

RESOLUCIÓN

Expte. S/0011/19 TRANSPORTE CÁNTABRO DE VIAJEROS CONSEJO. SALA DE COMPETENCIA

Presidenta

D^a. Cani Fernández Vicién

Consejeros

D^a. María Ortiz Aguilar

D^a 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), con la composición expresada, ha dictado la siguiente resolución en el expediente S/0011/19 TRANSPORTE CÁNTABRO DE VIAJEROS, incoado contra varias empresas por supuestas prácticas restrictivas de la competencia prohibidas en el artículo 1 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia (LDC).

INDICE DE CONTENIDOS

I. ANTECEDENTES	5
II. LAS PARTES	9
1. AGESMICAR, S.L. (AGEMISCAR)	9
2. ALSA	9
A. GENERAL TÉCNICA INDUSTRIAL, S.L.U. (GTI)	10
B. GRUPO ENATCAR, S.A. (ENATCAR)	10
C. RUTAS DEL CANTÁBRICO, S.L. (RUTAS DEL CANTÁBRICO).....	11
D. TRANSPORTES ACCESIBLES GENERALES, S.A. (TRANSPORTES ACCESIBLES GENERALES)	11
E. TRANSPORTES ACCESIBLES PENINSULARES, S.L. (TRANSPORTES ACCESIBLES PENINSULARES).....	11
F. TRANSPORTES TERRESTRES CÁNTABROS, S.A. (TURYTRANS).....	11
G. VIAJES POR CARRETERA, S.A.U. (VIACARSA)	12
3. ANFERSA ADAPTADO, S.L. (ANFERSA)	12
4. AUTOBUSES BENITO, S.L. (BENITO)	12
5. AUTOBUSES FIGUERAS, S.L. (FIGUERAS)	12
6. AUTOBUSES JUAN RUIZ, S.L. (JUAN RUIZ)	12
7. AUTOBUSES LA CANTÁBRICA DE COMILLAS, S.A. (LA CANTÁBRICA DE COMILLAS)	13
8. AUTOBUSES LA CARREDANA, S.L. (LA CARREDANA)	13
9. AUTOBUSES MADRAZO, S.L. (MADRAZO).....	13
10. AUTOBUSES PALOMERA, S.A. (PALOMERA)	13
11. AUTOCARES EUSEBIO, S.L. (EUSEBIO).....	13
12. AUTOCARES MARIANO, S.L. (MARIANO).....	14
13. MENOCA, S.L. (MENOCA).....	14
14. COORDINADORA DE TRANSPORTES DE VIAJEROS DE CANTABRIA (LA COORDINADORA).....	14
15. INTERNATIONAL REGULAR BUS CASTRO, S.L. (IRB).....	14
16. LORENZO CASANOVA Y HERMANOS, S.L. (LORENZO CASANOVA Y HERMANOS)	14
17. LUPEFER, S.L. (LUPEFER).....	15
18. N. R. RUIZ, S.A. (RUIZ).....	15
19. ROTRATOUR, S.L. (ROTRATOUR)	15
20. UNIÓN PATRONAL DE AUTOTRANSPORTE DE VIAJEROS DE LA PROVINCIA DE CANTABRIA (UPAVISAN).....	15
21. ZORRILLA E HIJO, S. L. (ZORRILLA).....	15
III. MARCO NORMATIVO	16
IV. MERCADOS AFECTADOS	18
1. Mercados de producto.....	18
A. El transporte regular de uso especial (escolar)	19
B. El transporte discrecional de viajeros	21
2. Mercado geográfico	22
V. HECHOS ACREDITADOS.....	22
1. Hechos relativos a las rutas convocadas en Cantabria para la prestación del servicio de transporte escolar.....	23
A. Datos agregados de licitación y concurrencia a las rutas de transporte escolar.....	23
B. Curso 2006/2007.....	24
C. Curso 2011/2012.....	24
D. Curso 2012/2013.....	30
E. Curso 2013/2014.....	32
F. Curso 2014/2015.....	39
G. Curso 2015/2016.....	39
H. Curso 2016/2017.....	41
I. Curso 2017/2018.....	47
J. Curso 2018/2019.....	50
K. Nivel de concurrencia de ofertas en licitaciones entre los cursos 2011/12 y 2018/19.....	53

2.	Hechos relativos al transporte discrecional	53
A.	Hechos relativos a la coordinación de ofertas para un mismo servicio	54
	a. Año 2013.....	54
	b. Año 2014.....	55
	c. Año 2015.....	55
	d. Año 2017.....	55
	e. Año 2018.....	60
	f. Año 2019.....	61
B.	Hechos referidos a la prestación de servicios entre empresas competidoras	62
3.	Recomendación de tarifas para el transporte discrecional por UPAVISAN	64
VI.	FUNDAMENTOS DE DERECHO.....	65
	PRIMERO. COMPETENCIA PARA RESOLVER, OBJETO DE LA RESOLUCIÓN Y NORMATIVA GENERAL APLICABLE.....	65
	SEGUNDO. PROPUESTA DE RESOLUCIÓN DEL ÓRGANO INSTRUCTOR.....	66
	TERCERO. VALORACIÓN DE LA SALA DE COMPETENCIA.....	67
A.	Archivo de actuaciones respecto de algunas conductas	67
	a. En relación con la propuesta de infracción en el transporte escolar	67
	b. En relación con la propuesta de infracción en el mercado de transporte discrecional	68
B.	Tipificación de las conductas infractoras	69
	a. Sobre la existencia de acuerdos anticompetitivos	72
	▪ Configuración de las conductas	72
	– En el mercado de transporte escolar	72
	– En el mercado de transporte discrecional.....	80
	▪ El objeto restrictivo de la competencia	81
	▪ La calificación de los acuerdos como infracciones únicas y continuadas	87
	– Identidad de los distintos actos que integran la conducta.....	88
	– Proximidad en el tiempo de los elementos que integran la conducta	90
	– Existencia de un plan global que persigue un objetivo común	94
	– La contribución intencional de las empresas al plan común y conocimiento del mismo.....	94
	▪ Existencia de cártel	97
	b. La recomendación colectiva de tarifas	98
C.	Antijuridicidad de las conductas. Sobre la alegada confianza legítima	101
D.	Culpabilidad e individualización.....	105
	c. Responsabilidad solidaria de GTI como empresa matriz de TURYTRANS	112
	d. Recomendación colectiva de precios.....	113
E.	Los efectos derivados de las conductas	113
CUARTO.	Alegaciones	115
A.	Sobre la insuficiencia probatoria y el abuso de la prueba por indicios.....	115
B.	Sobre la nulidad de las inspecciones	117
C.	Sobre la aplicación de la regla de minimis.....	123
D.	Sobre las solicitudes de práctica de pruebas	123
E.	Sobre la solicitud de vista.....	124
QUINTO.	Determinación de la sanción	125
A.	Motivación del montante.....	125
	a. Transporte escolar	125
	b. Transporte discrecional.....	127
	c. Recomendación de precios.....	130
B.	Alegaciones sobre la propuesta de sanción	130
SEXTO.	La prohibición de contratar	131
VII.	RESUELVE.....	132

INDICE DE TABLAS

Tabla 1.	Requerimientos de información a empresas.....	6
Tabla 2.	Alegaciones a la propuesta de resolución.....	8
Tabla 3.	Licitaciones investigadas.....	20
Tabla 4.	Rutas en funcionamiento licitadas detalladas por la tipología de licitación y el nivel de concurrencia.....	23
Tabla 5.	Rutas nuevas detalladas por la tipología de licitación y el nivel de concurrencia.....	23

Tabla 6. Concurrencia simultánea de empresas investigadas respecto de las rutas nuevas 336, 337, 339, 341 y 1182.	25
Tabla 7. Seguimiento de las rutas 4,241,1020 y 1122	29
Tabla 8. Seguimiento de las rutas 42,178,180,181,1025,1123 y 1131	29
Tabla 9. Seguimiento de las rutas 304, 349, 350, 1044, 1192, 1193 y 1194.....	31
Tabla 10. Seguimiento de las rutas 332, 355, 1173, 1202, 1207 y 1208-.....	41
Tabla 11. Seguimiento de las rutas 19, 175, 314 y 1077	46
Tabla 12. Seguimiento de las rutas 158, 330, 1022, 1133, y 1191	50
Tabla 13. Resumen de niveles de concurrencia de ofertas en las licitaciones de del transporte escolar en función de la novedad de la ruta.....	53
Tabla 14. Rutas licitadas por las distintas UTEs TURRYTRANS	77
Tabla 15. Continuidad de las conductas anticompetitivas en transporte discrecional	92
Tabla 16. Volumen de negocios total de las empresas en 2020	125
Tabla 17. Volumen de negocios en el mercado afectado por la infracción del transporte escolar.....	126
Tabla 18. Tipo sancionador por empresa en la infracción del transporte escolar.....	127
Tabla 19. Multas impuestas a las empresas por la infracción del transporte escolar.....	127
Tabla 20. Volumen de negocios total de las empresas en 2020	128
Tabla 21. Volumen de negocios en el mercado afectado por la infracción del transporte discrecional	128
Tabla 22. Tipo sancionador por empresa en la infracción del transporte discrecional	129
Tabla 23. Multas impuestas a las empresas por la infracción del transporte discrecional	129

INDICE DE IMÁGENES

Imagen 1. Anotación manuscrita recabada en la inspección a TURRYTRANS (folio 9317)	52
Imagen 2. Presupuesto de BENITO dirigido a la Consejería de Educación, recabado en la inspección a BENITO (folio 3014).....	56
Imagen 3. Presupuesto de TRANSPORTES ACCESIBLES GENERALES dirigido a la Consejería de Educación, recabado en la inspección a BENITO (folio 3015).....	57
Imagen 4. Presupuesto de TURRYTRANS dirigido a la Consejería de Educación, recabado en la sede de BENITO (folio 3016).....	58
Imagen 5. Ubicación de los centros educativos a los que TURRYTRANS, BENITO y ZORRILLA prestaban servicios de transporte escolar en el curso 2010/2011	79

I. ANTECEDENTES

1. Con fecha 2 de noviembre de 2018 se presentó ante la CNMC denuncia de la Federación Cántabra del Taxi, por la posible existencia de prácticas colusorias consistentes en un pacto de no concurrencia y distribución de rutas de transporte escolar, al menos desde 2009, licitadas por la entonces Consejería de Educación, Cultura y Deporte del Gobierno de Cantabria (folios 1 a 235). En la citada denuncia se indicaba que sólo existía concurrencia de licitadores en los excepcionales casos en los que se licitaban las denominadas “rutas nuevas”, no incluidas en el pacto colusorio denunciado¹.
2. En las referidas prácticas habrían participado, de acuerdo con la denunciante, al menos 10 empresas de transporte de viajeros en Cantabria: LUPEFER, S.L. (LUPEFER), AUTOBUSES JUAN RUIZ, S.L. (JUAN RUIZ), AUTOBUSES LA CANTÁBRICA DE COMILLAS, S.A. (LA CANTÁBRICA DE COMILLAS), N.R. RUIZ, S.A. (RUIZ), ANFERSA ADAPTADO, S.L. (ANFERSA), AUTOBUSES LA CARREDANA, S.L. (LA CARREDANA), AUTOBUSES PALOMERA, S.A. (PALOMERA), SUSANA DÍEZ, S.L., (SUSANA DIEZ) AUTOBUSES BENITO, S.L. (BENITO) y la Unión Temporal de Empresas (UTE) MAZA.
3. Con fecha 5 de febrero de 2019 la Dirección de Competencia (**DC**) llevó a cabo inspecciones simultáneas en las sedes de PALOMERA, BENITO y TRANSPORTES TERRESTRES CÁNTABROS, S.A. (TURYTRANS).
4. El 27 de mayo de 2019 se acordó la incorporación al expediente de la documentación recabada en las inspecciones de PALOMERA y BENITO, concediéndoles un plazo de diez días para solicitar confidencialidad.
5. El 29 de mayo de 2019 se acordó incorporar al expediente la documentación recabada en la inspección de TURYTRANS, concediéndole un plazo de diez días para solicitar la confidencialidad de la información que considerase que merecía tal condición.
6. El 10 de septiembre de 2019, la DC, sobre la base de la información reservada realizada, observó indicios racionales de la existencia de conductas prohibidas por la LDC, acordando **la incoación del expediente** sancionador S/0011/19 TRANSPORTE CÁNTABRO DE VIAJEROS, contra **AGESMICAR, ANFERSA, BENITO, EUSEBIO, FIGUERAS, IRB, JUAN RUIZ, LA CANTÁBRICA DE COMILLAS, LA CARREDANA, LORENZO CASANOVA Y HERMANOS, LUPEFER, MADRAZO, MARIANO, MENOCA, PALOMERA, ROTRATOUR, RUIZ, ZORRILLA, ENATCAR, RUTAS DEL CÁNTÁBRICO, TURYTRANS,**

¹ Denuncia presentada por la Federación Cántabra del Taxi (folios 1 a 235) y contestación de la Federación Cántabra de Taxi al requerimiento de información realizado (folios 442 a 792).

TRANSPORTES ACCESIBLES GENERALES, TRANSPORTES ACCESIBLES PENINSULARES, VIACARSA, la matriz de estas seis últimas empresas, **GTI**, y las asociaciones **UPAVISAN** y **LA COORDINADORA**, por posibles prácticas restrictivas de la competencia prohibidas en el artículo 1 de la Ley 16/1989 y en el artículo 1 de la LDC, consistentes en la fijación de precios y el reparto de clientes y/o adjudicaciones de licitaciones convocadas para la prestación de servicios de transporte público de viajeros por carretera, tanto de carácter regular como discrecional en Cantabria, con particular incidencia en el transporte escolar (folios 42134 a 42138).

7. Con fecha 18 de octubre de 2019 se notificó el acuerdo de 17 de octubre de 2019 de la DC denegando la condición de interesado a la Federación Cántabra del Taxi.
8. Con fecha de 25 de octubre de 2019 la Federación Cántabra del Taxi interpuso recurso ante la Sala de Competencia del Consejo de la CNMC contra el acuerdo de la DC de 17 de octubre de 2019 que deniega su condición de interesado en el procedimiento. El recurso fue desestimado por esta Sala mediante resolución de fecha 16 de enero de 2020 (Expte. R/AJ/132/19 FEDERACIÓN CÁNTABRA DEL TAXI).
9. El 18 de marzo de 2020 la DC comunicó a las entidades incoadas la suspensión del plazo máximo para resolver el procedimiento y la suspensión del plazo de cualquier trámite o emplazamiento que, en el seno del procedimiento, estuviera iniciado y no concluido el 14 de marzo de 2020, de acuerdo con lo previsto en la disposición adicional tercera del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo (folios 46819 a 46876).
10. Con fecha 29 de mayo de 2020 se notificó a los interesados que, de acuerdo con lo indicado en el artículo 9 del Real Decreto 537/2020, de 22 de mayo, por el que se prorroga el estado de alarma declarado por el citado Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, con efectos desde el 1 de junio de 2020, se reanudaba el cómputo de los plazos suspendidos durante la vigencia del estado de alarma y sus prórrogas (folios 47484 a 47540).
11. Con fecha 13 de octubre de 2020 la DC adoptó el pliego de concreción de hechos (**PCH**), que fue notificado a las empresas incoadas ofreciendo la posibilidad, conforme al artículo 50.3 de la LDC, de acceder al expediente y contestar proponiendo pruebas (folios 48115 a 48254).

Durante la instrucción del procedimiento, la DC ha realizado requerimientos de información a las empresas, empresas unipersonales y asociaciones siguientes:

Tabla 1. Requerimientos de información a empresas

Fecha	Empresa	Folios
28/08/2019	AGEMISCAR	4.2121 a 4.2124
20/04/2020	ALSA GRUPO S.L.U.	4.7194 a 4.7197
12/02/2019	ANFERSA	340 a 343

28/05/2019	ÁNGEL HDEZ. AUTOCARES	5.823 a 5.826
28/05/2019	ARANDA	5.863 a 5.866
28/05/2019	AUTOBUSES CASANOVA	5.875 a 5.878
28/05/2019	AUTOBUSES CHE	5.827 a 5.830
28/05/2019	AUTOBUSES DOMINGO ABASCAL	5.831 a 5.834
28/05/2019	AUTOBUSES PERDIGÓN	5.839 a 5.842
05/07/2019 (reiteración)	AUTOBUSES PERDIGÓN	41.810 a 41.813
30/05/2019	AUTOBUSES SOBATUR	9.352 a 9.355
10/07/2019 (reiteración)	AUTOBUSES SOBATUR	41.827 a 41.830
28/05/2019	AUTOCARES ALONSO	5.843 a 5.846
29/05/2019	AUTOCARES DONATO	9.320 a 9.323
12/07/2019 (reiteración)	AUTOCARES DONATO	41.839 a 41.842
28/05/2019	AUTOCARES GERARDO RUIZ	5.851 a 5.854
29/05/2019	AUTOCARES LINI	9.336 a 9.339
10/07/2019 (reiteración)	AUTOCARES LINI	41.821 a 41.824
28/05/2019	AUTOCARES PEDROLINI	5.855 a 5.858
29/05/2019	AUTOCARES RÁVIGO	9.340 a 9.343
30/05/2019	AUTOCARES TERÁN	9.372 a 9.375
12/07/2019 (reiteración)	AUTOCARES TERÁN	41.845 a 41.848
12/02/2019	BENITO	368 a 371
28/05/2019	CASTILLO QUIJANO	5.859-5.862
12/07/2019 (reiteración)	CASTILLO QUIJANO	41.827 a 41.830
30/05/2019	CIVIBUS	9.368 a 9.371
13/02/2019	D. FRANCISCO JOSÉ MAZA GARCÍA	414 a 416
30/05/2019	D. JOSÉ VINATEA FERNÁNDEZ	9.384 a 9.386
13/02/2019	D. JULIÁN MAZA PORRES	419 a 421
24/04/2019	EBROBUS	2.172 a 2.175
31/05/2019	EBROBUS	9.426 a 9.428
29/05/2019	ENATCAR	9.324 a 9.327
28/05/2019	EUSEBIO	5.847 a 5.850
01/07/2019 (reiteración)	EUSEBIO	41.805 a 41.806
30/05/2019	EXCURSIONES PIN 2010	9.364 a 9.367
12/02/2019	FEDERACIÓN CÁNTABRA DEL TAXI	410 a 412
28/08/2019	FIGUERAS	42.103 a 42.106
28/08/2019	GTI	42.109 a 42.112
29/05/2019	INTERURBANA DE AUTOCARES	9.332 a 9.335
30/05/2019	IRB	9.380 a 9.383
12/02/2019	J. BLANCO	404 a 407
12/02/2019	JUAN RUIZ	346 a 349
12/02/2019	LA CANTÁBRICA DE COMILLAS	334 a 337
12/02/2019	LA CARREDANA	374 a 377
22/04/2019	LA COORDINADORA	2.169 a 2.171
23/05/2019 (reiteración)	LA COORDINADORA	2.572 a 2.573
25/04/2019	LORENZO CASANOVA Y HERMANOS	2.178 a 2.182
12/02/2019	LUPEFER	380 a 383
28/05/2019	MADRAZO	5.835 a 5.838
30/05/2019	MARIANO	9.376 a 9.379
28/05/2019	MAVI MUÑOZ	5.867 a 5.870
12/02/2019	MENOCAL	398 a 401
05/02/2020	MENOCAL	43.708 a 43.709

29/05/2019	NEX CONTINENTAL HOLDINGS	9.344 a 9.347
12/02/2019	PALOMERA	362 a 365
30/05/2019	ROTRATOUR	9.360 a 9.363
12/02/2019	RUIZ	352 a 355
30/05/2019	RUTAS DEL CANTÁBRICO	9.356 a 9.359
12/02/2019	SUSANA DIEZ	386 a 389
25/04/2019	TRANSPORTES ACCESIBLES GENERALES	2.183 a 2.186
28/08/2019	TRANSPORTES ACCESIBLES PENINSULARES	42.109 a 42.112
12/02/2019	TURYTRANS	358 a 361
12/02/2019	UPAVISAN	392 a 394
22/04/2019 (reiteración)	UPAVISAN	2.164 a 2.165
20/05/2019 (reiteración)	UPAVISAN	2.554 a 2.555
30/05/2019	VIACARSA	9.348 a 9.351
28/05/2019	ZORRILLA	5.871 a 5.874

Asimismo, la DC ha realizado requerimientos de información a la Consejería de Educación del Gobierno de Cantabria con fecha 12 de abril de 2019 (folios 2.160 a 2.162), 29 de mayo de 2019 (folios 9.328 a 9.331), de 3 de septiembre de 2019 (folios 42.127 a 42.129), de 15 de noviembre de 2019 (folios 42.965 a 42.966) y de 28 de enero de 2020 (folios 43.481 a 43.484), así como también a la Consejería de Universidades del Gobierno de Cantabria con fecha 25 de octubre de 2019 (folios 42.635 a 42.637), de 16 de diciembre de 2019 (folios 43.250 a 43.251) y de 27 de enero de 2020 (43.393 a 43.395).

12. Con fecha 25 de enero de 2021, se acordó el **cierre de la fase de instrucción** del expediente (folio 50806) de acuerdo con el artículo 33.1 del RDC.
13. Con fecha 1 de febrero de 2021, se acordó la **propuesta de resolución**, notificándola a las partes para que presentaran las alegaciones que estimasen oportunas, así como la propuesta de la práctica de pruebas y actuaciones complementarias que considerasen convenientes, incluida la solicitud de celebración de vista. En los días posteriores a la notificación de la propuesta de resolución, las empresas pudieron acceder al expediente y presentar **alegaciones**, que se recibieron en la CNMC entre los días 19 de febrero de 2021 y 4 de marzo de 2021:

Tabla 2. Alegaciones a la propuesta de resolución

Fecha	Empresa	Folios
22/02/2021	BENITO	51.796 a 51.867
03/03/2021	ENATCAR	53.414 a 53.458
16/02/2021	IRB	51.646 a 51.660
22/02/2021	JUAN RUIZ	52.894 a 52.943
24/02/2021	LA CANTÁBRICA DE COMILLAS	53.177 a 53.179
24/02/2021	LA COORDINADORA	53193 a 53194
03/03/2021	LUPEFER	53.508 a 53.530
22/02/2021	MADRAZO	53.084 a 53.134
22/02/2021	MARIANO	53.077 a 53.080
24/02/2021	MENOCAL	53.187 a 53.189
19/02/2021	PALOMERA	51.750 a 51.791

22/02/2021	RUIZ	52.985 a 53.033
03/03/2021	RUTAS DEL CANTÁBRICO	53.465 a 53.504
03/03/2021	TRANSPORTES ACCESIBLES GENERALES	53.405 a 53.413
03/03/2021	TRANSPORTES ACCESIBLES PENINSULARES	53341 a 53370
03/03/2021	TURYTRANS	53.237 a 53.283
04/03/2021	UPAVISAN	53.544 a 53.546
03/03/2021	VIACARSA	53.374 a 53.401
04/03/2021	ZORRILLA	53.887 a 53.914

14. Conforme a lo dispuesto en el artículo 50.5 de la LDC, la DC elevó a la Sala de Competencia de la CNMC su informe y propuesta de resolución, el 4 de marzo de 2021 (folios 50876 a 51180).
15. El 18 de mayo de 2021 la Sala de Competencia adoptó un acuerdo por el que se requirió a las partes incoadas que aportaran el volumen de negocios total en el año 2020 (folios 54.006 a 54.009) suspendiendo el plazo máximo para resolver. Dicha suspensión fue levantada mediante acuerdo de fecha de 9 de junio de 2021 siendo la nueva fecha máxima de resolución del procedimiento el día 18 de junio de 2021 (folio 54.197).
16. La Sala de Competencia del Consejo de la CNMC aprobó esta resolución en su reunión de 16 de junio de 2021.

II. LAS PARTES

Son partes interesadas en el procedimiento las empresas incoadas que se relacionan a continuación:

1. **AGESMICAR, S.L. (AGEMISCAR)**

AGEMISCAR comparte administradora y sede social con ANFERSA.

Su objeto social incluye el transporte de viajeros por carretera, si bien hasta 2016 no inició esta actividad y no presta transporte regular de uso general, siendo su actividad principal el transporte discrecional.

2. **ALSA**

“ALSA” no es una sociedad o persona jurídica, sino una marca comercial que engloba la división española del grupo internacional británico de transporte de pasajeros por carretera National Express Group.

Seis de las empresas incoadas en el presente expediente operan bajo la referida marca comercial, en concreto, TURYTRANS, RUTAS DEL CANTÁBRICO, TRANSPORTES ACCESIBLES GENERALES, TRANSPORTES ACCESIBLES PENINSULARES, VIACARSA y ENATCAR.

Estas seis empresas se integran en National Express Group a través de National Express Holdings Limited, matriz de GTI, empresa que controla, a su vez, a las seis referidas empresas de la división ALSA precitadas.

En consecuencia National Express Holdings Limited es la empresa que indirectamente controla las seis empresas citadas en los porcentajes que se detallan a continuación:

- ENATCAR (100%)
- RUTAS DEL CANTÁBRICO (95%)
- TRANSPORTES ACCESIBLES GENERALES (98%)
- TRANSPORTES ACCESIBLES PENINSULARES (100%)
- TURYTRANS (93%)
- VIACARSA (100%)
- **GTI (100%)**

A. GENERAL TÉCNICA INDUSTRIAL, S.L.U. (GTI)

GTI es la matriz última de las anteriores seis empresas. Está participada al 100% por National Express Spanish Holdings Limited, empresa holding de National Express Group.

Su objeto social es diverso, siendo su actividad principal el arrendamiento de vehículos sin conductor, si bien también comprende varias actividades entre las que se encuentra el transporte de viajeros por carretera, aunque indica que no desarrolla ni ha desarrollado ninguna actividad de transporte de viajeros en la Comunidad Autónoma de Cantabria, señalando que la actividad en el mercado del transporte público de viajeros por carretera en dicha Comunidad Autónoma se desarrolla a través de las empresas controladas por ésta.

B. GRUPO ENATCAR, S.A. (ENATCAR)

ENATCAR está indirectamente participada por GTI al 100%.

Comparte directivos y apoderados con TURYTRANS, TRANSPORTES ACCESIBLES PENINSULARES, VIACARSA, RUTAS DEL CANTÁBRICO y TRANSPORTES ACCESIBLES GENERALES².

Es miembro de la asociación UPAVISAN.

² Información obtenida de la Base de datos Axesor (folios 47201 a 47483).

C. RUTAS DEL CANTÁBRICO, S.L. (RUTAS DEL CANTÁBRICO)

RUTAS DEL CANTÁBRICO se encuentra participada directamente al 71,43% por TURYTRANS e indirectamente por GTI al 95%.

Comparte sede social con VIACARSA y apoderados con ENATCAR, TRANSPORTES ACCESIBLES PENINSULARES y TRANSPORTES ACCESIBLES GENERALES. Sus administradores mancomunados son GTI y VIACARSA.

Su actividad principal es el transporte regular de uso general³.

D. TRANSPORTES ACCESIBLES GENERALES, S.A. (TRANSPORTES ACCESIBLES GENERALES)

TRANSPORTES ACCESIBLES GENERALES está participada directamente al 25% por TURYTRANS e indirectamente por GTI al 98%.

Comparte apoderados con VIACARSA, ENATCAR, TRANSPORTES ACCESIBLES PENINSULARES y RUTAS DEL CANTÁBRICO⁴.

E. TRANSPORTES ACCESIBLES PENINSULARES, S.L. (TRANSPORTES ACCESIBLES PENINSULARES)

TRANSPORTES ACCESIBLES PENINSULARES está participada indirectamente por GTI al 100%.

Comparte apoderados con TURYTRANS, ENATCAR, TRANSPORTES ACCESIBLES GENERALES, RUTAS DEL CANTÁBRICO, VIACARSA y GTI⁵.

Su actividad principal es el transporte discrecional.

F. TRANSPORTES TERRESTRES CÁNTABROS, S.A. (TURYTRANS)

TURYTRANS se encuentra participada indirectamente por GTI al 93%.

Comparte sede con UPAVISAN siendo uno de sus directivos el presidente de esta asociación. También comparte directivos y apoderados con las empresas de la división

³ Contestación de RUTAS DEL CANTÁBRICO al requerimiento de información realizado (folios 40526 a 40533).

⁴ Contestación de RUTAS DEL CANTÁBRICO (folios 40526 a 40533) y GTI (folios 42351 a 42353, 42357 a 42368, 47880 a 47885) a los requerimientos realizados e información obtenida de la Base de datos Axesor (folios 43713 a 43728 y 47201 a 47483).

⁵ Contestación de TURYTRANS (folios 1953 a 1962), EBROBUS (folios 2561 a 2564), TRANSPORTES ACCESIBLES PENINSULARES (folios 42231 a 42237), VIACARSA (folios 40554 a 40559) y GTI (folios 42351 a 42353 y 42357 a 42368), a los requerimientos de información realizados e información obtenida de la Base de datos Axesor (folios 47201 a 47483).

ALSA TRANSPORTES ACCESIBLES PENINSULARES, TRANSPORTES ACCESIBLES GENERALES, VIACARSA y ENATCAR, así como con su matriz GTI.

Lleva a cabo servicios de transporte público regular de viajeros de uso general y especial, dentro de los que se enmarca el transporte escolar y, de forma residual, servicios de transporte discrecional.

G. VIAJES POR CARRETERA, S.A.U. (VIACARSA)

VIACARSA está participada indirectamente por GTI al 100%.

Comparte sede social con RUTAS DEL CANTÁBRICO, así como directivos y apoderados con TURYSRANS, ENATCAR, RUTAS DEL CANTÁBRICO, TRANSPORTES ACCESIBLES GENERALES y TRANSPORTES ACCESIBLES PENINSULARES.

3. ANFERSA ADAPTADO, S.L. (ANFERSA)

ANFERSA comparte administradora y sede social con AGESMICAR.

Su objeto social es el transporte de viajeros por carretera y presta servicios de transporte regular especial y discrecional, siendo su actividad principal el traslado de personas a centros de día en Cantabria.

4. AUTOBUSES BENITO, S.L. (BENITO)

BENITO realiza servicios tanto de transporte discrecional como escolar.

Es miembro de UPAVISAN y también lo fue de la COORDINADORA.

5. AUTOBUSES FIGUERAS, S.L. (FIGUERAS)

FIGUERAS tiene como actividad principal el transporte escolar.

Es miembro de LA COORDINADORA

6. AUTOBUSES JUAN RUIZ, S.L. (JUAN RUIZ)

JUAN RUIZ tiene por objeto social la prestación del transporte de viajeros y mercancías por carretera, tanto regular de uso general y especial como discrecional.

Es miembro de UPAVISAN.

7. AUTOBUSES LA CANTÁBRICA DE COMILLAS, S.A. (LA CANTÁBRICA DE COMILLAS)

LA CANTÁBRICA DE COMILLAS comparte los tres administradores solidarios con MENOCA y J. BLANCO. Uno sus administradores es el presidente de LA COORDINADORA⁶ asociación de la que LA CANTÁBRICA DE COMILLAS es miembro.

Realiza transporte discrecional, así como regular y escolar.

8. AUTOBUSES LA CARREDANA, S.L. (LA CARREDANA)

AUTOBUSES LA CARREDANA tiene como actividad principal el transporte escolar, no prestando transporte de uso regular. También presta servicios de transporte discrecional.

Es miembro de UPAVISAN⁷ y de LA COORDINADORA⁸.

9. AUTOBUSES MADRAZO, S.L. (MADRAZO)

MADRAZO tiene por objeto social el transporte de viajeros por carretera, en concreto el transporte escolar y discrecional siendo este último tipo de servicios su actividad principal.

Es miembro de UPAVISAN y de LA COORDINADORA⁹.

10. AUTOBUSES PALOMERA, S.A. (PALOMERA)

PALOMERA se dedica al transporte de viajeros por carretera en todas sus modalidades (incluyendo escolar y discrecional).

El director de PALOMERA es vicepresidente de LA COORDINADORA¹⁰, asociación de la que es miembro.

11. AUTOCARES EUSEBIO, S.L. (EUSEBIO)

EUSEBIO tiene como objeto social los transportes generales de mercancías y de viajeros tanto regulares como discretionales.

⁶ Contestación de la COORDINADORA al requerimiento de información realizado (folios 2567 a 2571).

⁷ Contestación de UPAVISAN al requerimiento de información (folios 2089 a 2159).

⁸ Contestación de la COORDINADORA al requerimiento de información (folios 2567 a 2571).

⁹ Contestación de MADRAZO (folios 40617 a 40630), UPAVISAN (folios 2089 a 2159) y de la COORDINADORA (folios 2567 a 2571) a los requerimientos de información realizados.

¹⁰ Contestación de la COORDINADORA al requerimiento de información realizado (folios 2567 a 2571).

Es miembro de LA COORDINADORA¹¹.

12. AUTOCARES MARIANO, S.L. (MARIANO)

MARIANO se dedica al transporte regular de uso general, especial y discrecional, si bien, en Cantabria, de 2009 a 2018 ha realizado, únicamente, servicios de transporte escolar.

13. MENOCA, S.L. (MENOCA)

MENOCA, comparte los tres administradores solidarios con LA CANTÁBRICA DE COMILLAS y J. BLANCO, S.L. Uno sus administradores es el presidente de LA COORDINADORA, asociación de la que es miembro.

Su objeto social incluye el transporte de viajeros por carretera, realizando tanto transporte discrecional como escolar, siendo su principal actividad el transporte discrecional, no prestando transporte de regular de uso general.

14. COORDINADORA DE TRANSPORTES DE VIAJEROS DE CANTABRIA (LA COORDINADORA)

LA COORDINADORA es una asociación sectorial, sin ánimo de lucro, que, de acuerdo con la información facilitada a la DC¹² agrupa a las pequeñas empresas de transporte de viajeros por carretera de Cantabria y cuyas reuniones en los últimos años se habrían centrado en la situación del convenio colectivo que aplica a los trabajadores de sus asociadas.

15. INTERNATIONAL REGULAR BUS CASTRO, S.L. (IRB)

IRB se constituyó en 2012 y esta activa en Cantabria desde 2015¹³ donde presta servicios de transporte escolar y regular de concesión estatal siendo este tipo de servicios su actividad principal¹⁴.

16. LORENZO CASANOVA Y HERMANOS, S.L. (LORENZO CASANOVA Y HERMANOS)

LORENZO CASANOVA Y HERMANOS pertenece al 89,68% a MADRAZO desde mayo de 2018.

¹¹ Contestación de EUSEBIO (folios 40409 a 40422 y 41860 a 41863) y de la COORDINADORA (folios 2567 a 2571) a los requerimientos de información realizados.

¹² Contestación de la COORDINADORA (folios 2567 a 2571 y 9479) a los requerimientos de información realizados.

¹³ Contestación de la Consejería de Educación a los requerimientos de información realizados (folios 9669, 43236 y 43781).

¹⁴ Contestación de IRB al requerimiento de información realizado (folios 39637 a 39751).

Es miembro de UPAVISAN¹⁵.

17. LUPEFER, S.L. (LUPEFER)

LUPEFER se dedica al transporte escolar y discrecional.

Es miembro de UPAVISAN¹⁶.

18. N. R. RUIZ, S.A. (RUIZ)

RUIZ se dedica al transporte discrecional, regular y transporte escolar siendo su actividad principal el transporte escolar.

Es miembro de UPAVISAN¹⁷ y también fue miembro de la COORDINADORA¹⁸.

19. ROTRATOUR, S.L. (ROTRATOUR)

ROTRATOUR se dedica principalmente al transporte escolar realizando también servicios de transporte regular y discrecional. Si bien se constituyó en 1995 esta empresa no ha realizado en Cantabria servicios de transporte discrecional en el periodo 2009-2018.

20. UNIÓN PATRONAL DE AUTOTRANSPORTE DE VIAJEROS DE LA PROVINCIA DE CANTABRIA (UPAVISAN)

UPAVISAN es una asociación profesional de empresas de transporte de viajeros por carretera cuyos fines estatutarios son, entre otros, la promoción de los intereses profesionales de sus asociados, estudiar y proponer medidas para la mejor ordenación del sector o participar en la regulación de las cuestiones referentes al perfeccionamiento de la concurrencia en el mercado¹⁹.

Comparte sede con TURYTRANS cuyo gerente es el presidente de UPAVISAN.

21. ZORRILLA E HIJO, S. L. (ZORRILLA)

ZORRILLA realiza transporte escolar – su actividad principal²⁰ – y discrecional.

¹⁵ Contestación de LORENZO CASANOVA Y HERMANOS (folios 2462 a 2528) y UPAVISAN (folios 2089 a 2159) a los requerimientos de información realizados.

¹⁶ Contestación de UPAVISAN al requerimiento de información realizado (folios 2089 a 2159).

¹⁷ Contestación de UPAVISAN al requerimiento de información realizado (folios 2089 a 2159).

¹⁸ Contestación de la COORDINADORA al requerimiento de información realizado (folios 2567 a 2571).

¹⁹ Contestación de UPAVISAN (folios 2089 a 2159, 2190 a 2195), EBROBUS (folios 2561 a 2564 y 39310 a 39315) y GTI (folios 42357 a 42364) a los requerimientos de información realizados.

²⁰ Contestación de ZORRILLA al requerimiento de información realizado (folios 40430 a 40473).

Es miembro de UPAVISAN²¹.

III. MARCO NORMATIVO

El **servicio de transporte de viajeros por carretera** es una actividad de interés público y dadas sus características los poderes públicos intervienen en su regulación a fin de garantizar su provisión y las condiciones de seguridad.

En el ámbito europeo varias normas regulan específicamente este sector, entre ellas el Reglamento (CE) nº 1370/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre, sobre los servicios públicos de transporte de viajeros por ferrocarril y carretera, que se aplica a la explotación nacional e internacional de servicios públicos de transporte de viajeros por ferrocarril y otros medios ferroviarios y por carretera.

En España, el transporte terrestre se regula por la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres (**LOTT**), y sus sucesivas modificaciones, y su Reglamento de desarrollo, aprobado por Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre (**ROTT**), modificado por la Ley 9/2013, de 4 de julio y completado por la Orden FOM/1230/2013, de 31 de mayo, modificada por la Orden PRE/907/2014, de 29 de mayo, por la que se establecen normas de control en relación con los transportes públicos de viajeros por carretera.

Por lo que respecta al transporte público de viajeros por carretera, de acuerdo con el artículo 64 de la LOTT, se distingue entre:

- El transporte regular, que se efectúa dentro de itinerarios preestablecidos y con sujeción a calendarios y horarios prefijados (líneas regulares de autobuses), y
- El transporte discrecional, que se lleva a cabo sin sujeción a itinerario, calendario ni horario preestablecido.

A su vez, según el artículo 67 de la LOTT, teniendo en cuenta su utilización, el transporte público regular de viajeros puede ser:

- De uso general, dirigido a satisfacer una demanda general, siendo utilizables por cualquier interesado (líneas regulares de autobús sujetas, por lo general, a concesión pública).
- De uso especial, destinado a servir a un grupo específico de usuarios, como escolares, trabajadores, militares o grupos homogéneos similares.

La competencia en materia de transporte terrestre fue traspasada a las Comunidades Autónomas (CCAA) de acuerdo con el artículo 148.1. 5ª de la Constitución y la Ley

²¹ Contestación de UPAVISAN al requerimiento de información realizado (folios 2089 a 2159).

Orgánica 5/1987, de 30 de julio, de delegación de facultades del Estado en las CCAA en materia de transportes por carretera y por cable.

En Cantabria el transporte público de viajeros por carretera viene regulado por la Ley 1/2014, de 17 de noviembre, modificada por las Leyes 9/2017 y 5/2019, de Medidas Fiscales y Administrativas, aplicándose hasta dicho momento la legislación estatal.

El artículo 4 de la Ley 1/2014 establece la clasificación del transporte de viajeros por carretera, al igual que la LOTT, distinguiendo según su naturaleza, en públicos y privados, y en función de su ámbito, en transporte urbano e interurbano. Asimismo, en función de la continuidad de su prestación el transporte público de viajeros puede ser:

- regular, con itinerarios preestablecidos y sujeción a calendarios y horarios fijados, pudiendo ser permanentes o temporales, y
- discrecional, sin sujeción a itinerario, calendario ni horario preestablecido.
- a la demanda, la prestación del servicio se hace depender de la previa demanda de quien lo solicita y se circunscriben al ámbito espacial o a las relaciones de tráfico establecidas en el título habilitante y son de obligada prestación en las condiciones establecidas en dicho título.

Y en función de su utilización, el transporte de viajeros por carretera se clasifica:

- De uso general, dirigido a satisfacer una demanda general, pudiendo ser utilizable por cualquier persona.
- De uso especial, destinado a servir exclusivamente a un grupo específico u homogéneo de personas, tales como escolares, estudiantes, personas discapacitadas o dependientes o trabajadores.
- Turístico, aquellos servicios que, sin tener una duración superior a las 24 horas y sin incluir una pernoctación, se oferten a través de agencias de viajes u otros intermediarios reconocidos por la legislación específica de turismo y se presten conjuntamente con otros servicios complementarios de naturaleza turística.

La **normativa estatal que regula el servicio público de transporte escolar** atribuye a las Administraciones educativas la competencia para contratar dicho servicio, con el fin de garantizar el acceso a la enseñanza primaria y secundaria obligatoria, promoviendo programas de transporte escolar, que serán gratuitos para los alumnos que deban ser escolarizados en centros públicos ubicados en una localidad distinta a la del domicilio familiar (artículo 110 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, que deroga Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de Calidad de la Educación).

Para garantizar dicha prestación se dota a las Administraciones Públicas de competencias para convocar licitaciones para su cobertura, que se regirán por las

normas de contratación pública, también aplicables en este supuesto²², por las normas específicas de educación para el transporte escolar, vinculadas a su condición de servicio público y a la obligación de las Administraciones Públicas de velar por su prestación. A tal fin se produjo el traspaso de competencias a las CCAA en materia de contratación pública, transporte terrestre y educación.

En Cantabria, la gestión y organización del servicio viene regulado por la Orden de 14 de mayo de 2003 de la Consejería de Educación y Juventud por la que se regula el transporte escolar en los Centros docentes públicos no universitarios²³, modificada por la Orden ECD 8/2014, de 24 de enero de 2014²⁴. En la contratación del servicio de transporte escolar a centros públicos en Cantabria es de aplicación la normativa estatal sobre contratación pública, no existiendo ninguna norma específica al respecto.

Para la adjudicación de las rutas de transporte escolar se han utilizado los procedimientos que establecía la legislación de contratación administrativa de aplicación en cada momento, que han comprendido procedimientos abiertos, negociados y contratos menores. Hasta el curso 2012/13, la contratación se realizó simultáneamente o bien por lotes que agrupaban una o varias rutas de transporte escolar o bien por rutas individuales, en función de las necesidades de transporte o del tamaño de los vehículos necesarios para la ejecución de los servicios y desde el curso 2013/14, la contratación se realiza exclusivamente por rutas individuales²⁵.

El transporte discrecional de viajeros se contrata de forma bilateral por el usuario (particular, agencia de viaje o tour-operador) con la empresa transportista, que dispone de un listado de tarifas de sus servicios que remite a sus clientes.

IV. MERCADOS AFECTADOS

Las conductas objeto de la presente resolución se desarrollan en el sector de los servicios de transporte de viajeros por carretera.

1. Mercados de producto

De conformidad con el apartado 7 de la Comunicación de la Comisión Europea sobre la definición de mercado de referencia a efectos de la normativa europea en materia de

²² Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 -que derogó a la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público-; Reglamento general de la Ley de contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por el Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre y Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público.

²³ Publicada en el BOC de 22 de mayo de 2003.

²⁴ Publicada en el BOC de 3 de febrero de 2014.

²⁵ Contestación de la Consejería de Educación del Gobierno de Cantabria al requerimiento realizado (folios 9667 y 9668).

competencia²⁶, el mercado de producto de referencia comprende la totalidad de los productos y servicios que los consumidores consideren intercambiables en razón de sus características, su precio o el uso que prevean hacer de ellos.

Así, el mercado afectado por razón de producto, servicio o actividad es el constituido por los servicios profesionales de transporte de viajeros mediante autobuses y autocares, incluido en la clasificación NACE, sección H, clase 4931 “Transporte terrestre urbano y suburbano de pasajeros”.

En particular, atendiendo a la clasificación establecida por la normativa vigente y por anteriores resoluciones de la CNMC²⁷ y de Autoridades de Competencia autonómicas²⁸, las prácticas investigadas afectan a distintos segmentos del transporte público de viajeros por carretera, en concreto:

- la prestación del servicio de transporte público de viajeros regular de uso especial, en concreto de tipo escolar
- la prestación del servicio de transporte discrecional.

A. El transporte regular de uso especial (escolar)

El transporte escolar constituye un servicio público prestado a centros educativos tendente a garantizar el desplazamiento de los alumnos de enseñanzas obligatorias. Al igual que el resto de modalidades de transporte regular, el transporte escolar está sujeto a itinerarios preestablecidos y a calendarios y horarios prefijados.

Desde el punto de vista de la demanda, los servicios de transporte escolar son prestados a centros educativos públicos y sujetos por tanto a licitación pública. En este caso, la entidad encargada de garantizar este servicio público es la Consejería de Educación del Gobierno de Cantabria que, de acuerdo con la normativa citada previamente, goza de competencias para convocar licitaciones a fin de asegurar la cobertura de este servicio. Dichas licitaciones, como se ha indicado, se rigen por la normativa general estatal sobre contratación pública, no existiendo ninguna norma específica al respecto.

²⁶ COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN relativa a la definición de mercado de referencia a efectos de la normativa de la Unión Europea en materia de competencia (97/C 372/03), publicada en el Diario Oficial nº C372 de 09/12/1997

²⁷ Expte S/DC/0512/14 TRANSPORTE BALEAR DE VIAJEROS, Expte. SAMUR/02/18 TRANSPORTE ESCOLAR MURCIA, Expte. SANAV/02/19 TRANSPORTE ESCOLAR DE VIAJEROS NAVARRA.

²⁸ Resolución del Consejo de Defensa de la Competencia de Andalucía de 17 de diciembre de 2014, Expte. S/17/2014 Asociación provincial de Empresarios transportistas y Agencias de Málaga (APETAM) y Resolución del Consejo Vasco de la Competencia de 27 de diciembre de 2017, Expte.130-SAN-2016 Transporte de Viajeros de Gipuzkoa.

De acuerdo con los datos del INE, más de 230.000 alumnos utilizaron el autobús escolar en 2018²⁹ y en Cantabria, de un total de 629 centros educativos con 73.828 alumnos, eran públicos 446 centros con 51.108 alumnos, de los cuales 16.499 alumnos utilizaron el servicio de transporte escolar, con un coste cercano a los 16 millones de euros.

Según la información aportada por la Consejería de Educación del Gobierno de Cantabria en contestación a los requerimientos de información realizados, así como también la facilitada por alguna de las empresas incoadas en contestación a los requerimientos realizados a éstas, se adjunta tabla con las licitaciones objeto de investigación en este expediente sancionador, convocadas en la Comunidad Autónoma de Cantabria desde el curso escolar 2011/12 hasta el curso escolar 2018/19:

Tabla 3. Licitaciones investigadas

LICITACIONES TRANSPORTES ESCOLAR EN CANTABRIA CURSOS ESCOLARES 2011/12 A 2018/19			
Cursos escolares	Procedimiento abierto: € importe adjudicación con IVA	Procedimiento negociado: € importe adjudicación con IVA	€ Importe total
2011/12	15.330.788,68	366.972,71 675.211,64	16.372.973,03
2012/13	4.009.362,34		4.009.362,34
2013/14	22.780.733,12	1.395.602,90	25.978.919,57
2014/15		1.802.583,55	
2015/16	4.319.269,48	365.346,00	4.684.615,48
2016/17	10.553.354,69	290.804,41	10.844.159,10
2017/18	6.543.243,74	133.584,19	6.676.827,93
2018/19	9.618.017,10		9.618.017,10
		IMPORTE TOTAL	78.184.874,55

Desde el punto de vista de la oferta, el transporte escolar se realiza mayoritariamente a través de autocares propiedad de empresas privadas, es decir, de vehículos automóviles especialmente acondicionados para el transporte de viajeros y, en su caso, equipajes o encargos, con una capacidad superior a 9 plazas, incluida la del conductor.

No obstante, en determinadas zonas rurales con baja densidad de población el transporte escolar se realiza, en ocasiones, en vehículos de turismo (taxis y VTC), es decir, en vehículos de pasajeros de tamaño reducido –hasta 9 plazas– que prestan un servicio de transporte público de viajeros entre distintos puntos del territorio.

En España, en el conjunto del sector de transporte por carretera, predominan por lo general las pequeñas empresas. A esta atomización empresarial contribuyen diversos factores, como la capacidad financiera, los sistemas tributarios, el carácter familiar de un muy elevado porcentaje de dichas empresas. No obstante, existe una tendencia

²⁹ Información obtenida en las páginas Web del Gobierno de Cantabria (folios 47806 y 47807) y aportada por la Consejería de Educación del Gobierno de Cantabria en contestación a los requerimientos de información realizados (folios 9669, 43236 y 43781).

reciente a la concentración del sector, con menos empresas, pero más vehículos por empresa.

El número total de empresas con autorizaciones de autocares en el periodo 2002-2018 se redujo en un 22%³⁰ produciéndose un proceso de concentración empresarial y aumentando el número medio de vehículos autorizados por empresa en un 53%³¹ en ese mismo periodo. En 2018, el 99,5% de estas autorizaciones corresponden a servicios de viajeros discretionales³². Con datos a 1 de enero de 2020, el número de empresas con autobuses autorizados en España asciende a 3.154 en el servicio público y 761 en el privado. El número de autobuses autorizados en España para transporte de viajeros por carretera sumó 43.931, correspondiendo 42.573 a servicio público.

De acuerdo con datos públicos de enero de 2021, el número de empresas con autobuses autorizados en Cantabria es de 40 en el servicio público y 11 en el privado ascendiendo el total de autocares a 507 autocares destinados a transporte (1,1% del total nacional), 490 de ellos dedicados a servicio público y 17 a servicio privado³³.

Todas las empresas incoadas en este expediente prestan servicios de transporte discrecional y regular de uso especial, especialmente transporte escolar, y han participado en las licitaciones convocadas por la Consejería de Educación de Cantabria para la prestación del servicio de transporte escolar, con la única excepción de TRANSPORTES ACCESIBLES GENERALES, que sólo presta servicios de transportes discrecional.

B. El transporte discrecional de viajeros

A diferencia del transporte escolar, que es de tipo regular, el transporte público discrecional se lleva a cabo sin sujeción a itinerario, calendario, ni horario preestablecido, cubriendo desplazamientos puntuales de distinto tipo como visitas o excursiones turísticas, asistencia a eventos deportivos o culturales, etc.

Desde el punto de vista de la **demand**a el transporte discrecional está ligado en gran medida al componente estacional, con puntas de demanda muy fuertes en periodos vacacionales en los que intensifican particularmente su actividad los operadores turísticos, como sucede durante los meses estivales.

Desde el punto de vista de la **oferta** existen operadores especializados en este tipo de servicios, aunque también es habitual que operadores que prestan principalmente servicios de transporte regular complementen dicha actividad con servicios

³⁰ Ha pasado de 4.233 en 2002 a 3.323 en 2018.

³¹ Ha pasado de 8,44 autorizaciones/empresa en 2002 a 12,92 en 2018

³² Estudio de Transporte-Fiscalidad 2019. Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, disponible en [enlace](#)

³³ Observatorio del transporte de viajeros por carretera. Oferta y demanda. Enero 2020. Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana [enlace](#)

discrecionales tratando de maximizar la utilidad de su flota de vehículos. Lo anterior puede verse especialmente en empresas cuya actividad principal es el transporte escolar, durante el periodo estival, en el que muchos centros educativos públicos permanecen cerrados.

2. Mercado geográfico

En cuanto al mercado geográfico afectado por las conductas investigadas en este expediente, la Comisión Europea ha estimado, sin llegar a establecer una definición concreta, que el transporte público puede definirse en torno a un área en el que se den condiciones homogéneas a la hora de licitar los servicios considerados³⁴, lo anterior sin perjuicio de poder tener en cuenta otros criterios como el punto de origen de los servicios.

Por lo que se refiere a las prácticas analizadas en este expediente, el mercado geográfico afectado es el territorio de la Comunidad Autónoma de Cantabria en cuanto al transporte escolar; la Administración encargada de licitar las rutas afectadas es la Consejería de Educación de Cantabria y la prestación del servicio se produce en esa comunidad autónoma para centros educativos ubicados en ella.

Por lo que respecta al transporte discrecional, determinados servicios objeto de las conductas sancionadas pueden desarrollarse en, y abarcar parcialmente, otras Comunidades Autónomas, aunque tanto el origen como el organismo al que se presta el servicio se sitúen en Cantabria.

V. HECHOS ACREDITADOS

Los hechos acreditados en este expediente relativos a las prácticas investigadas se fundamentan en la información recabada por la DC en las inspecciones realizadas el 5 de febrero de 2019 en las sedes de las empresas **PALOMERA**, **BENITO** y **TURYTRANS** tras la denuncia presentada por la Federación Cántabra del Taxi el 2 de noviembre de 2018, así como en los requerimientos de información realizados al denunciante, a empresas y asociaciones del sector, entre ellas, las incoadas y a las Consejerías de Educación y de Universidades del Gobierno de Cantabria (véanse los antecedentes de hecho 1 a 11).

A continuación, se expone el contenido de los hechos acreditados más relevantes agrupados en tres apartados principales:

- hechos en relación con las rutas convocadas en Cantabria para la prestación del transporte escolar, desde el curso 2006/07 hasta el curso 2018/19;
- hechos en relación con los servicios de transporte discrecional desde junio de 2013 a enero de 2019;

³⁴ Decisión de la Comisión Europea de 30 de abril de 2013 en el asunto M.6818 DEUTSCHE BAHN / VEOLIA TRANSPORT CENTRAL EUROPE.

- hechos en relación con las tarifas del transporte discrecional de escolares a la Exposición “Soldados de Terracota, Guerreros de Xian” en noviembre de 2018.

1. Hechos relativos a las rutas convocadas en Cantabria para la prestación del servicio de transporte escolar

A. Datos agregados de licitación y concurrencia a las rutas de transporte escolar

- Los procesos de licitación de las rutas del transporte escolar de la comunidad autónoma de Cantabria se realizan anualmente, si bien no salen a concurso cada año todas las rutas en funcionamiento (*viejas*). La tabla 4 recopila la información aportada por la Consejería de Educación del Gobierno de Cantabria de las rutas en funcionamiento que salieron a concurso detalladas por la tipología de licitación y el nivel de concurrencia.

Tabla 4. Rutas en funcionamiento licitadas detalladas por la tipología de licitación y el nivel de concurrencia.

	2011/12		2012/13		2013/2014		2014/2015		2015/2016		2016/2017		2017/2018		2018/2019	
	Nº de Rutas	% de Rutas														
Rutas viejas	447	96%	129	89%	445	96%	72	83%	150	89%	330	97%	211	93%	262	94%
Concurso	398		124													
Uno	370	93,0%	47	37,9%												
Dos	22	5,5%	68	54,8%												
Más de dos	6	1,5%	9	7,3%												
Contrato menor	1															
Uno	1	100%														
Proced. negociado	48		5		60		72		17		6					
Uno	37	77,1%	3	60%	43	71,7%	51	70,8%	13	76,47%	1	16,7%				
Dos	8	16,7%			9	15,0%	14	19,4%	4	23,53%	3	50,0%				
Más de dos	3	6,3%	2	40%	8	13,3%	7	9,7%			2	33,3%				
Proced. abierto					386				133		324		211		262	
Uno					288	74,6%			119	89,5%	272	84,0%	171	81,0%	223	85,1%
Dos					90	23,3%			12	9,0%	31	9,6%	33	15,6%	28	10,7%
Más de dos					8	2,1%			2	1,5%	21	6,5%	7	3,3%	11	4,2%

- La tabla 5 recopila la información aportada por la Consejería de Educación del Gobierno de Cantabria de las rutas que se licitaron por primera (nuevas) en cada concurso detalladas por la tipología de licitación y el nivel de concurrencia.

Tabla 5. Rutas nuevas detalladas por la tipología de licitación y el nivel de concurrencia.

	2011/12		2012/13		2013/2014		2014/2015		2015/2016		2016/2017		2017/2018		2018/2019	
	Nº de Rutas	% de Rutas														
Rutas nuevas	18	4%	18	11%	17	4%	15	17%	19	11%	11	3%	15	7%	18	6%
Concurso	6		7		1											
Uno					1	100%										
Dos			1	14,3%												
Más de dos	6	100%	6	85,7%												
Contrato menor	12		11		14		9		5		3		5		7	
Uno	11	91,7%	10	91%	12	85,7%	9	100%	4	80,0%	3	100%	5	100%	7	100%
Dos	1	8,3%	1	9%	2	14,3%				0,0%						
Más de dos									1	20,0%						
Proced. negociado					2		6		9		8		6			
Uno					2	100%	5	83,3%	5	55,6%	3	37,5%	1	16,7%		
Dos									4	44,4%	5	62,5%	3	50,0%		
Más de dos							1	16,7%					2	33,3%		

Proced. abierto									5					4		11	
Uno														2	50,0%	2	18,2%
Dos																2	18,2%
Más de dos									5	100%				2	50,0%	7	63,6%

B. Curso 2006/2007

3. Se han recabado en la inspección a la empresa PALOMERA dos borradores de cartas de fecha 18 de agosto de 2006 dirigidas por el director-gerente de PALOMERA a las empresas ROTRATOUR y Autobuses del Andarax, S.L. con el siguiente contenido (folios 5.777 y 5.778)

“(...) Hemos tenido conocimiento de que ha concursado al Lote 3L13 del Transporte Escolar en Cantabria para el curso 2.006-2.007.

Decirla que dicho transporte lo venimos realizando desde que se construyeron los centros escolares.

Que este año, por variación de plazas de uno de los centros, al conllevar modificación, la Consejería lo sacó a concurso. Pero en modo alguno se trata de transporte nuevo.

Estamos en la consideración que este hecho era desconocido por Ud., por lo que rogamos que por mor de una mínima ética entre colegas, comuniqué a la mayor brevedad a la Consejería de Educación de Cantabria su abandono como licitadora, en tanto que si bien se han abierto las plicas, todavía no se ha procedido a su adjudicación.

Lo contrario, sabe Ud. que conlleva a una guerra de precios, con un solo beneficiario, que no va a ser ninguna de nuestras empresas (...). (Énfasis añadido).

La Consejería de Educación de la Comunidad Autónoma de Cantabria ha confirmado que dicho lote fue finalmente adjudicado a la empresa PALOMERA, que ya venía prestando el servicio de transporte para esa ruta (folios 9.669, 43.236 y 43.781).

C. Curso 2011/2012

4. El 1 de julio de 2011 se anunció el procedimiento para la adjudicación del servicio de transporte escolar en Cantabria para el curso escolar 2011/2012 de 465 rutas, siendo la fecha límite de presentación de ofertas el 28 de julio de 2011.
5. De las 465 rutas licitadas, un total de 447 eran rutas que ya habían sido licitadas con anterioridad. Un total de 398 rutas fueron licitadas mediante concurso, 48 mediante procedimiento negociado y 1 mediante contrato menor.
6. De las 398 rutas viejas licitadas mediante concurso en 28 de ellas concurrió más de una empresa (el 7% de los casos), mientras que en las 6 rutas nuevas licitadas mediante concurso el 100% de las rutas recibió oferta de más de un licitador.

7. De las 48 licitadas mediante procedimiento negociado hubo más de una oferta en 11 de ellas (el 23 % de los casos)³⁵:
8. De las 447 rutas preexistentes no se produjo concurrencia simultánea de las empresas incoadas en la propuesta de resolución para ninguna de ellas.
9. En 5 de las de las 7 rutas nuevas de este curso (rutas 336, 337, 339, 341, 1182) se produjo concurrencia simultánea de dos o más de las empresas investigadas. Las empresas que licitaron (L) y resultaron adjudicatarias (A) de estas rutas en esa licitación y las posteriores se detallan en la tabla 6 a continuación.

Tabla 6. Concurrencia simultánea de empresas investigadas respecto de las rutas nuevas 336, 337, 339, 341 y 1182.

Nº de Ruta	Empresas y UTEs licitadoras (L) y/o adjudicatarias (A)	2011/2012	2012/2013		2013/2014		2014/2015	2015/2016	2016/2017	2017/2018	2018/2019	
		Conc.	Neg.	Concurso	Neg.	P.A.	Neg.	P.A.	P.A.	P.A.	C. M.	P.A.
336	ANFERSA ADAPTADO S.L.									L		
	AUOCARES EUSEBIO S.L.	L										
	AUOCARES MARIANO SL								A			
	AUOCARES NATE SL	L										
	TRANSPORTES CÁNTABROS TERRESTRES SA Y OTROS_2012			L								
	UTE A. MENOCAI SL, J. BLANCO SL Y AUTOBUSES LA CANTABRICA SA	L										
	UTE ROTRATOR MARIANO NIETO CIVIBUS					A						
	UTE ROTRATOUR SL, AUOCARES MARIANO SL Y CIVIBUS SL			A								
	UTE TRANSPORTES TERRESTRES CÁNTABROS Y OTROS_2011	A										
UTE TURVTRANS 2017										A		
337	AUTOBUSES JUAN RUIZ S.L.	L										
	AUTOBUSES PALOMERA S.A.	L										
	LUPEFER S.L.	L										
	TRANSPORTES CÁNTABROS TERRESTRES SA Y OTROS_2012			A								
	TRANSPORTES TERRESTRES CÁNTABROS SA VIAJES POR CARRETERA SAU RUTAS DEL CANTABRICO SL Y OTROS UTE LEY 18/1982					A						
	UTE A. MENOCAI SL, J. BLANCO SL Y AUTOBUSES LA CANTABRICA SA	L										
	UTE TRANSPORTES TERRESTRES CÁNTABROS Y OTROS_2011	A										
	UTE TURVTRANS 2016								A			
UTE TURVTRANS 2018											A	
339	A. MENOCAI S.L.											A
	ALSA TRANSPORTES TERRESTRES CÁNTABROS Y 4 MAS UTE 2015							A				
	LUPEFER S.L.	L										
	N.R. RUIZ S.A.	L										
	TRANSPORTES CÁNTABROS TERRESTRES SA Y OTROS_2012			A								
	TRANSPORTES TERRESTRES CÁNTABROS SA VIAJES POR CARRETERA SAU RUTAS DEL CANTABRICO SL Y OTROS UTE LEY 18/1982					A						

³⁵ Información aportada por la Consejería de Educación del Gobierno de Cantabria en contestación a los requerimientos de información realizados (folios 9669, 10499 a 10500, 10718 a 10753, 43236 y 43781) resumida en las tablas 4 y 5.

	UTE A. MENOCA SL, J. BLANCO SL Y AUTOBUSES LA CANTABRICA SA	L										
	UTE AUTOBUSES FIGUERAS SL- AUTOCARES ATLANTIDA SL	L										
	UTE TRANSPORTES TERRESTRES CANTABROS Y OTROS 2011	A										
	UTE TURYSYTRANS 2017									A		
341	AUTOBUSES JUAN RUIZ S.L.	A	A			A				A		A
	AUTOBUSES PALOMERA S.A.	L										
	N.R. RUIZ S.A.										A	
	UTE A. MENOCA SL, J. BLANCO SL Y AUTOBUSES LA CANTABRICA SA	L										
	UTE NR RUIZ SA, JUAN RUIZ SL, CASTILLO QUIJANO SL (UTE 2012/2013)				A							
	UTE TRANSPORTES TERRESTRES CANTABROS Y OTROS 2011	L										
1182	AUTOBUSES MADRAZO S.L.	L										
	AUTOBUSES PERDIGON S.L.	L										
	MAZA GARCÍA, FRANCISCO JOSE					A						
	UTE 2015 MAZA UNION TEMPORAL DE EMPRESAS LEY 18/82								A			
	UTE AUTOBUSES FIGUERAS SL- AUTOCARES ATLANTIDA SL	L										
	UTE MAZA 2011	A										
	UTE MAZA 2012/2013				A							
	UTE MAZA 2014-2015 LEY 18/82							A				
	UTE MAZA 2017-18 (Fco. José Maza García-Julián Maza Porres)										A	
UTE TRANSPORTES TERRESTRES CANTABROS Y OTROS 2011	L											

10. Para este curso 2011/12, la UTE TURYTRANS_2011³⁶ presentó oferta para 116 rutas de las 465 convocadas³⁷, resultando adjudicataria en 114³⁸ de ellas³⁹.

Conformaban dicha UTE, distintas empresas de la **DIVISIÓN ALSA (AUTOMÓVILES LUARCA, S.A., ENATCAR, NEX CONTINENTAL HOLDINGS, S.L., RUTAS DEL CANTÁBRICO VIACARSA, TURYTRANS)** junto con **ZORRILLA y BENITO**.

11. Entre las rutas adjudicadas a la UTE TURYTRANS 2011 figuran las de los lotes 11L21⁴⁰ y 11L04⁴¹, en relación con los cuales se ha recabado un correo electrónico

³⁶ La denominación oficial de esta UTE es TRANSPORTES CÁNTABROS Y OTROS_2011 conformada por TURYTRANS, AUTOMÓVILES LUARCA, S.A., RUTAS DEL CANTÁBRICO, ENATCAR, VIACARSA, NEX CONTINENTAL HOLDINGS, S.L. (de la DIVISIÓN ALSA), BENITO y ZORRILLA. Sin embargo, nos referiremos a las distintas UTE en que TURYTRANS actúa como gestora a las UTE TURYTRANS haciendo indicación del año de su conformación. Tales UTE, además de la UTE TURYTRANS 2011 a la que acaba de hacerse alusión, son las siguientes:

- **UTE TURYTRANS 2012**, conformada por TURYTRANS, RUTAS DEL CANTÁBRICO, VIACARSA (de la división ALSA), BENITO y ZORRILLA.
- **UTE TURYTRANS 2013**, conformada por TURYTRANS, RUTAS DEL CANTÁBRICO, ENATCAR, VIACARSA (de la división ALSA), BENITO y ZORRILLA.
- **UTE TURYTRANS 2015**, conformada por TURYTRANS, RUTAS DEL CANTÁBRICO (de la división ALSA), BENITO, ZORRILLA y LA CARREDANA.
- **UTE TURYTRANS 2016**, conformada por TURYTRANS, RUTAS DEL CANTÁBRICO, ENATCAR, VIACARSA, TRANSPORTES ACCESIBLES PENINSULARES (de la división ALSA), BENITO y ZORRILLA.
- **UTE TURYTRANS 2017**, conformada por TURYTRANS, RUTAS DEL CANTÁBRICO, TRANSPORTES ACCESIBLES PENINSULARES (de la división ALSA), BENITO, ZORRILLA y LA CARREDANA.
- **UTE TURYTRANS 2018**, conformada por TURYTRANS, RUTAS DEL CANTÁBRICO, VIACARSA, ENATCAR (de la división ALSA), BENITO, ZORRILLA y LA CARREDANA.

Nótese que no se constituyó UTE TURYTRANS 2014 dado que las rutas para el curso 2014/2015 se licitaron en 2013 junto con las rutas para el curso 2013/2014.

³⁷ Rutas 4, 7, 8, 21, 22, 23, 25, 27, 28, 39, 40, 41, 42, 48, 65, 66, 68, 70, 74, 75, 77, 78, 79, 80, 81, 82, 83, 92, 113, 114, 116, 117, 118, 119, 138, 140, 141, 142, 148, 149, 151, 153, 154, 156, 157, 173, 174, 176, 178, 180, 181, 186, 187, 189, 190, 191, 204, 205, 206, 222, 230, 241, 244, 247, 249, 250, 251, 252, 253, 266, 296, 309, 318, 327, 335, 336, 337, 339, 341, 1001, 1006, 1008, 1013, 1018, 1020, 1021, 1024, 1025, 1027, 1034, 1045, 1051, 1054, 1062, 1079, 1095, 1098, 1112, 1118, 1120, 1123, 1124, 1131, 1145, 1146, 1147, 1150, 1152, 1165, 1166, 1167, 1168, 1171, 1178, 1182 y 1185.

³⁸ Todas las anteriores, a excepción de las rutas 341 y 1182.

³⁹ Información aportada por TURYTRANS (folios 2953 a 1962) y por la Consejería de Educación del Gobierno de Cantabria (folios 44060 a 44099) en contestación a los requerimientos de información realizados.

⁴⁰ Rutas 4, 241, 1020 y 1112.

⁴¹ Rutas 42, 178, 180, 181, 1025, 1123 y 1131.

interno de 2 de septiembre de 2011 de la empresa TURYTRANS⁴², la empresa gestora de la citada UTE, que se reproduce parcialmente a continuación:

“(…) con motivo de la contratación de transporte escolar de este año y como ya estuvimos comentando, este año en la UTE, tuvimos que meter los contratos de transporte escolar de Zorrilla e Hijos y Autobuses Benito, S.L., lotes 11L21 y 11L04, con el fin de evitar la exclusión de ofertas por licitar como empresa individual y en UTE.

Obviamente los derechos sobre esos lotes son de su exclusividad, podrías prepararnos un modelo de contrato privado, o si tienes uno estándar enviárnoslo, para garantizarle que esos contratos son suyos, que el importe de la facturación que por esos lotes haga la UTE, es suyo, recibiendo la cantidad íntegra según, vaya pagando la Consejería de Educación, mediante transferencia bancaria en la cuenta que nos indiquen y una vez finalizado el objeto del contrato que sirvió de base para la constitución, el resto de empresas que integran la UTE, se comprometen a no concurrir a dichos contratos, si ellos licitan como empresa de forma individualiza (...). (Énfasis y subrayado añadidos).

Adjunto al correo figura un “modelo de contrato privado para recoger las rutas de Zorrilla y Benito” entre dichas empresas y el resto de los miembros de la UTE – todas empresas de la **DIVISIÓN ALSA** – del que se reproduce el siguiente extracto:

*“(…) TERCERA. - Una vez finalizados los servicios prestados por la UTE, concluido el plazo de adjudicación, y caso de convocarse una nueva licitación para la realización de tales servicios, las sociedades integrantes de la UTE, a excepción de (**) se comprometen a no concurrir en la licitación que pudiera promoverse con relación al lote 11L21, en el supuesto que (**) tuviese intención de presentarse a dicho proceso de licitación de forma individualizada (...)*. (Énfasis añadido).

Respecto de los lotes 11L21 y 11L04 a los que se hace referencia en los mencionados documentos, se ha comprobado que:

- en cursos anteriores al 2011/12 solo presentaron oferta a las rutas de los lotes 11L21 y 11L04 **ZORRILLA** y **BENITO** respectivamente;
- en el curso 2011/12 la oferta presentada fue solo la de la UTE;
- en las licitaciones posteriores correspondientes a dichas rutas hasta el curso 2018/19, no hay ofertas presentadas por empresas de la DIVISIÓN ALSA, ya sea en UTE o individualmente a las rutas objeto del pacto de no agresión por ser exclusivas de BENITO y ZORRILLA. Tampoco **ZORRILLA**, presentó oferta a aquellas rutas que eran exclusivas de BENITO ni viceversa.

⁴² Correo electrónico interno de TURYTRANS 2 de septiembre de 2011 con asunto “Re: proyecto de escritura” y documento adjunto “Cesión derechos de lotes individualizados” (folios 5963, 5965 y 5966), recabado en la inspección de TURYTRANS.

12. Respecto a las rutas 4, 241, 1020 y 1122 como se observa en la tabla 7, ZORRILLA no vuelve a licitar despues de la UTE de 2011 en las rutas indicadas en el correo de 2 de septiembre de 2011 al que se hacía referencia en el hecho 11, en competencia con TURYSYTRANS. Sí lo hace en solitario a partir del año 13/14, 16/17. Lo hace de nuevo junto a la UTE turytrans 2017, en la ruta 241 tras haber perdido la licitación frente a IRB los dos concursos anteriores.

Tabla 7. Seguimiento de las rutas 4,241,1020 y 1122

Tipo de licitación	Nº de Ruta	Empresas licitantes (L) / Adjudicatarias (A)	Curso escolar objeto de la licitación					
			2009/2010	2010/2011	2011/2012	2013/2014	2016/2017	2017/2018
Negociado	4	AUTOBUSES ZORRILLA E HIJO S.L.		A		A		
	241	AUTOBUSES ZORRILLA E HIJO S.L.	A	A				
		FAY MO DUQUE SL		L				
	1020	AUTOBUSES ZORRILLA E HIJO S.L.	A	A				
1112	AUTOBUSES ZORRILLA E HIJO S.L.		A					
	FAY MO DUQUE SL	A	L					
Concurso	4	UTE TRANSPORTES TERRESTRES CANTABROS Y OTROS_2011			A			
	241	UTE TRANSPORTES TERRESTRES CANTABROS Y OTROS_2011			A			
	1020	UTE TRANSPORTES TERRESTRES CANTABROS Y OTROS_2011			A			
	1112	UTE TRANSPORTES TERRESTRES CANTABROS Y OTROS_2011			A			
Proced.ento Abierto	241	AUTOBUSES ZORRILLA E HIJO S.L.				A	L	
		INTERNACIONAL REGULAR BUS CASTRO (IRB) SL					A	A
		UTE 2016 MONTEJO-GAVILANES					L	
		UTE ROTRATOR MARIANO NIETO CIVIBUS				L		
	1020	UTE TURYSYTRANS 2017						L
		AUTOBUSES ZORRILLA E HIJO S.L.				A	L	L
		INTERNACIONAL REGULAR BUS CASTRO (IRB) SL					A	A
		UTE 2016 MONTEJO-GAVILANES					L	
	1112	UTE ROTRATOR MARIANO NIETO CIVIBUS				L		
		ANFERSA ADAPTADO S.L.						L
		AUTOBUSES ZORRILLA E HIJO S.L.				A	L	L
		INTERNACIONAL REGULAR BUS CASTRO (IRB) SL					A	A
	UTE ROTRATOR MARIANO NIETO CIVIBUS				L			

13. Respecto al lote de rutas que el correo de 2 de septiembre de 2011 atribuye en exclusiva a BENITO, se observa que en las rutas en cuestión no se ha presentado ninguna de las tres empresas a las que se he hace referencia en citado correo, tal como se puede observar en la tabla 8.

Tabla 8. Seguimiento de las rutas 42,178,180,181,1025,1123 y 1131

Tipo de licitación	Nº de Ruta	Empresas licitantes (L) / Adjudicatarias (A)	Curso escolar objeto de la licitación							
			2009/2010	2010/2011	2011/2012	2013/2014	2015/2016	2016/2017	2017/2018	2018/2019
Negociado	42	AUTOBUSES BENITO S.L.		A						
	178	AUTOBUSES BENITO S.L.		A						
	180	AUTOBUSES BENITO S.L.	A	A						
	181	AUTOBUSES BENITO S.L.		A						
	1025	AUTOBUSES BENITO S.L.		A						
	1123	AUTOBUSES BENITO S.L.		A						
	1131	AUTOBUSES BENITO S.L.	A	A						
Concurso	42	UTE TRANSPORTES TERRESTRES CANTABROS Y OTROS_2011			A					
	178	UTE TRANSPORTES TERRESTRES CANTABROS Y OTROS_2011			A					
	180	UTE TRANSPORTES TERRESTRES CANTABROS Y OTROS_2011			A					
	181	UTE TRANSPORTES TERRESTRES CANTABROS Y OTROS_2011			A					

	1025	UTE TRANSPORTES TERRESTRES CANTABROS Y OTROS_2011			A				
	1123	UTE TRANSPORTES TERRESTRES CANTABROS Y OTROS_2011			A				
	1131	UTE TRANSPORTES TERRESTRES CANTABROS Y OTROS_2011			A				
Proced. Abierto	42	AUTOBUSES BENITO S.L.			A	A		A	
	178	AUTOBUSES BENITO S.L.			A		A		A
	180	AUTOBUSES BENITO S.L.			A		A		A
	181	AUTOBUSES BENITO S.L.			A		A		A
	1025	AUTOCARES RAVIGO SL			L				
		AUTOBUSES BENITO S.L.			A				
	1123	AUTOBUSES BENITO S.L.			A		A		A
	1131	AUTOBUSES BENITO S.L.			A		A		A

D. Curso 2012/2013

14. El 21 de junio de 2012 se anunció por la Consejería de Educación la licitación por procedimiento abierto para la adjudicación del servicio de transporte escolar para el curso 2012/13, licitándose 40 lotes, que a su vez comprendían un total de 131 rutas, prorrogándose 322 rutas de cursos anteriores.
15. Dicho anuncio de las licitaciones para el curso 2012/13 fue remitido por **UPAVISAN** a sus asociadas en correos electrónicos de 2 y 9 de julio de 2012⁴³, adjuntado un listado con 6 rutas (304, 349, 350, 1192, 1193 y 1194) del total de las 131 convocadas, indicando lo siguiente⁴⁴:

“Estimados amigos:

Adjunto remito los contratos nuevos para el próximo concurso escolar, los que no están en esta lista son contratos que se están realizando por las empresas correspondientes.”
(Énfasis añadido)

16. Los destinatarios del referido correo eran **ANFERSA**, LORENZO CASANOVA Y HERMANOS, Autobuses Castañeda S.L., Autobuses Ché, Alsa Cantabria, Autobuses Henández S.L., JUAN RUIZ, LA CARREDANA, AUTOBUSES PERDIGÓN, **ZORRILLA**, **BENITO**, LUPEFER, Autobuses Sobatur, Aranda, Autocares Gerardo Ruiz, D. Jose Vinatea Fernández y RUIZ.
17. **UPAVISAN** convocó además una reunión y comida para el 18 de julio de 2012, fecha previa al vencimiento del plazo de presentación de ofertas fijado para el 30 de julio.
18. Las tablas 4 y 5 muestra el grado de concurrencia que hubo en las 147 rutas licitadas para este curso. De las 129 rutas preexistentes hubo más de una oferta en un total

⁴³ Documento anexo al correo electrónico remitido por UPAVISAN a sus asociados el 2 de julio de 2012 (folios 6045 a 6047), recabado en la inspección de TURYTRANS; correos electrónicos de UPAVISAN a sus asociados de 9 de julio de 2012 con asunto “Educación” y adjuntos “Contratos Nuevos” (folios 2624 a 2628) y de 12 de julio de 2012 con asunto “Reunión” (folio 2633), recabados en la inspección de BENITO.

⁴⁴ Correos electrónicos de UPAVISAN a sus asociados de 9 de julio de 2012 con asunto “Educación” y adjuntos “Contratos Nuevos” (folios 2624 a 2628), recabado en la inspección de BENITO y de 10 de julio de 2012 (folios 6190 a 6194), recabado en la inspección de TURYTRANS.

de 77 licitaciones mediante concurso (el 60%) y en 2 de las adjudicadas mediante procedimiento negociado sin que se presentaran de manera simultánea las empresas incoadas para ninguna de ellas. Respecto de 18 rutas nuevas, se presentaron más de una oferta en las 7 licitadas mediante concurso (el 100%) y en la única ruta licitada mediante contrato menor.

19. En 7 de las 8 rutas nuevas estas empresas presentaron más de una oferta en este curso (rutas 304, 349, 350, 1094, 1192, 1193 y 1194). Las empresas que licitaron (L) y resultaron adjudicatarias (A) de estas rutas en esa licitación y las posteriores se detallan en la tabla 9:

Tabla 9. Seguimiento de las rutas 304, 349, 350, 1044, 1192, 1193 y 1194

Nº de Ruta	Empresas y UTEs licitadoras (L) y/o adjudicatarias (A)	2012/ 2013	2013/ 2014		2014/ 2015	2015/ 2016	2016/ 2017	2017/ 2018	2018/ 2019
		Concurso	Neg.	P.A.	Negociado	P.A.	P.A.	P.A.	P.A.
304	AUTOBUSES JUAN RUIZ S.L.			A			A		A
	AUTOBUSES PALOMERA S.A.	L							
	LUPEFER S.L.	L							
	UTE A.Menocal sl, Autobuses la Cantabrica sa y J.Blanco sl	L							
	UTE NR RUIZ SA, JUAN RUIZ SL, CASTILLO QUIJANO SL (UTE 2012/2013)	A							
	UTE ROTRATOUR SL, AUTOCARES MARIANO SL Y CIVIBUS SL	L							
	UTE Rutas del Cantábrico sl, Transportes terrestres cántabros sa, UTE	L							
349	AUTOBUSES JUAN RUIZ S.L.			A		A		A	
	AUTOBUSES MADRAZO S.L.	L							
	AUTOBUSES PALOMERA S.A.	L							
	MÁVI MUÑOZ, S.L.	L							
	UTE A.Menocal sl, Autobuses la Cantabrica sa y J.Blanco sl	L							
	UTE Autocares Fano sl, autocares Ribelbus sl y Pedro Pablo Alvarez García	L							
	UTE NR RUIZ SA, JUAN RUIZ SL, CASTILLO QUIJANO SL (UTE 2012/2013)	A							
UTE Rutas del Cantábrico sl, Transportes terrestres cántabros sa, UTE	L								
350	AUTOBUSES BENITO S.L.	L							
	AUTOBUSES MADRAZO S.L.	L							
	AUTOBUSES PERDIGON S.L.	L							
	MÁVI MUÑOZ, S.L.	L							
	N.R. RUIZ S.A.			A	A	A		A	
	UTE A.Menocal sl, Autobuses la Cantabrica sa y J.Blanco sl	L							
	UTE AUTOBUSES FIGUERAS SL-AUTOCARES ATLANTIDA SL	L							
	UTE Autocares Fano sl, autocares Ribelbus sl y Pedro Pablo Alvarez García	L							
	UTE NR RUIZ SA, JUAN RUIZ SL, CASTILLO QUIJANO SL (UTE 2012/2013)	A							
UTE Rutas del Cantábrico sl, Transportes terrestres cántabros sa, UTE	L								
1094	TRANSPORTES CÁNTABROS TERRESTRES SA Y OTROS 2012	L							
	TRANSPORTES TERRESTRES CÁNTABROS SA VIAJES POR CARRETERA SAU RUTAS DEL CANTABRICO SL Y OTROS UTE LEY 18/1982			A					
	UTE ROTRATOR MARIANO NIETO CIVIBUS			L					
	UTE ROTRATOUR SL, AUTOCARES MARIANO SL Y CIVIBUS SL	A							
	UTE TURYTRANS 2016						A		
UTE TURYTRANS 2018								A	
1192	ANFERSA ADAPTADO S.L.	A		A			L		
	AUTOBUSES MADRAZO S.L.	L							
	AUTOBUSES PERDIGON S.L.	L							
	INTERNACIONAL REGULAR BUS CASTRO (IRB) SL						A	A	
	UTE ROTRATOR MARIANO NIETO CIVIBUS			L					

	UTE Rutas del Cantábrico sl, Transportes terrestres cántabros sa, UTE	L						
1193	AUTOBUSES BENITO S.L.	L						
	AUTOBUSES MADRAZO S.L.	L						
	AUTOBUSES PERDIGON S.L.	L						
	ESPAÑA DIEGO, MODESTO	L						
	N.R. RUIZ S.A.			A			A	A
	UTE A.Menocal sl, Autobuses la Cantabrica sa y J.Blanco sl	L						
	UTE AUTOBUSES FIGUERAS SL-AUTOCARES ATLANTIDA SL	L						
	UTE Autocares Fano sl, autocares Ribelbus sl y Pedro Pablo Alvarez García	L						
	UTE NR RUIZ SA, JUAN RUIZ SL, CASTILLO QUIJANO SL (UTE 2012/2013)	A						
UTE Rutas del Cantábrico sl, Transportes terrestres cántabros sa, UTE	L							
1194	AUTOBUSES BENITO S.L.	L						
	AUTOCARES EUSEBIO S.L.	A						
	AUTOCARES GERARDO RUIZ S.L.	L						
	UTE 2013 2 CURSOS (EUSEBIO-GERARDO RUIZ)			A				
	UTE 2016 SARDINERO					A		
	UTE A.Menocal sl, Autobuses la Cantabrica sa y J.Blanco sl	L						
	UTE MATALEÑAS 2018/2019							A
UTE Rutas del Cantábrico sl, Transportes terrestres cántabros sa, UTE	L							

20. La UTE formada por las empresas ROTRATOUR, MARIANO y CIVIBUS licitó a 39 rutas, 2 nuevas y 37 rutas viejas, resultando adjudicataria de 35 de estas rutas⁴⁵.

E. Curso 2013/2014

21. El 29 de junio de 2013 se anunció por la Consejería de Educación la licitación por procedimiento abierto para la adjudicación del servicio de transporte escolar de los cursos 2013/14 y 2014/15 con fecha límite de presentación de ofertas de 7 de agosto de 2013.

22. El 18 de julio de 2013, con carácter previo al referido anuncio, tuvo lugar una reunión de **LA COORDINADORA**, como se constata a partir de un correo electrónico del presidente de **LA COORDINADORA a PALOMERA** para tratar, entre otros asuntos, la nueva contratación de transporte escolar para el curso 2013/14⁴⁶:

“Estimado compañero:

El próximo día 18 a las 12'30 h. tendremos una reunión en la Estación de Autobuses de Santander en la Sala Usos Múltiples. Se tratará el tema de la nueva contratación de transporte escolar curso 2013/2014, también se tratará la situación del convenio colectivo y contaremos con presencia del Director General de Transportes, D. Fermín Llaguno Mazas. Es para todos importante contar con tu presencia”.

⁴⁵ Rutas 27, 28, 70, 81, 82, 83, 116, 117, 118, 119, 141, 142, 151, 153, 156, 157, 176, 222, 249, 250, 266, 309, 318, 336, 1006, 1008, 1018, 1021, 1094, 1095, 1098, 1145, 1146, 1185 y 1195.

⁴⁶ Correo electrónico con dominio “Jblanco” a PALOMERA de 15 de julio de 2013 con asunto “COORDINADORA DE TRANSPORTES REUNIÓN 18 JULIO” (folio 5514), recabado en la inspección realizada en la sede de PALOMERA e información aportada por la COORDINADORA (folios 2567 a 2571 y 9479), MENOCA (folio 43756) y la Consejería de Educación del Gobierno de Cantabria (folios 9669, 10867, 10868, 43236 y 43781) en contestación a los requerimientos de información realizados

Las tablas 4 y 5 recogen el grado de concurrencia que hubo a las 463 licitaciones que se convocaron en ese curso escolar sumando a las rutas licitadas por procedimiento abierto, aquellas que se ofertaron por procedimiento menor y negociado, de las que 17 eran rutas nuevas⁴⁷.

23. Los datos muestran que sobre el total de 462 rutas susceptibles de competencia potencial hubo concurrencia de ofertas respecto de 117.
24. Por lo que respecta a las 445 rutas preexistentes se presentaron dos o más ofertas para 115, mientras que solo hubo concurrencia simultánea de varias empresas investigadas respecto de 7 de ellas (rutas 32, 33, 34, 35, 186, 1015 y 1045).
25. Se ha constatado, además, respecto de las rutas preexistentes 34 y 35, que, pese a presentar inicialmente una mejor oferta, tanto económica como técnica, AUTOCARES CALVO E HIJOS, S.L. renunció a la adjudicación, de modo que estas rutas fueron finalmente adjudicadas a PALOMERA, la prestadora del servicio en esas rutas en el curso anterior⁴⁸.
26. Respecto de este curso 2013/14 se han recabado en la sede de **BENITO** las ofertas de otras empresas⁴⁹ (**TURYTRANS**, **MENOCAL** y J. BLANCO) selladas y firmadas y con mención de los importes concretos para el concurso convocado por la Fundación Marqués de Valdecilla para prestar el servicio de **transporte escolar del CEE Parayas**⁵⁰.

Tales ofertas son de 17 de julio de 2013 siendo la invitación por el servicio de contratación para presentar ofertas el 1 de agosto de 2013⁵¹.

27. En relación con esta misma licitación **del CEE Parayas**, se ha recabado un correo electrónico enviado por **BENITO** a **TURYTRANS** el 13 de agosto de 2013, con el siguiente contenido (folios 2.752 a 2.753 y 5.345):

“Buenas tardes, el técnico de la Fundación Valdecilla me pide un escrito de que no os interesa el concurso. Revisa el adjunto y si te parece correcto me lo firmas. Mañana me paso a buscarlo y se lo entrego. (...)”.

⁴⁷ Contestación de la Consejería de Educación a los requerimientos de información realizados (folios 9669, 42130, 43236 y 43781).

⁴⁸ Documentación facilitada en la denuncia presentada (folio 71).

⁴⁹ Ofertas económicas de 17 de julio de 2013 de TURYTRANS (folio 5387), de MENOCAL (folios 5383 y 5384) y de J. Blanco, S.L. (folios 5385 y 5386), incluidas en la carpeta “Fundación Valdecilla 2013/2014” para el procedimiento negociado “transporte Escolar CEE Parayas curso 2013/2014, recabadas en la inspección de BENITO.

⁵⁰ Información obtenida de la página web <http://colegioparayas.com/colegio/>

⁵¹ Correo electrónico del servicio de contratación de la Fundación Valdecilla a BENITO, MENOCAL y TURYTRANS de 1 de agosto de 2013 (folios 2730 y 5374), recabado en la inspección de BENITO.

El citado correo electrónico lleva adjunto un borrador de renuncia a la licitación dirigido al técnico superior de la fundación Marqués de Valdecilla con el siguiente contenido⁵²:

“(…) El servicio que nos solicita entendemos que no se ajusta al precio de licitación, por tanto, le manifestamos nuestra intención de no concurrir al mismo. (…)”

28. Ese mismo día 13 de agosto 2013, y en relación con la misma licitación, **BENITO** remitió un correo electrónico al administrador que comparten **MENOCAL, LA CANTÁBRICA DE COMILLAS** y J. BLANCO con el mismo contenido que el anterior y al que se adjunta también un borrador de carta de renuncia a la licitación con el siguiente tenor ⁵³:

*“Santander a 13 de agosto de 2013
(…) [Administrador de MENOCAL, LA CANTÁBRICA DE COMILLAS y de J. Blanco, S.L.], en nombre y representación de las Empresas Menocal – Blanco – La Cantábrica. Agradece su invitación para el concurso de Transporte Escolar Expte. FMV /CEEV / NO SARA P.ABR. para el curso 2013/14. Del mismo modo le manifiesto mí no concurrencia al Concurso invitado (…)”*

De esta licitación para prestar el servicio de transporte escolar del CEE Parayas, resultó finalmente adjudicataria BENITO⁵⁴.

29. Por otra parte, en los meses de julio y agosto de 2013, varios directivos de **TURYTRANS** intercambiaron los siguientes correos electrónicos con los asuntos “concurso cantabría” y “datos empresas acuerdos”:

- Correo electrónico de 15 de julio de 2013 de [dato personal] a [dato personal] y [dato personal] (folio 6308):

“[dato personal], buenas tardes, el nuevo concurso de transporte escolar prevé que 15 puntos de los 60 totales, sean adjudicados a las empresas licitadoras en función de lo que denominan "tiempo de respuesta en la ejecución del servicio ante incidencias", al final estos quince puntos, van a facultar a la mesa de contratación, en caso de concurrencia, para adjudicar la ruta a quien estimen, ya que es un criterio muy subjetivo. (…)”

A nivel de las Asociaciones de Transportistas de Cantabria, se esta valorando la posibilidad que que todas las empresas de transporte de Cantabria, firmen un compromiso de colaboración mutua, dándose cobertura unas a otras ante incidencias con el fin de que todas tuvieran los 15 puntos.

⁵² Fichero “Santander 13 de agosto de 2013” (folio 5354), recabados en la inspección de BENITO.

⁵³ Correo electrónico de BENITO al administrador de MENOCAL, J. Blanco, S.L. y LA CANTÁBRICA DE COMILLAS de 13 de agosto de 2013 con adjunto “pedro” (folios 2754 y 2755) y fichero “pedro” de 13 de agosto de 2013 (folio 5355), recabados en la inspección de BENITO.

⁵⁴ Contrato de Servicio para el transporte escolar del CEE Parayas, curso escolar 2013/2014 incluido en la carpeta “Fundación Valdecilla 2013/2014” (folios 5362 a 5364), recabado en la inspección de BENITO.

Yo personalmente no lo veo, se podría interpretar como medida anticompetitiva y considerar la Comisión Nacional de la Competencia una vulneración de la Ley, pudiendo sancionar a las empresas. Como lo veis vosotros ¿?, tendríamos algún amparo legal para ese contrato de colaboración (...). (Énfasis añadido).

- Correo electrónico interno de 16 de julio de 2013 de [dato personal] a [dato personal] (folio 6320):

“Como apunta [dato personal], un acuerdo entre todas las transportistas podría considerarse una conducta colusoria y por tanto prohibida. Resultaría que en virtud del acuerdo, las transportistas de Cantabria obtendrían 15 puntos de ventaja sobre las ofertas de quienes residan en otras Comunidades.

No obstante, si el acuerdo se limitase a determinadas empresas integrantes de una asociación, entendemos que el acuerdo podría adecuarse a derecho, siempre y cuando se haga constar en el mismo que el compromiso asumido por quienes lo suscriben, no debe considerarse en ningún caso un compromiso de exclusividad, quedando en libertad cada uno de ellos para establecer acuerdos similares con terceros operadores que pudieran estar interesados en la licitación” (énfasis añadido).

- Correo electrónico interno de 24 de julio de 2013 de [dato personal] a [dato personal] y [dato personal] (folio 6320):

“(…) según me han comentado en contratación de la Consejería de Educación, el próximo lunes se publica en el BOC, el concurso, participaste en las aclaraciones respecto a la conducta colusoria que supondría un pacto-acuerdo entre todos los transportistas de Cantabria, pero si podríamos hacer pactos individuales de colaboración, podrías prepararnos un borrador de contrato, para dos o tres transportistas. La idea de [dato personal] o, es que el viernes tiene una reunión con la Directora de Centro y le gustaría llevar un borrador, que no tiene que ser el definitivo, para enseñárselo y en función de su opinión actuar en un sentido u otro”.

- Correo electrónico interno de 1 de agosto de 2013 de [dato personal] a [dato personal] y [dato personal] con copia a [dato personal], [dato personal] y [dato personal] (folio 6353):

“Buenos Días, después de las conversaciones de esta mañana, os detallo el mapa de las empresas con las que tendremos que tener acuerdos de colaboración, .Si necesitamos en alguna otra zona , podriamos meter alguna mas, pero en principio este seria el resumen:

UTE .TTC y OTROS.

Transportes Terrestres Cantabros.

Ruta del Cantabrico

VIACAR

Enatcar

Autobuses Benito (ajeno) Instalaciones-Taller en Santa Maria de Cayón. Buses

Zona Sarón . Contratos fabricas zona Solares . Buses y conductores zona Sarón

Autobuses Zorrilla (ajeno) .Oficinas En Castro– 3 Contratos Privados en Castro,

8 buses y 8 conductores en Castro y Ampuero.

COLABORACIONES ORGNAZACIÓN.

- Alsa para zona de Unquera
- TVA ,Talleres zona Stder y Colindres – Santurce-Bilbao

COLABORACIONES AJENOS

Autobuses Perdigon. Razón Social Autobuses Perdigon S.L.

- *Domicilio Fiscal C/ Juan de Espina 78*
- *Relación de Vehiculos Buses de 60p, 55p, 40p, 30p y micro de 27p y 19p*
- *Taller-Instalaciones -Oficinas. Autobuses Perdigon dispone de una nave en la calle Juan de Espina 78, equipada con taller para mantenimiento de vehículos propios y oficinas.*
- *Relación de nº de conductore_(sin nombre) , y base Tenemos 4 conductores asalariados y 2 conductores autónomos , Base en C/ juan de Espina 78*
- *Tenemos 1 contrato privado de uso especial de trabajadores.*
- *Teléfono y persona contacto. Lorenzo Trueba Gomez 615 06 55 06*

ANFERSA . Ver adjunto

A.HERNANDEZ

Razón Social: ANGEL HERNANDEZ AUTOCARES S.L.

Representante legal: Manuel Hernández Somonte

Domicilio Fiscal: C/ La Gloria nº 117-Santander

Talleres/ Oficinas: - C/ La Gloria nº 117- Santander (Cantabria)

-Polígono industrial de Heras nº 149 –Heras (Cantabria)

Plantilla en Santander: 4 personas

Plantilla en Heras : 3 Personas

Conratos en la Zona:

- *Contratos con el Ayuntamiento de Medio Cudeyo.*
- *Contratos con el Ayuntamiento de Entrambasaguas*
- *Contratos con el Ayuntamiento de Bareyo.*

JOSE VINATEA FERNANDEZ – Santoña Garaje 3 coches-3 conductores

EXCURSIONES PIN 2 coche – 2 conductores Santoña Garaje

Contrato . Centro Penitenciario El Dueso- Berria -Santoña

A.CHE.

AUTOBUSES CHE SL.

B-39438056

DIRECCION GARAJE: PLAZA LA IGLESIA S/N, CP:39764-RADA(CANTABRIA)

DIRECCION OFICINA:BO SOMADILLA 65, CP:39764 BADAMES

VOTO(CANTABRIA)

VEHICULOS: 1393 DCW-31 PLAZAS

S-3636-AL - 18 PLAZAS

3268 GKL- 51 PLAZAS

A. MENCAL

Taller y Garaje en Ruesga -Ramales

9 micro- 9 conductores”.

- Correo electrónico interno de 1 de agosto de 2013 de [dato personal] a [dato personal], [dato personal], [dato personal], y [dato personal] (folios 6353):

“Buenas tardes.

Adjunto documento de colaboración con transportista a suscribir, de forma individual, con cada uno de los que nos vaya a prestar colaboración.

Saludos cordiales”.

- Correo electrónico interno de 5 de agosto de 2013 de [dato personal] a [dato personal], [dato personal] y [dato personal] con copia a [dato personal], [dato personal] y [dato personal] (6353):

“Buenos días.

Adjunto documento de colaboración con sociedades de la organización, y documento de compromiso de no concurrencia a los mismos lotes/rutas”.

Se adjuntan en efecto, a dicho correo, los documentos a suscribir de forma individual por la citada UTE TURYTRANS 2013 con cada una de las empresas referenciadas, acordando no concurrir de manera competitiva en las mismas rutas⁵⁵. Así, en el documento adjunto denominado “Acuerdo de no concurrencia licitaciones colaborador” expresamente se indica lo siguiente en su apartado segundo⁵⁶:

“(…) las partes convienen y se comprometen expresa y recíprocamente a no coincidir en la presentación de ofertas a un mismo lote o ruta de los que compone la licitación (…)”.

30. Al analizar las ofertas presentadas por dichas empresas en la licitación convocada para este curso escolar 2013/14, se aprecia, de hecho, que no concurren simultáneamente a las mismas rutas⁵⁷:

- **ANFERSA** presentó oferta en 8 rutas (240, 254, 285, 294, 345, 1192, 1196, 1197), resultando adjudicataria de 6 de ellas (254, 285, 294, 345, 1192 y 1197) y otra empresa, no incoada en este expediente, la adjudicataria de las rutas 240 y 1196.
- **Ángel Hernández, Autocares, S.L.** presentó oferta a 9 rutas (64, 135, 136, 219, 221, 1050, 1059, 1065 y 1158) siendo todas ellas adjudicadas a dicha empresa, que venía realizando dichas rutas desde el curso 2009/10, habiendo presentado únicamente oferta, a dichas rutas, la referida empresa.

⁵⁵ Correo electrónico interno de TURYTRANS de 5 de agosto de 2013 con asunto “Datos empresas Acuerdos” y documentos adjuntos “Acuerdo de no concurrencia licitaciones colaborador” y Acuerdo colaborador UTE-Transportistas Organización” (folios 6353 y 6356 a 6360), recabados en la inspección de TURYTRANS.

⁵⁶ Documento adjunto “Acuerdo de no concurrencia licitaciones colaborador” al correo electrónico interno de TURYTRANS de 5 de agosto de 2013 con asunto “Datos empresas Acuerdos” (folio 6356), recabado en la inspección de TURYTRANS.

⁵⁷ Información aportada por la Consejería de Educación en contestación al requerimiento realizado (folios 9669, 43236 y 43781).

- **BENITO** presentó oferta de forma individual a 8 rutas (las 7 rutas ya referenciadas anteriores, 42, 178, 180, 181, 1025, 1123 y 1131, más la ruta 1186), resultando adjudicataria de todas ellas.
- **Autobuses Che, S.L.** presentó oferta a 3 rutas (210, 212 y 1138), resultando adjudicataria de todas ellas. Estas rutas venían siendo realizadas desde el curso escolar 2010/11 por dicha empresa, siendo la única que presentó oferta.
- **Autobuses Perdigón, S.L.** presentó oferta a 7 rutas (5, 76, 165, 223, 293, 1056 y 1063), resultando adjudicataria de todas ellas, que realizaba las rutas 5 y 223 desde el curso 2010/11, siendo la única oferta presentada; igualmente las rutas 76, 293, 1056 y 1063 desde el curso 2009/10 y la ruta 165 venía prorrogada desde el curso 2009/10 y realizada por esta empresa hasta el curso 2013/14, en el cual presentó también oferta Autocares Rávigo, S.L., pero resultó adjudicataria Autobuses Perdigón, S.L., con una oferta con más baja y fue prorrogada hasta el curso 2016/17, en el que presentaron ofertas las dos empresas indicadas, es decir, Autocares Rávigo, S.L. y Autobuses Perdigón, S.L. y también ROTRATOUR, resultando adjudicataria Autocares Rávigo, S.L. y es prorrogada hasta el curso 2017/18. En el curso 2018/19 presentaron ofertas Autocares Rávigo, S.L. y Autobuses Perdigón, S.L., resultando adjudicataria Autobuses Perdigón, S.L. con una mayor baja.
- **Jose Vinatea Fernández** presentó oferta a la ruta 172, siendo adjudicataria desde el curso 2009/10.
- **Excursiones Pin 2010, S.L.** presentó oferta a la ruta 323, resultando también adjudicataria, siendo la única empresa que presentó oferta.
- **La UTE La Cantábrica** compuesta por MENOCA, LA CANTÁBRICA DE COMILLAS y J. Blanco, S.L. presentó oferta a 32 rutas (30, 50, 51, 143, 147, 160, 182, 202, 203, 268, 269, 270, 272, 280, 302, 1011, 1015, 1022, 1026, 1044, 1099, 1100, 1102, 1115, 1116, 1119, 1121, 1159, 1160, 1170, 1177 y 1191), siendo adjudicadas todas ellas a la citada UTE.
- **TURYTRANS** presentó oferta de forma individual a 7 rutas (138, 140, 174, 353, 1171, 1176 y 1185), resultando adjudicataria a seis de ellas. La ruta 1176 fue adjudicada a otra empresa no incoada.
- **ZORRILLA** presentó oferta a las 4 rutas ya referenciadas (4, 241, 1020 y 1112), siendo todas ellas adjudicadas a la citada empresa, y
- **La UTE TURYTRANS 2013** -TURYTRANS, RUTAS DEL CANTÁBRICO, ENATCAR, VIACARSA (de la DIVISIÓN ALSA), BENITO y ZORRILLA- presentó oferta a 97 rutas (7, 8, 21, 22, 23, 25, 27, 28, 39, 40, 41, 48, 65, 66, 68, 70, 74, 75, 77, 78, 79, 81, 82, 83, 92, 113, 114, 116, 117, 118, 119, 141, 142, 148, 149, 151, 153, 154, 156, 157, 173, 176, 186, 187, 189, 190, 191,

204, 205, 206, 222, 230, 244, 247, 249, 250, 251, 252, 253, 266, 296, 309, 318, 327, 335, 337, 339, 1001, 1006, 1008, 1013, 1018, 1021, 1024, 1027, 1034, 1045, 1051, 1054, 1062, 1079, 1094, 1095, 1098, 1118, 1120, 1124, 1145, 1146, 1150, 1152, 1165, 1166, 1167, 1168, 1178 y 1195).

De las 97 rutas licitadas, las cuales eran todas eran preexistentes, Resultó adjudicataria de 91.

- La UTE ROTRATOUR, MARIANO, CIVIBUS y NIETO presentó oferta a 46 licitaciones siendo adjudicadas solo de 6 de ellas, las rutas 28, 81, 82, 157, 309 y 1006.

F. Curso 2014/2015

31. En las tablas 4 y 5 se muestra el grado de concurrencia que hubo para las 87 rutas licitadas para este curso de un total de 470 (383 prorrogadas) – de las cuales 15 eran rutas nuevas – sumando a las rutas licitadas por procedimiento abierto aquellas que se ofertaron por procedimiento menor y negociado⁵⁸.
32. Los datos muestran que sobre el total de 87 rutas susceptibles de competencia potencial hubo concurrencia de ofertas para 22 de ellas.
33. Por lo que se refiere a las 72 rutas preexistentes hubo concurrencia respecto de 21 de ellas, sin que se produjera concurrencia simultánea de las empresas investigadas por la DC más que para 5 de ellas (353, 354, 1010, 1090 y 1200).
34. Consta además que, respecto de 2 de estas rutas preexistentes, la 354 y la 1010, para las que concurrieron dos o más empresas investigadas, resultan adjudicatarias las empresas que venían prestando el servicio anteriormente, ANFERSA y RUIZ respectivamente. Asimismo, la ruta 1090 es disputada por las empresas investigadas a un tercer operador que venía prestando el servicio previamente.

G. Curso 2015/2016

35. Como se constata a partir de un correo recabado en la inspección de **PALOMERA** con el dominio “Jblanco” y cuyos destinatarios aparecen ocultos, se convocó una reunión de **LA COORDINADORA** el 18 de febrero de 2015 para tratar el tema de los próximos concursos⁵⁹:

“Mediante el presente, se convoca reunión el próximo día 18 de Febrero, miércoles, a las 18 h. en la Sala de Usos Múltiples de la Estación de Autobuses de Santander para tratar el tema de los próximos concursos”.

⁵⁸ Información aportada por la Consejería de Educación del Gobierno de Cantabria en contestación a los requerimientos de información realizados (folios 9669, 43236 y 43781).

⁵⁹ Correo electrónico con dominio “Jblanco” a destinatarios ocultos de 16 de febrero de 2015 con asunto “COORDINADORA DE TRANSPORTES TEMA: PRÓXIMOS CONCURSOS” (folio 5516), recabado en la inspección de PALOMERA.

36. El 25 de junio de 2015 se anunció el procedimiento abierto para la adjudicación de los servicios de transporte escolar en la Comunidad Autónoma de Cantabria para el curso escolar 2015/2016, siendo la fecha límite de presentación de ofertas el 13 de julio de 2015.
37. Con posterioridad al referido anuncio se convocaron sendas reuniones de la **COORDINADORA** (como consta a partir de un correo con destinatarios ocultos)⁶⁰ y **UPAVISAN** (como consta a partir de un correo interno de BENITO recabado en la sede de TURYTRANS)⁶¹ para el 7 de julio, en el mismo lugar y a la misma hora para tratar los próximos concursos.
38. A las licitaciones por procedimiento abierto y tramitación ordinaria, que suponían un total de 138 rutas, se sumó la suscripción de 5 contratos menores, más 26 rutas adjudicadas por procedimiento negociado sin publicidad y la prórroga de 306 rutas del curso escolar anterior 2014/15 ascendiendo el total a 475 rutas.
39. Las tablas 4 y 5 muestran el grado de concurrencia que hubo en las 169 rutas para este curso – de las cuales 19 eran rutas nuevas – sumando a las rutas licitadas por procedimiento abierto y aquellas que se ofertaron por procedimiento menor y negociado⁶²:
40. Los datos muestran que sobre el total de 169 rutas susceptibles de competencia potencial hubo concurrencia de ofertas para 28 de ellas.
41. En cuanto las 150 rutas preexistentes se presentaron dos o más ofertas para 18, sin que las empresas investigadas por la DC⁶³ compitieran por ninguna de ellas⁶⁴.
42. Dichas empresas sí concurrieron entre ellas por 6 de las 10 rutas nuevas para las que hubo competencia en este curso (rutas 332, 355, 1173, 1202, 1207 y 1208). La Tabla 10 muestra las empresas que licitaron a dichas rutas ese curso escolar o los cursos posteriores⁶⁵.

⁶⁰ Correo electrónico con dominio "Jblanco" a destinatarios ocultos de 29 de junio de 2015 con asunto "COORDINADORA DE TRANSPORTES DE VIAJEROS DE CANTABRIA" (folio 5517) recabado en la inspección realizada en la sede de PALOMERA.

⁶¹ Correo electrónico interno de UPAVISAN de 2 de julio de 2015 (folios 9139, 9140) recabado en la inspección de TURYTRANS.

⁶² Contestación de la Consejería de Educación a los requerimientos realizados (folios 11659, 11660 y 11780).

⁶³ A excepción de IRB a la que la DC no imputa su participación en la infracción relativa al transporte escolar más que para los cursos 2016/17 y 2017/18.

⁶⁴ Información aportada por la Consejería de Educación del Gobierno de Cantabria en contestación a los requerimientos de información realizados (folios 9669, 43236 y 43781).

⁶⁵ Información aportada por la Consejería de Educación en contestación a los requerimientos de información realizados (folios 9669, 43236 y 43781).

Tabla 10. Seguimiento de las rutas 332, 355, 1173, 1202, 1207 y 1208-

Nº de Ruta	Empresas y UTEs licitadoras (L) y/o adjudicatarias (A)	2015/2016		2016/2017		2017/2018		2018/2019	
		Negociado	P.A	P.A	P.A	P.A	P.A		
332	N.R. RUIZ S.A.	L							
	TRANSPORTES TERRESTRES CANTABROS S.A. (TURYTRANS)	A		A					A
355	AUTOBUSES PALOMERA S.A.	A							
	UTE 2016 LA CANTABRICA-AJR					A			
	UTE 2017 LA CANTABRICA-AJR				A				
	UTE LA CANTABRICA-AUT. JUAN	L							
1173	ANGEL HERNANDEZ AUTOCARES S.L.		L						
	AUTOBUSES BENITO S.L.		A			A			
	AUTOBUSES MADRAZO S.L.		L						
	AUTOBUSES PERDIGON S.L.		L						
	N.R. RUIZ S.A.		L						
	SUSANA DIEZ S.L.		L						
1202	ANFERSA ADAPTADO S.L.		L						
	AUTOBUSES MADRAZO S.L.		L			L			
	AUTOBUSES PERDIGON S.L.		L						
	AUTOCARES NATE SL		L						
	EXCURSIONES PIN 2010 SL		L						
	INTERNACIONAL REGULAR BUS CASTRO (IRB) SL		L						
	RUTAS DEL CANTABRICO S. L.		A			A			
1207	ANFERSA ADAPTADO S.L.		L						
	AUTOBUSES MADRAZO S.L.		L			A			
	AUTOBUSES PERDIGON S.L.		L						
	EXCURSIONES PIN 2010 SL		L						
	INTERNACIONAL REGULAR BUS CASTRO (IRB) SL		L						
	RUTAS DEL CANTABRICO S. L.		A			L			
1208	ANFERSA ADAPTADO S.L.		L						
	ANGEL HERNANDEZ AUTOCARES S.L.		L						
	AUTOBUSES BENITO S.L.		L						
	AUTOBUSES FIGUERAS S.L.		L						
	AUTOBUSES MADRAZO S.L.		L						
	RUTAS DEL CANTABRICO S. L.		L						
	UTE 2015 LA APARECIDA		L						
	UTE 2015 LA CANTABRICA		A			A			

H. Curso 2016/2017

43. El 30 de junio de 2016 se anunció el procedimiento abierto para la adjudicación de los servicios de transporte escolar en la Comunidad Autónoma de Cantabria para el curso escolar 2016/17, con plazo límite de presentación de ofertas hasta el día 11 de julio de 2016⁶⁶. Además de las adjudicaciones por procedimiento abierto de 324 rutas, declarándose 3 rutas desiertas, también se suscribieron 3 contratos menores, se adjudicaron 14 rutas mediante procedimiento negociado y se prorrogaron 140 rutas y ascendiendo las rutas nuevas a un total de 11.

⁶⁶ Información aportada por la Consejería de Educación del Gobierno de Cantabria en contestación a los requerimientos de información realizados (folios 16614 a 16622 y 18667 a 18690) y correo electrónico de la Consejería de Educación del Gobierno de Cantabria de 30 de junio de 2016 (folios 6395 y 6396), recabado en la inspección de TURYTRANS.

44. Con posterioridad al referido anuncio y con anterioridad al plazo límite de presentación de ofertas, se convocó una reunión por **LA COORDINADORA** el 5 de julio de 2016 “*para tratar el tema el del concurso de transporte escolar para el próximo curso 2016/2017*” mediante un correo con destinatarios ocultos⁶⁷.
45. Las tablas 4 y 5 muestran el grado de concurrencia que hubo en las 341 rutas que se licitaron para este curso, sumando a las 324 rutas licitadas por procedimiento abierto aquellas que se ofertaron por procedimiento menor (3) y negociado (14)⁶⁸. Los datos muestran que sobre el total de 341 rutas susceptibles de competencia potencial hubo concurrencia de ofertas para 62 de ellas.
46. Por lo que respecta a las 330 rutas preexistentes que vuelven a licitarse se presentaron dos o más ofertas para 57, limitándose la concurrencia de ofertas entre empresas investigadas por la DC a 15 de ellas (74, 241, 244, 282, 308, 335, 358, 1020, 1021, 1095, 1112, 1125, 1146, 1152 y 1192).

Consta sin embargo que para 5 de ellas el adjudicatario acaba siendo quien venía prestando el servicio con anterioridad (rutas 74, 308, 1021, 1095 y 1146). Por lo que se refiere concretamente a **la ruta preexistente 308 (CEIP Santa Catalina/Castro-Urdiales)** que venía realizando **MADRAZO** desde el curso 2009/10, ésta volvió a licitarse para el curso 2016/17. Pese a que **IRB** obtuvo inicialmente la adjudicación al presentar una oferta económica más agresiva que **MADRAZO**, esta última resultó de nuevo adjudicataria tras renunciar **IRB** a la adjudicación⁶⁹.

47. Consta, igualmente, que **BENITO** declinó en el curso 2016/17 la invitación de la Consejería de Educación para presentar ofertas en el procedimiento negociado para la prestación del servicio de transporte escolar en 6 rutas (74, 141, 1021, 1095, 1146 y 1201), habiéndose recabado en la inspección de **BENITO** la siguiente anotación manuscrita en el escrito de invitación de la citada Consejería⁷⁰:

“No presentamos y no conflicto con Alsa”

Se ha confirmado, de acuerdo con la información facilitada por la Consejería de Educación, que **BENITO** no presentó oferta a ninguna de esas licitaciones y que

⁶⁷ Correo electrónico de la COORDINADORA a destinatarios ocultos de 28 de junio de 2016 con asunto “COORDINADORA DE TRANSPORTES CONCURSO TRANSPORTE ESCOLAR” (folio 5518), recabado en la inspección de PALOMERA.

⁶⁸ Contestación de la Consejería de Educación del Gobierno de Cantabria a los requerimientos de información realizados (folios 9669, 43236 y 43781).

⁶⁹ Contestación de la Consejería de Educación del Gobierno de Cantabria a los requerimientos de información realizados (folios 9669, 43236 y 43781).

⁷⁰ Documento “Petición de presupuesto” de 23 de agosto de 2016, recabado en la inspección de BENITO (folio 5360).

fueron todas ellas adjudicadas a **TURYTRANS**, del grupo ALSA, salvo la ruta 1201, a la que no se presentó tampoco TURYTRANS⁷¹.

48. También durante 2016, **BENITO** y **TURYTRANS** mantuvieron comunicaciones relativas a la prestación de un servicio de transporte escolar al colegio Virgen de Valvanuz como se evidencia en los correos electrónicos fechados el 6 de septiembre de 2016 entre dichas empresas⁷². En uno de estos correos BENITO indica a TURYTRANS:

“En cuanto a servicios, creo que podemos con todo excepto entrada de Colegio Virgen de Valvanuz. Ya comentamos cuando nos vimos que era imposible. Llevamos desde entonces intentando cuadrarlo y no puedo.”

A lo que TURYTRANS responde:

“Darle vuelta (...), tenemos que realizarlo. Una pregunta, si te llaman del centro para realizarlo si lo contratas tú, lo realizarías, pues lo mismo es ente caso.”

Contesta BENITO a lo anterior:

“Yo le doy vueltas, y no, si me llaman del centro les diría que no puedo. Que más quisiera yo que poder encajarlo. Ya viste que no salimos a las rutas nuevas de Consejería...”

49. Por otro lado, con fecha 5 de julio de 2016, consta un correo electrónico interno de **TURYTRANS**⁷³ (gestor de la UTE TURYTRANS 2016) en el que se hace referencia a “2 rutas nuevas” y a las 4 de “Mariano”, miembro de la UTE II 2013-2015⁷⁴:

“(...) Falta meter las 2 rutas nuevas y las 4 de Mariano en el cuadro hay dos las dos últimas (...)”.

Aunque se hace referencia a 4 rutas de “Mariano”, en el documento adjunto a un correo electrónico interno de **TURYTRANS** remitido ese mismo día⁷⁵, se incluyen en una tabla separada 6 rutas (28, 81, 82, 309, 336 y 1006), recuperada la última

⁷¹ Información aportada por la Consejería de Educación en contestación al requerimiento de información realizado (folio 43781).

⁷² Correos electrónicos entre BENITO y TURYTRANS de 6 de septiembre de 2016 con asunto “RE: escolares (folios 2990 y 2991), recabados en la inspección de BENITO

⁷³ Correo electrónico interno de TURYTRANS de 5 de julio de 2016 con asunto “propuesta precios concurso escolar Cantabria” y adjunto “Estrategia _escolares Cantabria_v3” (folios 6413 y 43522 a 43525), recabado en la inspección de TURYTRANS.

⁷⁴ Conformada de nuevo, al igual que la UTE I 2012-2013, por ROTRATOUR, MARIANO, CIVIBUS y NIETO.

⁷⁵ Correo electrónico interno de TURYTRANS de 5 de julio de 2016 con asunto “propuesta precios concurso escolar Cantabria” y adjunto “Libro3” (folios 43526 y 43527), recabado en la inspección de TURYTRANS.

por TURYTRANS mediante un contrato menor, concurriendo el año siguiente la UTE TURYTRANS 2017. En el cuerpo del correo electrónico al que se adjunta la referida tabla se afirma:

“(...) Se ajusta la baja media de % repartido en las rutas, sin tener en cuenta las rutas de Mariano, ni las nuevas”.

En otro correo electrónico interno de **TURYTRANS** enviado al día siguiente – el 6 de julio de 2016 – y relativo a dichas rutas se afirma⁷⁶:

“(...) lo que haya hablado [directivo de TURYTRANS] con [directivo de MARIANO] hay que respetarlo (...)”.

En relación con lo anterior se plantean, en otro correo interno de TURYTRANS de ese mismo día, diversas opciones, como optar a licitar dichas rutas por la **UTE TURYTRANS** y que luego las ejecute **MARIANO** (“los ASTURIANOS”⁷⁷), si bien finalmente esta opción no se estimó viable ya que, como se indica en el siguiente correo electrónico interno de TURYTRANS de 6 de julio de 2016⁷⁸:

“(...) El meter las rutas de que están realizando los ASTURIANOS, y que las realicen ellos después no se puede, al no estar permitido la contratación.”

Finalmente, en un nuevo correo electrónico interno de **TURYTRANS** de 7 de julio de 2016 se señala que⁷⁹:

“Detalle propuesta que tenemos definida actualmente la oferta del escolar de Cantabria, y como quedaría con respecto al curso pasado.

De las 79 rutas que salen a concurso, tenemos idea de no presentarnos a 7, es decir presentarnos a los 72 restantes (...).

No iremos tampoco a las 6 rutas que mantienen actualmente la UTE de los asturianos, rutas también muy bajas de precio (...). (Énfasis añadido).

50. Respecto a estas 5 rutas (81, 82, 309, 336 y 1006) solo presentó oferta **MARIANO**, con unas bajas significativamente menores a las presentadas en las licitaciones de años anteriores, y en noviembre de 2016, una vez adjudicadas esas rutas a **MARIANO**, y ya de cara a la licitación para el curso siguiente 2017/18, se planteó

⁷⁶ Correo electrónico interno de TURYTRANS de 6 de julio de 2016 con asunto “Re: PROPUESTA PRECIOS CONCURSO ESCOLAR CANTABRIA” (folios 43562 y 43563), recabado en la inspección de TURYTRANS.

⁷⁷ Se recuerda que la sede social de MARIANO se encuentra en Avda. de Portugal, 34, Gijón, Asturias.

⁷⁸ Correo electrónico interno de TURYTRANS de 6 de julio de 2016 con asunto “Re: Propuesta precios concurso escolar Cantabria” (folios 43535 y 43536), recabado en la inspección de TURYTRANS.

⁷⁹ Correo electrónico interno de TURYTRANS de 7 de julio de 2016 (folios 43550 a 43552), recabado en la inspección de TURYTRANS.

una reunión entre **TURYTRANS** y **MARIANO**, según consta en el siguiente correo electrónico interno de la primera⁸⁰:

*“Dame por favor alguna información de los escolares de Mariano en Cantabria.
Número de rutas
Cuántos buses necesita para hacerlas
Facturación aproximada
¿Son todas de septiembre de este año, o tiene alguna prorrogada del curso pasado?
Ubicación ¿están apartadas o son cerca de Santander? ¿le dan opciones de aprovechamiento o tiene los buses parados en fin de semana?
¿Ha tenido alguna incidencia? Contrataciones baratas, denuncias, etc.
¿Qué margen le pueden estar dejando?
Voy a verle mañana por la mañana.”*

51. **MARIANO** no presentó ofertas al volverse a convocar dichas rutas para el curso 2017/2018, presentando oferta la **UTE TURYTRANS 2017**⁸¹, con una baja aún más reducida⁸², tal y como se expone en detalle en la propuesta de resolución⁸³.

A este respecto, en un correo electrónico remitido el 30 de agosto de 2017 por **BENITO a TURYTRANS**, se hace referencia a las “rutas abandonadas por **MARIANO**”, y al hecho de que **BENITO** cubra la ruta 1006⁸⁴:

*“Al final intentando cuadrar las nuevas rutas de las que hablamos (las “abandonadas” por Mariano), se me ocurre una solución para poder cubrir alguna.
Nosotros os hacemos dos IES en Cayon, rutas 1018 y 1079, si podemos cambiar la 1079 por la 1054 que también es vuestra, podría cubrir la 1006 del IES LOS REMEDIOS (...).”*

52. En cuanto a las 5 rutas nuevas convocadas en el curso escolar 2016/17 para las que hubo concurrencia de ofertas, las empresas investigadas compitieron entre sí por 4 de ellas (rutas 19, 175, 314 y 1077)⁸⁵.

⁸⁰ Correos electrónicos internos de TURYTRANS de 27 de noviembre de 2016 (folios 9086 y 9087), recabados en la inspección de TURYTRANS.

⁸¹ Conformada por -TURYTRANS, RUTAS DEL CANTÁBRICO, TRANSPORTES ACCESIBLES PENINSULARES (de la DIVISIÓN ALSA), BENITO, ZORRILLA y LA CARREDANA-

⁸² Información aportada por la Consejería de Educación del Gobierno de Cantabria en contestación a los requerimientos de información realizados (folios 9669, 43236 y 43781).

⁸³ Párrafo 241 de la de la propuesta de resolución.

⁸⁴ Correo electrónico de BENITO a TURYTRANS de 30 de agosto de 2017 con asunto “Rutas escolares” (folio 7711), recabado en la inspección de TURYTRANS.

⁸⁵ Contestación de la Consejería de Educación a los requerimientos de información realizados (folios 9669, 16614 a 16622, 18667 a 18690 y 43236 y 43781).

Tabla 11. Seguimiento de las rutas 19, 175, 314 y 1077

Nº de Ruta	Empresas y UTEs licitadoras (L) y/o adjudicatarias (A)	2015/2016		2016/2017	2017/2018
		Menor	Negociado	Negociado	PA
19	LAVID COLLANTES, CRISTIAN		L		
	LUPEFER S.L.		A	A	A
	TRANSPORTES TERRESTRES CANTABROS S.A. (TURYTRANS)			L	
175	A. MENOCA S.L.			L	
	N.R. RUIZ S.A.			A	A
314	A. MENOCA S.L.			L	
	N.R. RUIZ S.A.			A	
1077	AUTOBUSES FIGUERAS S.L.	L		A	A
	TRANSPORTES TERRESTRES CANTABROS S.A. (TURYTRANS)			L	
	UTE TURYTRANS 2017				L

- Ruta 19 (CEIP Leonardo Torres Quevedo/La Serna): presentaron ofertas **TURYTRANS** y **LUPEFER**, resultando **LUPEFER** adjudicataria, y siendo también **LUPEFER** la única que presentó oferta para el curso 2017/18.
- Ruta 175 (CEIP Santa Julirana/Santillana del Mar): presentaron ofertas para el curso escolar 2016/17 **RUIZ** y **MENOCA**, resultando adjudicataria **RUIZ** tras la renuncia de **MENOCA**, siendo **RUIZ** la única que presentó oferta para el curso 2017/18, siendo prorrogada en el curso escolar 2018/19.
- Ruta 314 (CEIP Agapito Cagigas/Revilla de Camargo): presentaron ofertas **RUIZ** y **MENOCA**, en este caso siendo excluida **MENOCA** por solvencia técnica, adjudicándose a **RUIZ**, no volviendo a convocarse esta ruta.
- Ruta 1077 (IES Vega de Toranzo/Alceda): si bien esta ruta surge en el curso escolar 2010/11, adjudicándose a **FIGUERAS**, que fue la única que presentó oferta hasta el curso escolar 2015/16, cuyo contrato menor le fue también adjudicado, en el curso 2016/17 se convocó por procedimiento negociado, presentando ofertas **TURYTRANS** y **FIGUERAS**, adjudicándose a **FIGUERAS**, y también en el curso 2017/18, tras la renuncia de la UTE **TURYTRANS 2017**.

53. Además, por lo que se refiere a la **ruta nueva 175** (correspondiente al CEIP Santa Juliana/Santillana del Mar), licitada por procedimiento negociado, participaron **RUIZ** y **MENOCA**, esta última ofertando un precio más ventajoso, si bien resultó adjudicataria **RUIZ**, al renunciar **MENOCA** *“por razones de última hora”*⁸⁶. En el curso siguiente, 2017/18, ya solo presentó oferta **RUIZ** que continuó realizando esta ruta al ser prorrogado su contrato en el curso 2018/19.

⁸⁶ Contestación de la Consejería de Educación del Gobierno de Cantabria a los requerimientos de información realizados (folios 18847, 18848, 18863, 18864, 43779 y 43780).

Cabe destacar que esta ruta se realiza en Santillana del Mar, localidad con 6 rutas escolares, todas ellas atendidas por **RUIZ**, o alguna UTE de la que es miembro dicha empresa⁸⁷.

I. Curso 2017/2018

54. El 3 de julio de 2017 se anunció la licitación del curso 2017/18 por procedimiento abierto, tramitación ordinaria, para la adjudicación de 215 servicios de transporte escolar de los centros educativos de Cantabria, con plazo de presentación hasta el 12 de julio de 2017⁸⁸. Teniendo en cuenta las rutas contratadas por procedimiento menor y negociado, se ofertaron finalmente para este año un total de 226 rutas, de las cuales 15 eran nuevas y se prorrogaron 261 rutas del curso anterior.
55. Inmediatamente se convocó para el 5 de julio de 2017 una reunión conjunta por la **COORDINADORA** y **UPAVISAN**, como se constata a partir del correo electrónico enviado desde el dominio "Jblanco", con destinatarios ocultos, recabado en la inspección de PALOMERA y el correo de UPAVISAN, también con destinatarios ocultos⁸⁹.
56. En las tablas 4 y 5 muestran el grado de concurrencia que hubo en las rutas para este curso – de las cuales 15 eran rutas nuevas – sumando a las rutas licitadas por procedimiento abierto aquellas que se ofertaron por procedimiento menor y negociado⁹⁰:
57. Los datos muestran que sobre el total de 226 rutas susceptibles de competencia potencial hubo concurrencia de ofertas para 47 de ellas.
58. Por lo que se refiere a las 211 rutas preexistentes que vuelven a licitarse hubo pluralidad de ofertas en 40 de ellas concurriendo simultáneamente alguna de las empresas investigadas para 21 rutas (11, 68, 79, 241, 244, 282, 291, 335, 336, 357, 361, 1006, 1019, 1020, 1077, 1078, 1086, 1112, 1152, 1202, 1207). No obstante, 14 de estas rutas vuelven a adjudicarse a las empresas investigadas que venían presentándolas en años anteriores (244, 282, 291, 335, 357, 361, 199, 1020, 1077, 1078, 1086, 1112, 1152 y 1202)

⁸⁷ Información aportada por la Consejería de Educación del Gobierno de Cantabria en contestación al requerimiento realizado (folios 43760 a 43764 y 43781).

⁸⁸ Correo electrónico de 3 de julio de 2017 de la Consejería de Educación (folio 6578), recabado en a la inspección de TURYSANS.

⁸⁹ Correo electrónico de la COORDINADORA, con dominio "Jblanco", a destinatarios ocultos de 3 de julio de 2017 con asunto "COORDINADORA DE TRANSPORTES. REF: CONCURSO TRANSPORTE ESCOLAR 2017/2018" (folio 5773), recabado en la inspección de PALOMERA y correo electrónico de UPAVISAN con copia a TURYSANS de 3 de julio de 2017 con asunto "Re: Transporte Escolar 2017/18 -Procedimiento Abierto (folio 6832), recabado en la inspección de TURYSANS.

⁹⁰ Contestación de la Consejería de Educación a los requerimientos de información realizados (folios 9669, 43236 y 43781).

59. Por lo que respecta concretamente a las **rutas preexistentes 1077 y 1078**⁹¹, éstas fueron adjudicadas provisionalmente a la **UTE TURRYTRANS 2017**, que renunció, resultando finalmente adjudicataria **FIGUERAS**, que era la que venía prestando el servicio de esas rutas desde el curso escolar 2010/11.
60. Asimismo, consta que la **ruta preexistente 1086**⁹² fue adjudicada a **JUAN RUIZ**, que venía prestando este servicio desde el curso 2010/11 tras renunciar la **UTE TURRYTRANS 2017** por “circunstancias sobrevenidas”⁹³.
61. De igual modo, como había sucedido en el curso 2016/17 con la ruta 307, se ha constatado que en el curso 2017/18 **IRB** renunció a la **ruta preexistente 1019**⁹⁴ - que le había sido adjudicada provisionalmente por presentar una mejor oferta económica - de modo que dicha ruta fue finalmente adjudicada a **MADRAZO**, quien venía prestándola desde el curso 2009/10.

Se ha identificado un documento adjunto a un correo recabado en la sede de **TURRYTRANS** que contiene la siguiente afirmación en relación con la mencionada ruta e **IRB**⁹⁵:

“(...) IRB, presenta ofertas a 16 rutas de transporte escolar, con centros en las localidades de Castro-Urdiales, Laredo y Guriezo, oferta para ello 12 vehículos, de los cuales nueve de ellos están adscritos a la concesión de Castro Urdiales a Bilbao. Castro-Urdiales: 241 – 244 – 291 – 335 – 357 – 1019 – 1020 – 1112 – 1152 – 1192 – 1202 y 1207” (...)

(...) Renuncia a la ruta 1019, por ser de otro transportista”. (Énfasis añadido).

62. Por otro lado, en un correo electrónico de fecha 9 de agosto de 2017, remitido por **TURRYSTRANS** a **ANFERSA**, la primera adjunta un modelo de renuncia para varias rutas de transportes escolar (folio 7686):

*“(...) te adjunto modelo que vamos a utilizar para la renuncia de las rutas.”
Lo presentáis vosotros en Educación ¿no?*

Respuesta de **ANFERSA**: “*Sí claro*”.

La Consejería de Educación del Gobierno de Cantabria ha confirmado la renuncia presentada por **ANFERSA** a las rutas 336 y 1006 con fecha 10 de agosto de 2017,

⁹¹ IES Vega de Toranzo/Alceda.

⁹² IES Besaya/Torrelavega.

⁹³ Contestación de la Consejería de Educación a los requerimientos realizados (folios 43760 a 43764, 43383 y 43384).

⁹⁴ IES Ocho de Marzo-IES Ataulfo Argenta/Castro-Urdiales.

⁹⁵ Documento “VISTA EXPEDIENTES” adjunto al correo electrónico interno de TURRYTRANS de 24 de septiembre de 2017 (folios 7716 a 7723), recabado en la inspección de TURRYTRANS.

al día siguiente del correo electrónico intercambiado entre **ANFERSA** y **TURYTRANS**, siendo la justificación argumentada por **ANFERSA** la aparición de “circunstancias sobrevenidas”⁹⁶.

63. Se ha recabado, asimismo, un correo interno de 4 julio en la inspección de **TURYTRANS** con el título “*Estrategia escolares Cantabria 2017-2018*”⁹⁷ que se reproduce parcialmente a continuación:

“Buenas tardes, adjuntamos cuadro con las rutas que salen a concurso en Cantabria para el curso 2017/2018 prorrogable por un curso más. Sobre el cuadro os comento (el formato os sonará de anteriores concursos):

En una pestaña están las 21 rutas de autobús que son nuestras, más 6 rutas que eran nuestra y tiene IRB más 5 rutas nuestras que tiene Mariano (Asturias). Estas últimas 11 serían crecimiento, a la espera de decidir que hacemos, sobre todo en el caso de Mariano, en principio planteamos acudir a todas ellas. (...). (Énfasis añadido)

En el mencionado correo se hace referencia a una serie de rutas respecto de las que se afirma que “*en principio planteamos acudir a todas ellas*”. Entre otras, figuran 9 rutas (11, 193, 198, 240, 264, 1077, 1078, 1086 y 1137)⁹⁸.

Al analizar las ofertas presentadas y la adjudicación de dichas rutas, se observa que, en algún caso, **la UTE TURYTRANS 2017** no presentó ofertas y/o se produjeron renunciaciones a favor y/o por dicha UTE en relación con **LUPEFER**, **FIGUERAS** y **JUAN RUIZ**⁹⁹. Se ha hecho mención, en este sentido, a las renunciaciones por parte de la **UTE TURYTRANS 2017** en relación con las rutas 198, 1077 y 1078 que fueron adjudicadas posteriormente a **FIGUERAS** o de la ruta 1086 que fue adjudicada posteriormente a **JUAN RUIZ** (hechos 59 y 60).

⁹⁶ Información facilitada por la Consejería de Educación en contestación al requerimiento realizado (folios 43375 y 43376).

⁹⁷ Correo electrónico interno de TURYTRANS de 4 de julio de 2017 con asunto “Estrategia escolares Cantabria 2017-2018 y adjunto “Estrategia 2017-18 escolares- Cantabria-04-07-2017.xls” (folios 43598 a 43603), recabado en la inspección de TURYTRANS.

⁹⁸ Correo electrónico interno de TURYTRANS de 4 de julio de 2017 con asunto “Estrategia escolares Cantabria 2017-2018 y adjunto “Estrategia 2017-18 escolares- Cantabria-04-07-2017.xls” (folios 43598 a 43603), recabado en la inspección de TURYTRANS.

⁹⁹ Contestación de la Consejería de Educación a los requerimientos de información (folios 43379 a 43382 y 43906 a 43909).

64. En sentido inverso, se ha constatado¹⁰⁰ que la ruta 11¹⁰¹ licitada para el curso 2017/18 fue adjudicada a la **UTE TURYSRANS 2017**, tras la renuncia de **LUPEFER**, a pesar de tener LUPEFER otras dos rutas adjudicadas para ese colegio¹⁰².

65. Por lo que se refiere a las 7 rutas nuevas convocadas para el curso 2017/18 respecto de las que se produjo concurrencia de ofertas, **las empresas investigadas compitieron entre sí por 5 de ellas (158, 330, 1022, 1133 y 1191):**

Tabla 12. Seguimiento de las rutas 158, 330, 1022, 1133, y 1191

Nº de Ruta	Empresas y UTEs licitadoras (L) y/o adjudicatarias (A)	2017/2018		2018/2019
		Negociado	Procedimiento Abierto	Procedimiento Abierto
158	AUTOBUSES BENITO S.L.	L		
	N.R. RUIZ S.A.	A		A
330	AUTOBUSES BENITO S.L.	L		
	AUTOCARES RAVIGO SL			L
	N.R. RUIZ S.A.	A		A
	UTE FEDERACION CANTABRA DEL TAXI 2018			L
1022	A. MENOCA S.L.	A		A
	GONZALEZ MARTIN, PRUDENCIO	L		
	UTE 2017 LA CANTABRICA	L		
1133	ANFERSA ADAPTADO S.L.		L	
	AUTOBUSES BENITO S.L.		L	
	N.R. RUIZ S.A.		L	
	RUTAS DEL CANTABRICO S. L.		L	
	SUSANA DIEZ S.L.		L	
	UTE 2017 LA CANTABRICA		L	
	UTE PEÑACABARGA (Aut. Eusebio, SL-Aut. Gerardo Ruiz SL)		A	
1191	AGESMICAR SL		A	
	LAVID COLLANTES, CRISTIAN		L	
	N.R. RUIZ S.A.		L	
	SUSANA DIEZ S.L.		L	
	UTE 2017 LA CANTABRICA		L	

J. Curso 2018/2019

66. El 21 de agosto de 2018 se licitaron 273 rutas mediante procedimiento abierto, con plazo de finalización de presentación de ofertas el 29 de agosto de 2018 para el curso 2018/19. Se ofertaron además para dicho curso 7 rutas por contrato menor y se prorrogaron 210 rutas de cursos anteriores.

67. El 23 de agosto de 2018 tuvo lugar una reunión convocada por la **COORDINADORA** y **UPAVISAN** como consta en un correo con los destinatarios ocultos de 21 de agosto de 2018 con asunto "CONVOCATORIA DE REUNIÓN CONCURSO

¹⁰⁰ Véase, para más detalles, el párrafo 256 de la PR.

¹⁰¹ CEIP Leonardo Torres Quevedo/La Serna.

¹⁰² Contestación de la Consejería de Educación del Gobierno de Cantabria al requerimiento de información (folios 43378 y 43781).

TRANSPORTE ESCOLAR” *“para tratar el tema del concurso de transporte escolar”*, en el mismo lugar y a la misma hora¹⁰³.

68. En las tablas 4 y 5 se muestra el grado de concurrencia que hubo en las 280 rutas sujetas a competencia potencial para este curso – de las cuales 18 eran rutas nuevas – sumando a las rutas licitadas por procedimiento abierto (273) aquellas que se ofertaron por procedimiento menor (7)¹⁰⁴.
69. Los datos muestran que sobre el total de 280 rutas susceptibles de competencia potencial hubo concurrencia de ofertas para 48 de ellas.
70. Por lo que se refiere a las 262 rutas preexistentes hubo pluralidad de ofertas respecto de 39, **no compitiendo entre ellas las empresas investigadas más que para 3 de ellas** (48, 157 y 1164).
71. En cuanto a las rutas nuevas las empresas investigadas sí comptieron para 5 de las 9 en las que hubo pluralidad de ofertas (338, 1091, 1093, 1134, y 1185)¹⁰⁵:
- Ruta 338 (CEE Parayas/Maliaño): presentaron ofertas Susana Diez, **RUIZ**, Autocares Ravigo S.L., **PALOMERA**, **FIGUERAS**, **BENITO**, **ANFERSA** y **MENOCAL**, siendo adjudicada a ANFERSA.
 - Ruta 1091 (IES Valle de Pielagos/Renedo de Pielagos): presentaron ofertas entre otras **RUIZ**, **ARANDA**, **MADRAZO**, **JUAN RUIZ**, **FIGUERAS** y **ANFERSA**, siendo adjudicada a ANFERSA.
 - Ruta 1093 (IES Maria Telo-IES Estelas de Cantabria/Los Corrales de Buelna-San Mateo): presentaron ofertas la UTE Federación Cántabra Del Taxi 2018 (excluida), **LUPEFER**, Caryvan Cantabria S.L. y **AGESMICAR**, adjudicándose a LUPEFER, tras la renuncia de AGESMICAR, de modo que LUPEFER recuperó esta ruta que venía ejecutando desde el curso 2010/11 hasta el curso 2016/17, al volver a convocarse en el curso 2018/19.
 - Ruta 1134 (IES Ría San Martín/Cortiguera): presentaron ofertas **PALOMERA**, **LA CANTABRICA DE COMILLAS**, **JUAN RUIZ**, Autobuses

¹⁰³ Correo electrónico con dominio “Jblanco” a destinatarios ocultos de 21 de agosto de 2018 con asunto “CONVOCATORIA DE REUNIÓN CONCURSO TRANSPORTE ESCOLAR” (folio 5774), recabado en la inspección de PALOMERA y correo electrónico de UPAVISAN a BENITO y JUAN RUIZ de 22 de agosto de 2018 con asunto MUY IMPORTANTE S/REF.: Convocatoria Reunión UPAVISAN Jueves 23-08-2.018, 11 horas, Estación Autobuses Santander - Licitación Concurso Transporte Escolar Curso 2.018-2.019” (folios 4623 y 4624), recabado en la inspección de BENITO.

¹⁰⁴ Información aportada por la Consejería de Educación en contestación a los requerimientos realizados (folios 43760 a 43770 y 44200 a 45611) y “Acuerdo de intenciones escolares cantabriav3” (folios 9274 a 9283), recabado en la inspección de TURYSANS.

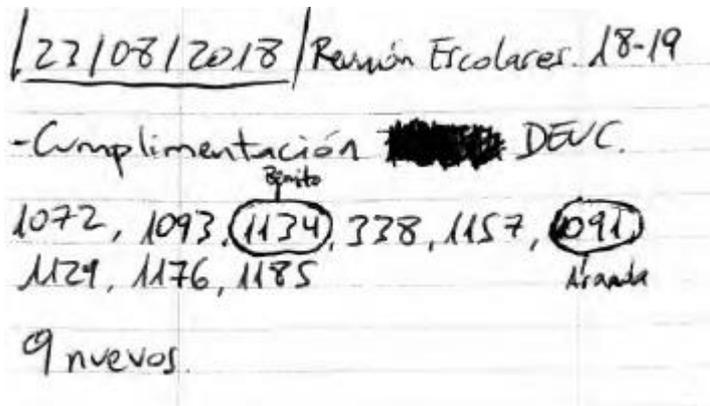
¹⁰⁵ Contestación de la Consejería de Educación a los requerimientos realizados (folios 43760 a 43770 y 44200 a 45611).

Casanova, y **BENITO**, adjudicándose a **BENITO**, evidenciándose, como se expondrá, el pacto de no agresión con **TURYTRANS** para no competir por esta ruta.

- Ruta 1185 (IES Marismas-IES Marques de Manzanedo/Santoña): presentaron ofertas entre otras empresas **MADRAZO** y **ANFERSA** adjudicándose a **ANFERSA**.

72. Por lo que se refiere a las rutas nuevas 1091 y 1134 Se han recabado, en la inspección a **TURYTRANS**, las siguientes anotaciones manuscritas¹⁰⁶ relacionando a **BENITO** con la ruta 1134 y a **ARANDA** con la ruta 1091:

Imagen 1. Anotación manuscrita recabada en la inspección a **TURYTRANS** (folio 9317)



23/08/2018 / Reunión Escolares 18-19
- Complementación [redacted] DEVC.
1072, 1093, (1134), 1129, 1176, 1185
328, 1157, (1091)
9 nuevos

Se ha constado a este respecto que **TURYTRANS** no presentó oferta a la ruta 1134, resultando **BENITO** adjudicataria, y tampoco a la ruta 1091, a la que sí presentó oferta **ARANDA**, si bien resultó adjudicataria **ANFERSA**, con una oferta más competitiva¹⁰⁷.

Dichas anotaciones recogen el día en el que fueron realizadas las ofertas, 23 de agosto de 2018, fecha que coincide con la reunión de la **COORDINADORA** y **UPAVISAN** “para tratar el tema del concurso de transporte escolar” a la que se ha hecho previamente alusión (hecho 67) y que es anterior a la valoración de las ofertas por la Consejería de Educación del Gobierno de Cantabria en octubre de 2018¹⁰⁸.

¹⁰⁶ Anotaciones agenda 23 de agosto 2018, recabadas en la inspección de **TURYTRANS** (folio 9317).

¹⁰⁷ Información aportada por la Consejería de Educación del Gobierno de Cantabria en contestación a los requerimientos de información realizados (folios 9669, 43236 y 43781).

¹⁰⁸ Información aportada por la Consejería de Educación del Gobierno de Cantabria en contestación al requerimiento de información realizado (folios 46514 a 46532).

K. Nivel de concurrencia de ofertas en licitaciones entre los cursos 2011/12 y 2018/19

Se incluye a continuación a modo de conclusión un cuadro resumen relativo a la concurrencia

Tabla 13. Resumen de niveles de concurrencia de ofertas en las licitaciones de del transporte escolar en función de la novedad de la ruta

Procedimiento	2011/12		2012/13		2013/2014		2014/2015		2015/2016		2016/2017		2017/2018		2018/2019	
	Nº de Rutas	Rutas nuevas														
Concurso o Procedimiento Abierto	404	6	131	7	386	1			138	5	324	0	215	4	273	11
Sin más de una oferta	370	0	47	0	288	1			119	0	272	0	173	2	225	2
Con más de una oferta	34	6	84	7	98	0			19	5	52	0	42	2	48	9
Menor	13	12	11	11	14	14	9	9	5	5	3	3	5	5	7	7
Sin más de una oferta	12	11	10	0	12	12	9	9	4	4	3	3	5	5	7	7
Con más de una oferta	1	1	1	1	2	2	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0
Negociado	48	0	5	0	62	2	78	6	26	9	14	8	6	6		
Sin más de una oferta	37	0	3	0	45	2	56	5	18	5	4	3	1	1		
Con más de una oferta	11	0	2	0	17	0	22	1	8	4	10	5	5	5		
Total	465	18	147	18	462	17	87	15	169	19	341	11	226	15	280	18
Con más de una oferta	46	7	87	8	117	2	22	1	28	10	62	5	47	7	48	9

2. Hechos relativos al transporte discrecional

En relación con los servicios de transporte discrecional se han identificado en la documentación obtenida en los registros numerosos documentos que reflejan relaciones entre empresas competidoras, pudiendo clasificarse esta documentación en dos categorías.

Se han recabado, por un lado, documentos que reflejan contactos relativos a servicios a los que las empresas imputadas presentaron o plantearon presentar ofertas concurrentes: por lo general se trata de correos en los que las empresas en cuestión comparten ofertas por un mismo servicio y van dirigidas a un mismo cliente.

Se han recabado, por otro lado, correos electrónicos y documentos relativos a servicios prestados y facturaciones entre algunas de las empresas imputadas. Estos documentos acreditan contratados entre el cliente final y alguna de las empresas

imputadas que han sido prestados por otra de las empresas imputadas que posteriormente factura el servicio a la primera: por lo general los documentos que reflejan este tipo de relaciones corresponden a solicitudes de presupuestos, facturas emitidas por una de las imputadas dirigida a otra imputada o documentos internos de contabilidad.

A. Hechos relativos a la coordinación de ofertas para un mismo servicio

Este tipo de contactos se producen entre los años 2013 y 2019 entre BENITO y TURYTRANS quien además de información relativa a sus propias ofertas intercambia muchas veces con BENITO ofertas de otra empresa de la división del grupo ALSA, TRANSPORTES ACCESIBLES GENERALES.

a. Año 2013

73. En junio de 2013 se tramitó un contrato menor para unos desplazamientos para actividades culturales para jóvenes, solicitándose presupuesto a tres empresas, en concreto, a **TURYTRANS**, **BENITO** y **ZORRILLA**¹⁰⁹.

Consta, en relación con dichos servicios, una cadena de correos electrónicos de 21 de junio de 2013 entre **TURYTRANS** y **BENITO**, con el asunto “presupuesto”¹¹⁰:

Correo electrónico de **TURYTRANS** a **BENITO**:

“Concepto: Desplazamientos en autobús para jóvenes de toda Cantabria, actividades culturales.

Precio: 18.125 euros + iva

Fecha de presupuesto: 21 de junio de 2013

Sin fecha de evento, pásamelo pls firmado y sellado (...)”.

Respuesta de **BENITO**:

“A quien hay que dirigirlo?. Me refiero a que habrá que poner quien lo solicita”.

Respuesta de **TURYTRANS**:

“Jeje se me olvidó:

Gobierno de Cantabria

Dirección General de Igualdad, Mujer y Juventud

Servicio de la Juventud

c/ Castelar, 5, 1º

39004 Santander”

¹⁰⁹ Información aportada por la Consejería de Universidades del Gobierno de Cantabria en contestación al requerimiento de información realizado (folios 43240 a 43245).

¹¹⁰ Correo electrónico de TURYTRANS a BENITO de 21 de junio de 2013 con asunto “presupuesto”; correo electrónico de BENITO a TURYTRANS de 21 de junio de 2013 con asunto “Re: presupuesto” y correo electrónico de TURYTRANS a BENITO de 21 de junio de 2013 con asunto “presupuesto” (folios 2714 y 2715), recabados en la inspección de BENITO.

La Consejería de Universidades del Gobierno de Cantabria ha confirmado que ambas empresas ofertaron por este servicio. **BENITO** presentó una oferta por un importe de 18.125€, (el mismo que figura en el correo de **TURYTRANS**, precitado), resultando adjudicataria **TURYTRANS**¹¹¹.

b. Año 2014

74. En noviembre de 2014, **BENITO** remitió un presupuesto al Ayuntamiento de Camargo, con copia a **TURYTRANS**, para la prestación de un servicio entre el CEE de Parayas y Maliaño¹¹²:

*“Buenos días Marimer,
Le pasamos presupuesto solicitado:*

*11/12/2014
9:30 CEE Parayas – Maliaño
11:30 Maliaño – CEE Parayas
Importe: 280 Iva Incluido
1 Bus (40 asientos + 4 anclajes) (...)*”

c. Año 2015

75. El 23 de noviembre de 2015, **TURYTRANS** remitió un correo electrónico a **BENITO** relativo a un servicio para un evento en la Hostería de Castañeda¹¹³:

*“¿Vosotros entráis a hacer bodas a la Hostería de Castañeda?
Me piden un presupuesto y tengo que buscar a alguien que entre”.*

d. Año 2017

76. En abril de 2017 **TURYTRANS** envió a **BENITO** dos presupuestos¹¹⁴, uno de **TURYTRANS** por importe de 5.090,91€ sin IVA y otro de **TRANSPORTES ACCESIBLES GENERALES** por importe de 5.520€, para realizar un viaje a “Oropesa” para los traslados con ocasión de un campeonato de fútbol, servicios que en ese momento dependían de la Consejería de Educación, Cultura y Deporte, actualmente la Consejería de Universidades, señalando **TURYTRANS** a **BENITO**:

¹¹¹ Contestación de la Consejería de Universidades del Gobierno de Cantabria al requerimiento realizado (folios 43240 a 43245).

¹¹² Correo electrónico de BENITO al Ayuntamiento de Camargo de 21 de noviembre de 2014 y correo electrónico de BENITO a TURYTRANS de 21 de noviembre de 2014 con asunto “RV: presupuesto” (folio 2844), recabados en la inspección de BENITO.

¹¹³ Correo electrónico de TURYTRANS a BENITO de 23 de noviembre de 2015 con asunto “HOSTERÍA de CASTAÑEDA” (folio 2945), recabado en la inspección de BENITO.

¹¹⁴ Correo electrónico de TURYTRANS a BENITO de 18 de abril de 2017 con asunto “PRESUPUESTO A OROPESA” y adjuntos “PRESUPUESTO OROPESA, TTC; PRESUPUESTO TAC, OROPESA” (folios 3010 a 3012), recabado en la inspección de BENITO.

“Adjunto los dos presupuestos de Oropesa. Si hay que cambiar algo, me dices”.

BENITO envió al cliente los presupuestos “para un bus”: uno suyo por 2.612,50€, otro de **TURYTRANS** por 2.800€ y también un tercer presupuesto de **TRANSPORTES ACCESIBLES GENERALES**, por importe de 2.760€¹¹⁵, que se reproducen a continuación:

Imagen 2. Presupuesto de BENITO dirigido a la Consejería de Educación, recabado en la inspección a BENITO (folio 3014)

PRESUPUESTO		
Núm. Presupuesto :	803	
Fecha:	18/04/2017	
Cód. cliente:	43000013	
Titular:	GOB. DE CANTABRIA - CONSEJERIA	
NIF:	S3933002B	
Contacto cliente		
Teléfono:	942208106	

REFERENCIA	
Atendido por:	SANTOS
Su referencia:	Oropesa

GOB. DE CANTABRIA - CONSEJERIA VARGAS 37. 39010 SANTANDER	
--	--

	
839325360 - Autobuses Benito C/ Santa María de Cayón 76 39694 - Santa María de Cayón Tel. 942 563 529 informacion@autobusesbenito.com www.autobusesbenito.com	

DETALLE DEL PRESUPUESTO		
Fecha	Concepto	Importe
03/05/2017 07/05/2017	Desplazamiento para campeonato en Oropesa	
	Oropesa	
	Vehículos: 1 Plazas: 54 Hora salida: 10:00 Hora llegada: 23:59 Modelo: 1	
	Lugar salida: Campo de futbol Lugar llegada: Oropesa del mar	
	03.05.17 SANTANDER - OROPESA 04.05.17 DESPLAZAMIENTOS A PARTIDOS 05.05.17 DESPLAZAMIENTOS A PARTIDOS 06.05.17 DESPLAZAMIENTOS A PARTIDOS 07.05.17 OROPESA - SANTANDER	
	* El presupuesto incluye autopistas, IVA y gastos de conductores.	
	1 x TRANSPORTE 10,00 %	2.375,00 €
	Suma de importes	2.375,00 €
	I.V.A.	237,50 €
	Total	2.612,50 €

Expediente: S/0011/19 ID: SWBCHW - Folio: 3014 Copia auténtica

¹¹⁵ Correo electrónico de BENITO a fchockey@fcanthockey.com de 19 de abril de 2017 con asunto “Presupuesto OROPESA” y adjuntos” Presupuesto-803; PRESUPUESTO OROPESA, TAC; PRESUPUESTO OROPESA, TTC (folios 3013 a 3016), recabado en la inspección de BENITO.

Imagen 3. Presupuesto de TRANSPORTES ACCESIBLES GENERALES dirigido a la Consejería de Educación, recabado en la inspección a BENITO (folio 3015)

TRANSPORTES ADAPTADOS S.A.
ESTACION DE AUTOBUSES
39002 SANTANDER
CANTABRIA

GOBIERNO DE CANTABRIA
CONSEJERIA EDUCACION, CULTURA, DEPORTE
SANTANDER

S/Ref : OROPESA

SANTANDER 19/04/17

Estimado cliente:

Adjunto envío presupuesto de servicio de transporte en autobús, cuyo itinerario se describe a continuación.

Quedando a su disposición para cualquier duda o aclaración, reciba un cordial saludo.

Le recordamos, según Reglamento de la CEE nº 561/2006, la prohibición que existe de conducir más de 9 horas diarias, así como la obligación de un descanso mínimo de 11 horas entre jornadas. El periodo máximo de conducción ininterrumpida es de 4 horas y media, transcurrido dicho tiempo el conductor deberá descansar 45 minutos. El periodo máximo de trabajo es de 6 días.

Fecha	Flotas	Origen	Destino	Precio IVA INCLUIDO
del 7 Mayo 2017	1 bus de 50 p.	SANTANDER	OROPESA	2.760 EUROS

Expediente: S0011/19 ID: SWBCH6 -Folio: 3015 Copia auténtica

Imagen 4. Presupuesto de TURYTRANS dirigido a la Consejería de Educación, recabado en la sede de BENITO (folio 3016)

ALSA

TRANSPORTES TERRESTRES CANTABROS, S.A.
A-48020440
AVDA. CANDINA, 35-37.
35011 SANTANDER
TLF 942-354634
FAX 942-337467
lccallos@alsa.es

CLIENTE: CONSEJ. EDUCACION, CULTURA Y DEPORTE
S/REF: VIAJE A OROPESA
N/REF:
FECHA: 19/04/2017

PRESUPUESTO SERVICIO DISCRECIONAL

Estimado cliente

Adjunto envío presupuesto de servicio de transporte en autobús, cuyo itinerario se describe a continuación.

Quedando a su disposición para cualquier duda o aclaración, reciba un cordial saludo.

Fecha	Hora	Nº Pax	Origen	Destino	PVP sin Iva
3 al 7 Mayo 2017		1 bus 50 p.	SANTANDER	OROPESA	2545,45

Base Imponible:	2546,46
IVA (10%)	264,66
Total Presupuesto:	2800,00

Observaciones :

Forma de Pago: Transferencia
Cuenta: Libersant 2046-2176-73-3400001182
IBAN: ES26 2046 2176 7334 0000 1182

La Consejería de Universidades ha confirmado que el servicio fue finalmente realizado por **BENITO**, por un importe de 2.640€, señalando que se solicitaron tres presupuestos¹¹⁶.

77. Así mismo, en mayo de 2017 **BENITO** remitió a la Consejería de Educación, Cultura y Deporte 3 ofertas dirigidas a este organismo para cubrir un mismo servicio: se trataba de nuevo de su propia oferta, acompañada por las de **TURYTRANS** y **TRANSPORTES ACCESIBLES GENERALES**. El servicio en cuestión consistía en un transporte discrecional del 20 al 23 de mayo de 2017 de Santander a Lleida para un campeonato de baloncesto, ofertando **BENITO** por 2.275€, **TURYTRANS** por

¹¹⁶ Contestación de la Consejería de Universidades del Gobierno de Cantabria al requerimiento de información realizado (folios 43240 a 43245, 43388 a 43390 y 43732 a 43735).

2.340€ y **TRANSPORTES ACCESIBLES GENERALES** por 2.395€¹¹⁷. El servicio se adjudicó a **BENITO** por 2.275€¹¹⁸.

78. También en mayo de 2017, **TURYTRANS** remitió a **BENITO** su propia oferta, así como la de **TRANSPORTES ACCESIBLES GENERALES**, para la prestación de un servicio discrecional del 31 de mayo al 4 de junio de 2017 de Santander a Sabadell y Tarrasa para la Consejería de Educación, Cultura y Deporte del Gobierno de Cantabria¹¹⁹. El servicio fue finalmente prestado por **RUIZ** que había ofertado por un importe de inferior al que ofertaron **BENITO**, **TURYTRANS** y **TRANSPORTES ACCESIBLES GENERALES**¹²⁰.

79. En junio de 2017 **TURYTRANS** remitió de nuevo a **BENITO** su propia oferta, así como la de **TRANSPORTES ACCESIBLES GENERALES**, para la prestación de un servicio discrecional de Santander a Madrid para la Consejería de Educación, Cultura y Deporte del Gobierno de Cantabria, del 21 al 25 de junio de 2017 de cara a un campeonato de hockey. La oferta de **TURYTRANS** era de 2.431,00€, y la de **TRANSPORTES ACCESIBLES GENERALES** 2.450€¹²¹. El servicio fue, finalmente, prestado por **BENITO** quien ofertó por un importe ligeramente inferior de 2.375€¹²².

80. En septiembre de 2017 **TURYTRANS** volvió a remitir a **BENITO** su propia oferta, así como la de **TRANSPORTES ACCESIBLES GENERALES** para un servicio discrecional de Santander a Valencia del 1 al 5 de noviembre de 2017 también de cara a un campeonato de hockey y para el mismo cliente, la Consejería de Educación, Cultura y Deporte del Gobierno de Cantabria. La oferta de **TURYTRANS** era de 2.980,00€ y la de **TRANSPORTES ACCESIBLES GENERALES** de

¹¹⁷ Correo electrónico de **BENITO** de 11 de mayo de 2017 con asunto “Presupuesto Lleida y adjuntos “PRESUPUESTO TAC, LÉRIDA, PRESUPUESTO TTC, LÉRIDA; Presupuesto-836” (folios 3025 a 3028), recabado en la inspección de **BENITO**.

¹¹⁸ Contestación de la Consejería de Universidades del Gobierno de Cantabria al requerimiento de información realizado (folios 43240 a 43245, 43388 a 43390 y 43732 a 43735).

¹¹⁹ Correo electrónico de **TURYTRANS** a **BENITO** de 25 de mayo de 2017 con asunto “PRESUPUESTO” y documento adjunto “PRESUPUESTO SABADELL Y TARRASSA; VIAJE A TARRASSA” (folios 3029 a 3031), recabado en la inspección de **BENITO**.

¹²⁰ Contestación de la Consejería de Universidades del Gobierno de Cantabria al requerimiento de información realizado (folios 43240 a 43245 y 43388 a 43390).

¹²¹ Correo electrónico de **TURYTRANS** a **BENITO** de 14 de junio de 2017 con asunto “PRESUPUESTOS MADRID” y adjuntos “PRESUPUESTO TAC MADRID; presupuesto TTC A MADRID” (folios 3050 a 3052), recabado en la inspección de **BENITO**.

¹²² Contestación de la Consejería de Universidades al requerimiento de información realizado (folios 43240 a 43245, 43388 a 43390 y 43732 a 43735).

2.950€¹²³. El servicio fue finalmente prestado por **BENITO** cuya oferta fue de 2.925€¹²⁴.

81. En diciembre de 2017 **TURYTRANS** envió a **BENITO** su propio presupuesto, así como el **TRANSPORTES ACCESIBLES GENERALES** para un transporte discrecional a (Oropesa) Marina D'OR, otra vez relativo a un campeonato de hockey y para la Consejería de Educación, Cultura y Deporte del Gobierno de Cantabria, previsto para los días 26 al 29 de diciembre de 2017. **TURYTRANS** ofertó 2.250,00€ con IVA y **TRANSPORTES ACCESIBLES GENERALES** 2.285€ con IVA¹²⁵. El servicio fue prestado por **BENITO** que había ofertado por 2.215€¹²⁶.

e. Año 2018

82. En enero de 2019 **TURYTRANS** remitió a **BENITO** sendos presupuestos dirigidos a la Consejería de Educación, Cultura y Deporte de Cantabria para la prestación de un servicio desde Santander a Tarrasa (por importe de 2.695 €) y otro servicio desde Santander a Orense (por importe de 2.200€)¹²⁷.
83. En febrero de 2018 **TURYTRANS** envió a **BENITO** su propia oferta, así como la de **TRANSPORTES ACCESIBLES GENERALES** para un viaje a Valencia, otra vez relativo a un campeonato de hockey del 21 al 25 de marzo de 2018 y para la Consejería de Educación, Cultura y Deporte del Gobierno de Cantabria. La oferta de **TURYTRANS** era de 3.135€ y la de **TRANSPORTE ACCESIBLES GENERALES** de 3.100€¹²⁸. El servicio fue prestado por RUIZ 2.500€¹²⁹ por presentar una oferta más económica.

¹²³ Correo electrónico de TURYTRANS a BENITO de 13 de septiembre de 2017 con asunto "PRESUPUESTOS VALENCIA" y adjuntos "PRESUPUESTO TRANS. ADAPTADOS A VALENCIA; PRESUPUESTO a VALENCIA" (folios 3064 a 3066), recabado en la inspección de BENITO.

¹²⁴ Contestación de la Consejería de Universidades del Gobierno de Cantabria al requerimiento de información realizado (folios 43240 a 43245, 43388 a 43390 y 43732 a 43735).

¹²⁵ Correo electrónico de TURYTRANS a BENITO de 21 de diciembre de 2017 con asunto "Fwd: PRESUPUESTOS A MARIAN D'OR" y adjuntos "PRESUPUESTO MARINA D'OR, TTC Y PRESUPUESTO MARINA D'OR, TAC (folios 3249 a 3251), recabado en la inspección de BENITO.

¹²⁶ Contestación de la Consejería de Universidades del Gobierno de Cantabria al requerimiento de información realizado (folios 43240 a 43245, 43388 a 43390 y 43732 a 43735).

¹²⁷ Correo de TURYTRANS a BENITO de 31 de enero de 2018 con asunto "PRESUPUESTOS TRANSPORTES TERRESTRES CÁNTABROS" y adjuntos "PRESUPUESTO BENITO A TARRASA Y PRESUPUESTO BENITO, ORENSE (folios 3258 a 3260), recabado en la inspección de BENITO.

¹²⁸ Correo de TURYTRANS a BENITO de 27 de febrero de 2018 con asunto "PRESUPUESTOS A VALENCIA" y adjuntos "PRESUPUESTO BENITO a VALENCIA, TAC, 21-25 marzo 2018 Y PRESUPUESTO BENITO, VALENCIA 21 MARZO 2018 (folios 3262 a 3264), recabado en la inspección de BENITO.

¹²⁹ Contestación de la Consejería de Universidades al requerimiento de información realizado (folios 43240 a 43245, 43388 a 43390 y 43732 a 43735).

84. En mayo de 2018 **TURYTRANS** envió a **BENITO** las ofertas de **TURYTRANS** y **TRANSPORTES ACCESIBLES GENERALES** para la Consejería de Educación, Cultura y Deporte, para un desplazamiento con motivo de un campeonato de baloncesto del 19 al 23 de mayo a Llerida, ofertando **TURYTRANS** 2.794€ y **TRANSPORTES ACCESIBLES GENERALES** 3.010€ con IVA¹³⁰. En esta ocasión la adjudicataria fue **TURYTRANS**¹³¹.
85. También en mayo de 2018, **TURYTRANS** envió a **BENITO** su propia oferta, y la de **TRANSPORTES ACCESIBLES GENERALES**, para cubrir un desplazamiento a Tarrasa, otra vez con motivo de un campeonato de Hockey los días 23 a 27 de mayo de 2018 para la Consejería de Educación Cultura y Deporte. La oferta de **TURYTRANS** era de 2.875€ IVA y la de **TRANSPORTES ACCESIBLES GENERALES** de 2.925€¹³². El servicio fue finalmente prestado por **BENITO**, que había ofertado 2.825€¹³³.
86. En diciembre de 2018 **BENITO** remitió un correo electrónico a **TURYTRANS**, en el que adjuntaba un presupuesto dirigido a la Universidad de Cantabria para un servicio de Santander a Colunga¹³⁴.

f. Año 2019

87. En enero de 2019 **BENITO** remitió a **TURYTRANS** el siguiente correo electrónico en relación con un servicio discrecional de Santander a Gijón, nuevamente con motivo de un campeonato de hockey¹³⁵:

“Como hablamos ayer, pásame dos presupuestos a nombre de Consejería para: Campeonato de hockey sub 14 en Gijón los días 15,16 y 17 de febrero. Hay que incluir alojamiento y dietas de conductor como siempre... Yo he pasado 1485 más iva.”

A continuación, **TURYTRANS** escribió a **BENITO**, adjuntando dos presupuestos, uno de **TURYTRANS** por importe de 1.650€ y otro de **TRANSPORTES ACCESIBLES GENERALES** por un importe de 1.675€, cuantías ambas superiores

¹³⁰ Correo de TURYTRANS a BENITO de 8 de mayo de 2018 con asunto “PRESUPUESTOS PARA SANTI” y adjuntos “PRESUPUESTO BENITO, LÉRIDA 19-23 MAYO 2018; PRESUPUESTO BENITO a LÉRIDA, TAC, 19-23 mayo 2018 (folios 3280 a 3282), recabado en la inspección de BENITO.

¹³¹ Contestación de la Consejería de Universidades al requerimiento de información realizado (folios 43240 a 43245, 43388 a 43390 y 43732 a 43735).

¹³² Correo de TURYTRANS a BENITO de 14 de mayo de 2018 con asunto “PRESUPUESTOS A TARRASA” y adjuntos “PRESUPUESTO a TARRASA 23-27 MAYO 2018; PRESUPUESTO a TARRASSA, TAC, 23-27 mayo 2018 (folios 3337 a 3339), recabado en la inspección de BENITO

¹³³ Contestación de la Consejería de Universidades del Gobierno de Cantabria al requerimiento de información realizado (folios 43732 a 43735).

¹³⁴ Correo electrónico de BENITO a TURYTRANS de 4 de diciembre de 2018 con asunto “Unican” y adjunto “Presupuesto -1637” (folios 5171 y 5172), recabado en la inspección de BENITO.

¹³⁵ Correo electrónico de BENITO a TURYTRANS de 17 de enero de 2019 con asunto “Presupuestos” (folio 5181). recabado en la inspección de BENITO.

a la de la oferta de **BENITO** - 1.537,80 euros IVA incluido¹³⁶ - a la que se adjudicó finalmente el servicio¹³⁷.

B. Hechos referidos a la prestación de servicios entre empresas competidoras

En las inspecciones realizadas en las sedes de **BENITO** y **TURYTRANS** se identificaron numerosos documentos, fechados entre los años 2013 y 2019, que reflejan interacciones entre varias de las empresas incoadas. La documentación encontrada constata que en numerosas ocasiones una de las empresas investigadas era la encargada de realizar un servicio que había sido contratado por el cliente con otra de las empresas incoadas, facturando el servicio la primera empresa incoada a la segunda. Se han identificado este tipo de relaciones entre las empresas **BENITO**, **MENOCAL**, **ZORRILLA** y las empresas de la División Alsa **ENACTAR**, **RUTAS DEL CANTÁBRICO**, y **TURYTRANS**.

88. Se han recabado, a este respecto, por un lado, intercambios de correos electrónicos en los que las empresas se solicitan presupuestos para la prestación de un determinado servicio como, por ejemplo, el siguiente correo de 2014 entre **TURYTRANS** y **BENITO**¹³⁸:

*“(…) ¿me podríais pasar precio, por favor, para estos servicios?
3 pax + 4 silla de ruedas
* Santander-Torrelavega y regreso, a disposición 1 jornada de 8 horas aprox.
* Santander-Sancibrián y regreso, a disposición 1 jornada de 8 horas aprox.
35 pax + 5 silla de ruedas
* Santander-Torrelavega y regreso, a disposición 1 jornada de 8 horas aprox.
* Santander-Sancibrián y regreso, a disposición 1 jornada de 8 horas aprox.”*

89. Se han recabado, por otro lado, facturas emitidas por una de las empresas investigadas y dirigidas a otra de ellas¹³⁹, como por ejemplo las facturas de **ZORRILLA** a **TURYTRANS** fechadas en 2016 por la prestación de una serie de

¹³⁶ Correo electrónico de **TURYTRANS** a **BENITO** de 17 de enero de 2019 con asunto “Re: Presupuestos” y adjuntos “PRESUPUESTO **BENITO** a **GIJÓN**, TAC, 15-17 febrero 2019; PRESUPUESTO **BENITO**, **GIJÓN** 15-16-17 FEBRERO 2019” (folios 5182 a 5184), recabado en la inspección de **BENITO**.

¹³⁷ Información aportada por la Consejería de Universidades del Gobierno de Cantabria en contestación al requerimiento de realizado (folios 43240 a 43245).

¹³⁸ Correos electrónicos entre **TURYTRANS** y **BENITO** de 13 de enero de 2014 con asunto “PRECIO ADAPTADOS” (folios 2781 y 2782) y de 21 de enero de 2014 con asunto “SOLICITUD DE PRESUPUESTO” (folios 2783 y 2786).

¹³⁹ Correo electrónico de **BENITO** a **TURYTRANS** de 29 de mayo de 2017 con asunto “Rutas” y adjunto “66-17 Rutas abril Toño” (folios 3032, 3033), recabado en la sede de **BENITO**. Correos electrónicos de **BENITO** a **TURYTRANS** de 12 de junio de 2018 con asunto “Facturas rutas” y adjunto “142-18 Rutas Mayo” (folios 3353, 3354) y de 10 de agosto de 2018 con asunto “Factura Febrero” y adjunto “228-18 Rutas Febrero” (folios 3366 y 3367), recabados en la inspección de **BENITO**. Correo electrónico de **ZORRILLA** a **TURYTRANS** de 3 de mayo de 2016 con adjunto “Facturas Zorrilla e Hijo, S.L.” (folio 9124 y 9127), recabado en la inspección de **TURYTRANS**. Correo electrónico interno de **TURYTRANS** de 27 de octubre de 2016 y documentos adjuntos (folios 9098, 9101 y 9102), recabado en la inspección de **TURYTRANS**.

servicios de transporte discrecional durante el mes de abril de ese año¹⁴⁰ o la factura de BENITO a RUTAS DEL CANTÁBRICO emitida en mayo de 2018 que se reproduce parcialmente a continuación¹⁴¹.

90. Constan, asimismo, intercambios en relación a los importes facturados o a facturar entre estas empresas¹⁴², como por ejemplo un correo electrónico enviado el 7 de agosto de 2013 remitido por **TURYTRANS** a **BENITO** con el asunto “precios”, la primera le pregunta a **BENITO** lo siguiente¹⁴³:

“Os falta algún precio que no os hayamos dado para la factura de Julio?”.

91. Se han recabado, por otro lado, documentos internos de las empresas en cuestión en los que se reflejan facturaciones por servicios prestados a otros competidores como el documento recabado en la inspección a **BENITO**, en el que esta empresa contabilizaba en 2016 y 2017 lo facturado “propio” y de “Alsa”¹⁴⁴.

92. Por otro lado, consta en el expediente una gran cantidad de documentos con membrete de “ALSA”, en los que se indican a qué empresa de la División ALSA otros operadores deben facturar determinados servicios de transporte discrecional prestados por un competidor a título de proveedor¹⁴⁵.

¹⁴⁰ Correo electrónico de ZORRILLA a TURYTRANS de 3 de mayo de 2016 con adjunto “Facturas Zorrilla e Hijo, S.L.” (folio 9124 y 9127), recabado en la inspección de TURYTRANS.

¹⁴¹ Correo electrónico de BENITO a TURYTRANS de 12 de junio de 2018 con asunto “Facturas rutas” y adjunto “142-18 Rutas Mayo” (folios 3353 y 3354), recabado en la inspección de BENITO.

¹⁴² Correo electrónico de TURYTRANS a BENITO de 7 de agosto de 2013 con asunto “precios” (folio 2751), recabado en la inspección de BENITO; de 1 de octubre de 2014 con asunto “COL.LA CONCHA” (folio 2838), de 31 de mayo de 2015 con asunto “DISCRECIONAL MAYO” y adjunto “BENITO MAYO 2015” (folios 2902 y 2904), recabados en la inspección de BENITO. Correo electrónico de TURYTRANS a BENITO de 28 de octubre de 2013 con asunto “Precio” y correo electrónico de BENITO a TURYTRANS de 28 de octubre de 2013 con asunto “RE: precio” (folio 2766), recabados en la inspección de BENITO. Correos electrónicos de TURYTRANS a BENITO de 1 de abril de 2016 con asunto “Fwd: MIRA A VER SI PUEDES HACER ESTO” (folio 2957), de 4 de mayo de 2016 con asunto “Precios Abril” (folio 2960).

¹⁴³ Correo electrónico de TURYTRANS a BENITO de 7 de agosto de 2013 con asunto “precios” (folio 2751), recabado en la inspección de BENITO.

¹⁴⁴ Fichero denominado “2016-2017” (folio 5359), recabado en la inspección de BENITO.

¹⁴⁵ Correo electrónico de TURYTRANS a BENITO de 30 de diciembre de 2013 con asunto “DISCRECIONAL DICIEMBRE” y adjunto “BENITO, DICIEMBRE” (folios 2777 y 2778), recabados en la inspección de BENITO. Correos electrónicos de TURYTRANS a BENITO de 2 de abril de 2014 con asunto “DISCRECIONAL Marzo” y adjunto “Marzo BENITO” (folios 2793 y 2794), de 1 julio de 2014 con asunto “DISCRECIONAL ALSA, JUNIO 2014 marzo” y adjunto “Junio BENITO” (folios 2819 y 2820) y de 27 de noviembre de 2014 con asunto “DISCRECIONAL NOVIEMBRE” y adjunto “BENITO, NOV 2014” (folios 2846 y 2847) y correo electrónico de BENITO a TURYTRANS de 8 enero de 2015 con asunto “PRECIOS DICIEMBRE” (folio 2855), recabados en la inspección de BENITO. Correos electrónicos de TURYTRANS a BENITO de 2 de febrero de 2015 con asunto “DISCRECIONAL ENERO” y adjunto “BENITO-TURYTRANS ENERO” (folios 2856 y 2858), de 1 de abril de 2015 con asunto “ALSA, MARZO 2015” y adjunto “BENITO” (folios 2881 y 2882), de 31 de mayo de 2015 con asunto “DISCRECIONAL MAYO” y adjunto “BENITO MAYO 2015” (folios 2902 y 2904), de 1 de julio de 2015 con asunto “DISCRECIONAL JUNIO” y adjunto “BENITO” (folios 2908 y 2909). Correo electrónico de TURYTRANS a BENITO de 24 de diciembre de 2015 con asunto “DISCRECIONAL ALSA, DICIEMBRE 2015” y adjunto

3. Recomendación de tarifas para el transporte discrecional por UPAVISAN

93. Se ha recabado en la sede de **BENITO**, un correo electrónico de 12 de noviembre de 2018, remitido por **UPAVISAN** a **BENITO** con distintos archivos adjuntos relativos un servicio discrecional para el traslado de estudiantes a una exposición cultural, entre los que figura la siguiente carta con el membrete de la asociación¹⁴⁶:

“Estimados socios, os informamos de un acuerdo que ha llegado a la Asociación con el Diario Montañés para poder llevar a los estudiantes de los colegios de cada asociado.

La Asociación será colaboradora de la Exposición “Soldados de terracota, Guerreros de Xian” que comenzará el próximo 15 de noviembre en la Feria de Muestras de La Lechera. Como colaboradores tendremos presencia en los carteles de la exposición y en la página WEB de la misma.

Con esto hemos conseguido para todos los asociados un descuento exclusivo de 2€ por niño menor de 12 años y de 5€ para los alumnos de más de 12 años de la ESO e Institutos.

“ BENITO, DICIEMBRE 2015” (folios 2949 y 2950), recabados en la inspección de BENITO. Correos electrónicos de TURYTRANS a BENITO de 1 de abril de 2016 con asunto “Fwd: MIRA A VER SI PUEDES HACER ESTO” (folio 2957), de 4 de mayo de 2016 con asunto “Precios Abril” (folio 2960), de 2 de junio de 2016 con asunto “DISCRECIONAL ALSA, MAYO 2016” y adjunto “BENITO” (folios 2962 y 2963), de 4 de julio de 2016 con asunto “DISCRECIONAL Junio” y adjunto “BENITO” (folios 2983 y 2984) y de 4 de octubre 2016 con asunto “DISCRECIONAL ALSA, SEPTIEMBRE 2016” y adjunto “BENITO, SEPT” (folios 3001 y 3002) y correo electrónico de BENITO a TURYTRANS de 23 de septiembre de 2016 con asunto “Colegio San Jose” (folio 2999), recabados en la inspección de BENITO. Correos electrónicos de TURYTRANS a BENITO de 1 de septiembre de 2017 con asunto “ALSA, AGOSTO” y documento adjunto “BENITO, AGOSTO” (folios 3062 y 3063), de 19 de octubre de 2017 con asunto “DISPONIBILIDAD Y PRESUPUESTO 30/11/17” (folio 3075). Correos electrónicos de TURYTRANS a BENITO de 31 enero de 2018 con asunto “FACTURAR A TRANSPORTES TERRESTRES CÁNTABROS” y adjunto “BENITO” (folios 3256 y 3257), de 2 de marzo de 2018 con asunto “FEBRERO 2018 FACTURAR A TRANSPORTES TERRESTRES CÁNTABROS” y adjunto “BENITO, FACTURAR A TRANSPORTES TERRESTRES” (folios 3267 y 3268) y de 3 de abril de 2018 con asunto “FACTURAR A TRANSPORTES TERRESTRES CÁNTABROS, MARZO 2018” y adjunto “BENITO” (folios 3269 y 3270); correo electrónico de BENITO a TURYTRANS de 28 de mayo de 2018 con asunto “ENERO 2018” y adjunto “104-18 Discre Alsa Enero” (folios 3344 y 3345); correo electrónico de TURYTRANS a BENITO de 2 de julio de 2018 con asunto “FACTURAR A TRANSPORTES TERRESTRES CÁNTABROS” y adjunto “BENITO” (folios 3355 y 3356); correo electrónico de BENITO a TURYTRANS de 6 de agosto de 2018 con asunto “Facturas Julio” y adjunto “222-18 TTC Julio” (folios 3362 y 3365) y correo electrónico de TURYTRANS a BENITO de 4 de diciembre de 2018 con asunto “FACTURAR A TRANSPORTES TERRESTRES CÁNTABROS, MUCHAS GRACIAS” y adjunto “BENITO” (folios 5173 y 5174), recabados en la inspección de BENITO. Correo electrónico de TURYTRANS a BENITO de 1 de febrero de 2019 con asunto “FACTURAR A TRANSPORTES TERRESTRES CÁNTABROS” y documento adjunto “BENITO” (folios 5189 y 5190), recabados en la inspección de BENITO. Correo electrónico de TURYTRANS a BENITO de 2 de junio de 2017 con asunto “FACTURAR A RUTAS DEL CANTÁBRICO” y adjunto “BENITO, FACTURAR A RUTAS DEL CANTÁBRICO” (folios 3043 y 3044), recabados en la inspección de BENITO. Correo electrónico de TURYTRANS a BENITO de 4 de abril de 2014 con asunto “ENATCAR” y adjunto “BENITO, FACTURAR A ENATCAR” (folios 2795 y 2796) recabado en la sede de BENITO.

¹⁴⁶ Correo electrónico de UPAVISAN a BENITO de 12 de noviembre de 2018 con asunto “MUY IMPORTANTE S/Ref.: UPAVISAN/ Acuerdo Exposición “Soldados de Terracota, Guerreros de Xian” y adjuntos “Exposición Soldados de Terracota, Guerreros de Xian.; Acuerdo descuentos UPAVISAN-EI Diario Montañés (folios 5158 a 5162), recabado en la inspección de BENITO.

La idea es que todos los asociados oferten a los colegios en un radio de 50 kilómetros de Torrelavega un precio cerrado de 8€ por alumno para ir a ver la exposición, en el precio se incluye la entrada y el transporte. En el resto de colegios hay libertad para poner el precio que cada uno estime.

Las empresas que quieran beneficiarse del descuento deben facilitarnos los siguientes datos para poder acceder al mismo:

Empresa:

CIF:

Dirección fiscal:

Código Postal:

Localidad:

Provincia:

Nombre persona de contacto:

*Dirección de correo electrónico***:" (Énfasis añadido).*

VI. FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. COMPETENCIA PARA RESOLVER, OBJETO DE LA RESOLUCIÓN Y NORMATIVA GENERAL APLICABLE

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 competencia¹⁴⁷. Por ello, la Sala de Competencia debe resolver en este expediente, sobre la base de la instrucción realizada por la DC que se recoge en el informe y propuesta de resolución, si las prácticas investigadas son constitutivas de infracción del artículo 1 de la LDC.

En el presente expediente sancionador la CNMC es la autoridad competente para aplicar el artículo 1 de la LDC, en cuanto que los hechos objeto de investigación, como se ha indicado en el apartado sobre el mercado afectado, afectan al mercado de transporte escolar en Cantabria, así como al transporte discrecional de viajeros en y desde dicha Comunidad Autónoma a otras Comunidades Autónomas, no existiendo además órgano autonómico de competencia en Cantabria y por tanto, en aplicación de lo dispuesto en la Disposición transitoria única de la Ley 1/2002, de 21 de febrero, de Coordinación de las competencias del Estado y las Comunidad Autónomas en materia de Defensa de la Competencia, la CNMC es el órgano competente para aplicar la LDC.

Por lo que respecta a la normativa nacional aplicable, el presente expediente se refiere a una serie de prácticas realizadas durante la vigencia de la Ley 15/2007, por lo que esta es la ley que resulta aplicable.

¹⁴⁷ 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.

Por otro lado, teniendo en cuenta lo anterior y consideradas las circunstancias del caso, no se cumpliría el criterio de afectación al comercio interior de la Unión Europea que determina la aplicación del artículo 101 del TFUE, tal como indican las Directrices relativas al concepto de efecto sobre el comercio contenido en los artículos 101 y 102 TFUE¹⁴⁸.

En consecuencia, la competencia para resolver este procedimiento corresponde a la Sala de Competencia del Consejo de la CNMC.

SEGUNDO. PROPUESTA DE RESOLUCIÓN DEL ÓRGANO INSTRUCTOR

La DC ha propuesto a esta Sala que se declare la existencia de prácticas prohibidas por el artículo 1 de la LDC, constitutivas de:

1. una infracción única y continuada que entra dentro de la definición de cártel, en la medida en que 19 empresas competidoras – ANFERSA, BENITO, ENATCAR, FIGUERAS, JUAN RUIZ, LA CANTÁBRICA DE COMILLAS, LA CARREDANA, LUPEFER, MADRAZO, MARIANO, MENOCA, PALOMERA, RUIZ, RUTAS DEL CANTÁBRICO, TRANSPORTES ACCESIBLES GENERALES, TRANSPORTES ACCESIBLES PENÍNSULARES, TURYTRANS, VIACARSA, y ZORRILLA – con la colaboración necesaria de dos asociaciones sectoriales – LA COORDINADORA y UPAVISAN – se repartieron diversas rutas de las licitaciones públicas convocadas en un comportamiento que para algunas de ellas abarca desde el curso escolar 2011/12 hasta el curso escolar 2018/19 en la Comunidad Autónoma de Cantabria para la prestación del transporte escolar;
2. acuerdos de reparto para la prestación de servicios de transporte discrecional en y desde Cantabria a otras CCAA entre empresas de la DIVISIÓN ALSA (TURYTRANS, ENATCAR, RUTAS DEL CANTÁBRICO y TRANSPORTES ACCESIBLES GENERALES), con BENITO, ZORRILLA y MENOCA, a través de la presentación de ofertas de cobertura, desde junio de 2013 a enero de 2019, que entran igualmente en el concepto de cártel, y
3. una infracción de recomendación de precios para la prestación de servicios de transporte discrecional en la Comunidad Autónoma de Cantabria por parte de la Asociación UPAVISAN a sus asociados en noviembre de 2018.

La DC, teniendo en cuenta la naturaleza de las conductas y sus autores, propone que se tipifiquen, a los efectos de determinación de la sanción a imponer, como infracciones muy graves del artículo 62.4.a) de la LDC.

¹⁴⁸ COMISIÓN EUROPEA, Comunicación de la Comisión referente a las Directrices relativas al concepto de efecto sobre el comercio contenido en los artículos 81 y 82 del Tratado, 2004, DOUE nº C101/81, de 27 de abril de 2004.

Finalmente, la DC considera que en este expediente las conductas anticompetitivas analizadas se han prolongado más allá de la fecha de entrada en vigor de la prohibición de contratar, el 22 de octubre de 2015, por lo que corresponde la aplicación de la misma a las empresas que finalmente se sancionen.

TERCERO. VALORACIÓN DE LA SALA DE COMPETENCIA

A. Archivo de actuaciones respecto de algunas conductas

La DC ha incluido en la propuesta de resolución un resumen estadístico sobre los datos de concurrencia a las licitaciones de transporte público escolar durante los cursos escolares 2011/2012 a 2018/2019. A partir de esos datos, ciertamente preocupantes por la dinámica general de ausencia de concurrencia en las denominadas rutas preexistentes¹⁴⁹, y de la obtención de una serie de evidencias directas obtenidas en las inspecciones realizadas, la DC ha propuesto a esta Sala que sancione a un conjunto de empresas por la comisión de una infracción única y continuada constitutiva de cártel, por considerar que las mismas han incurrido en conductas de no competencia y reparto del mercado.

Asimismo, la DC invoca numerosa documentación a partir de la cual considera acreditada la existencia una segunda infracción única y continuada constitutiva de cártel consistente en acuerdos de reparto para la prestación de servicios de transporte discrecional en y desde Cantabria por parte de las empresas BENITO, ENATCAR, MENOCA, RUTAS DEL CANTÁBRICO, TRANSPORTES ACCESIBLES GENERALES, TURYSYTRANS y ZORRILLA, a través de la presentación de ofertas de cobertura, desde junio de 2013 a enero de 2019.

Esta Sala, una vez examinadas las alegaciones de las partes, ha procedido a analizar si los hechos probados que constan en el expediente permiten acreditar para todas las empresas incoadas las conductas que les han sido imputadas en la propuesta de resolución.

a. En relación con la propuesta de infracción en el transporte escolar

Tras el análisis de la prueba contenida en el expediente y las alegaciones de las partes, esta Sala considera que no se satisfacen los estándares exigibles para entender acreditada la participación en una conducta ilícita de las empresas ENATCAR, FIGUERAS, JUAN RUIZ, LA CANTÁBRICA DE COMILLAS, LA CARREDANA, LUPEFER, MADRAZO, MENOCA, PALOMERA, RUIZ, RUTAS DEL CANTÁBRICO, TRANSPORTES ACCESIBLES GENERALES, TRANSPORTES ACCESIBLES PENÍNSULARES y VIACARSA y las asociaciones UPAVISAN y la COORDINADORA.

¹⁴⁹ Se refiere a las licitaciones sobre rutas que vienen siendo prestadas con anterioridad por algunas de las empresas del sector.

Respecto de las referidas empresas y asociaciones no se han podido confirmar los indicios de colusión existentes y por lo tanto se considera que no puede mantenerse la imputación propuesta.

El escaso nivel de competencia existente en este mercado, que se refleja en los datos generales de concurrencia a las licitaciones de transporte escolar de viajeros en la Comunidad Autónoma de Cantabria, resulta digno de análisis, pero los derechos de defensa de las empresas impiden imputar conductas que no se hayan acreditado de manera suficiente, bien por la prueba directa, bien por la prueba de indicios.

Por todo ello, esta Sala considera que procede el archivo de las actuaciones para las empresas ENATCAR, FIGUERAS, JUAN RUIZ, LA CANTÁBRICA DE COMILLAS, LA CARREDANA, LUPEFER, MADRAZO, MENOCA, PALOMERA, RUIZ, RUTAS DEL CANTÁBRICO, TRANSPORTES ACCESIBLES GENERALES, TRANSPORTES ACCESIBLES PENÍNSULARES y VIACARSA y las asociaciones UPAVISAN y la COORDINADORA.

b. En relación con la propuesta de infracción en el mercado de transporte discrecional

En relación con el mercado de transporte discrecional, la DC considera acreditada la existencia de acuerdos de reparto entre empresas de la DIVISIÓN ALSA (TURYTRANS, ENATCAR, RUTAS DEL CANTÁBRICO y TRANSPORTES ACCESIBLES GENERALES), con BENITO, MENOCA y ZORRILLA.

El órgano instructor considera que todas estas empresas se repartieron el mercado por medio de la prestación de ofertas de cobertura de carácter ilícito.

Algunos de estos repartos han sido fehacientemente acreditados por medio de pruebas claras y directas. Sin embargo, la DC también incluye como parte de la infracción otro tipo de colaboraciones que, a partir de la prueba invocada, consistían en que una de las empresas prestaba un servicio que había sido contratado por el cliente final con otra de las empresas implicadas. Tales interrelaciones se reflejan a partir de correos electrónicos y de facturas entre operadores o apuntes contables en los que constan facturaciones entre empresas por la prestación de servicios de transporte discrecional a título de “proveedores”. En relación con este último tipo de colaboraciones la DC interpreta que no están permitidas por la actual normativa sobre transporte tras su reforma en 2013 y, por ello, también las considera colaboraciones anticompetitivas.

Tras el análisis de los hechos acreditados en la propuesta de resolución, de la valoración de los mismos realizada por la DC y el examen de las alegaciones de las partes esta Sala considera que la valoración de tipicidad realizada por el órgano instructor en lo que se refiere a estos acuerdos de colaboración, respecto de los que no se aporta propiamente la prueba de ofertas de cobertura, no permite acreditar su carácter contrario al artículo 1 de la LDC. Desde la óptica del derecho de defensa de la competencia, deben cumplirse los requisitos jurisprudenciales que permitan la vinculación de esos hechos indiciarios con la concurrencia del ilícito. Esto no implica

que el amparo por la normativa sectorial, bajo determinadas circunstancias de la utilización de la subcontratación, la intermediación u otras figuras de cooperación afines suponga en todo caso una salvaguarda para la comisión de ilícitos de competencia. Al contrario, su utilización instrumental, constituye un subterfugio habitual utilizado para encubrir acciones colusorias tendentes al reparto de licitaciones que, de hecho, han sido objeto de sanción de otros expedientes en el mercado del transporte discrecional al haberse acreditado su dimensión anticompetitiva¹⁵⁰.

Sin embargo, la prueba de indicios exige evaluar si la utilización recurrente de este tipo de colaboraciones respondía a criterios de necesidad objetiva o a una finalidad colusoria.

Por todo ello, esta Sala considera que procede el archivo de las actuaciones para las empresas ENATCAR, MENOCA, RUTAS DEL CANTÁBRICO y ZORRILLA respecto de las que únicamente se aportan pruebas de este tipo de colaboraciones sin que consten, para estas empresas, evidencias de que recurrieron a la presentación de ofertas de cobertura para articular repartos de servicios de transporte discrecional o que emplearon formas de colaboración, permitidas o no por la normativa de transporte, que tuvieran una dimensión contraria a la LDC.

B. Tipificación de las conductas infractoras

El artículo 1 de la LDC prohíbe todo acuerdo, decisión o recomendación colectiva, o práctica concertada o conscientemente paralela, que tenga por objeto, produzca o pueda producir el efecto de impedir, restringir o falsear la competencia en todo o parte del mercado nacional y, en particular, los que consistan, entre otros, en el reparto del mercado o de las fuentes de aprovisionamiento.

Se considera que existe **acuerdo** cuando varias empresas se asocian en un plan común que limite o pueda limitar su política comercial individual al determinar sus pautas de acción o abstención mutuas en el mercado. No es necesaria la constancia por escrito de dicho acuerdo, ni se requiere que tenga una forma determinada o que se establezcan sanciones contractuales o medidas que aseguren su cumplimiento.

También las decisiones o recomendaciones colectivas, como ya ha señalado en anteriores ocasiones la Autoridad de Competencia son prácticas colusorias prohibidas por el artículo 1 de la LDC equiparables a acuerdos horizontales entre competidores¹⁵¹. Las recomendaciones son, por definición, acuerdos de carácter orientativo adoptados por entidades formadas por operadores económicos, siendo irrelevante que sean vinculantes o no, en la medida en que constituyen fielmente la voluntad de la asociación de coordinar el comportamiento de sus miembros, pudiendo ser los efectos en el

¹⁵⁰ Entre otras, Resolución de la CNMC de fecha 9 de marzo de 2017 (expte. S/DC/0512/14 TRANSPORTE BALEAR DE VIAJEROS).

¹⁵¹ Entre otras, Resolución del TDC de 7 de abril de 2000 (expte. 472/99 Colegio de Farmacéuticos de Valencia) y Resolución de la CNMC de fecha 7 de abril de 2016 (expte. S/0518/14 AERC).

mercado de su voluntario seguimiento iguales a los provocados por el obligado acatamiento de acuerdos vinculantes.

El acuerdo, por tanto, puede estar implícito en el comportamiento de las partes. El funcionamiento competitivo del mercado exige que cada operador decida su comportamiento y tome sus decisiones de manera independiente, pues al tomarse éstas de manera concertada se limita la competencia¹⁵².

Un acuerdo anticompetitivo puede ser un acto aislado, pero más frecuentemente el concepto de acuerdo ha de ser entendido en sentido amplio, incluyendo una serie de actos o conductas que conforman un **plan general** que conlleve la fijación de precios, la realización de intercambios de información o el reparto de clientes durante un extenso periodo de tiempo.

El artículo 1 de la LDC se opone a cualquier toma de contacto directa o indirecta entre competidores que tenga por objeto o efecto influir en la conducta de un competidor real o potencial o desvelar a dicho competidor la conducta que se haya decidido adoptar o se tenga la intención de adoptar en el mercado¹⁵³. Dos empresas se consideran competidoras entre sí, si desarrollan sus actividades comerciales en el mismo mercado de referencia¹⁵⁴. Bastaría que las entidades participantes hubieran expresado su voluntad común de comportarse en el mercado de una manera determinada, tras una toma de contacto directo o indirecto susceptible, no ya de influir en el comportamiento de un competidor real o potencial, sino de desvelar a éste el comportamiento que se haya decidido o se pretenda seguir en el mercado.

Los acuerdos prohibidos por el artículo 1 de la LDC deben tener **por objeto o efecto** impedir, restringir o falsear la competencia en el mercado. El carácter alternativo de esa condición hace necesario considerar en primer lugar el objeto mismo del acuerdo, pues no es necesario examinar los efectos restrictivos de la competencia derivados del mismo cuando esté acreditado su objeto contrario a ella¹⁵⁵.

¹⁵² Sentencias de la AN de 25 y 26 de octubre y 15 y 28 de noviembre de 2012 y 4, 22, 24 y 31 de enero y 26 de febrero de 2013, en el ámbito del expte. [S/0226/10](#) Licitaciones Carreteras; de 1, 4, 5 y 25 de febrero de 2013, en relación con el expte. [S/0185/09](#) Bombas de fluidos y sentencias del TS de 12 de marzo de 2014, 8 y 17 de junio de 2015 y 14 de marzo de 2018 en relación con el expte. [S/0086/08](#) Peluquería Profesional.

¹⁵³ Por todas, sentencias del TJUE de 16 de diciembre de 1975, en el asunto C-40/73 *Suiker Unie y otros/Comisión* y, de 19 de marzo de 2015, en el asunto C-286/13 P *Dole Food y Dole Fresh Fruit Europe/Comisión*.

¹⁵⁴ Así lo han recogido las directrices de la Comisión Europea y la jurisprudencia nacional y europea. Directrices sobre la aplicabilidad del artículo 101 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea a los acuerdos de cooperación horizontal, DOUE C 11 de 14 de enero de 2011, apartado 10. Ver también sentencia del TJUE, de 30 de enero de 2020, en el asunto C-307/18 *Generics (UK)*, apartados 31 y siguientes.

¹⁵⁵ Sentencias del TJUE, de 26 de noviembre de 2015, en el asunto C 345/14 *Maxima Latvija*, apartados 16 y 17, y de 20 de enero de 2016, C 373/14 P en el asunto *Toshiba Corporation/Comisión*, apartados 24 y 25.

Al respecto, la jurisprudencia nacional y de la Unión Europea muestra que algunos tipos de coordinación entre empresas revelan un grado de nocividad para la competencia suficiente para ser calificados de restricción por el objeto, ya que, por su propia naturaleza, resultan perjudiciales para el buen funcionamiento del juego de la competencia¹⁵⁶.

De este modo, se ha determinado que algunos comportamientos colusorios, como el reparto de clientes, la fijación de precios o el intercambio de información comercialmente sensible son hasta tal punto aptos para generar efectos negativos, en especial en los precios, la cantidad o la calidad de los productos o los servicios, que cabe estimar innecesaria la demostración de que tienen efectos concretos en el mercado a efectos de aplicar los artículos 1.1 de la LDC y 101.1 del TFUE. En efecto, la experiencia muestra que esos comportamientos dan lugar a reducciones de la producción y alzas de precios que conducen a una deficiente asignación de los recursos en perjuicio especialmente de los consumidores¹⁵⁷.

Por su parte, la actual definición de **cártel** es la siguiente¹⁵⁸:

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

Como puede observarse, la definición de cártel es amplia. Se trata de un acuerdo entre competidores, que, por la propia lógica de su carácter fraudulento para otros competidores, los consumidores y para el interés general, se hace normalmente con ocultación y que tiene por finalidad afectar al mercado de cualquiera de las formas posibles, pero siempre buscando el beneficio de los cartelistas y en detrimento del interés general.

A continuación, se analizan las conductas acreditadas a la luz de estas exigencias teóricas.

¹⁵⁶ Sentencias del TJUE, de 11 de septiembre de 2014, en el asunto C 382/12 P MasterCard y otros/Comisión, apartados 184 y 185 y de 20 de enero de 2016, en el asunto C 373/14 P Toshiba Corporation/Comisión, apartado 26.

¹⁵⁷ Sentencias del TJUE, de 26 de noviembre de 2015, en el asunto C-345/14 Maxima Latvija, apartado 19 y, de 2 de abril de 2020, en el asunto C-228/18 Budapest Bank, apartado 36.

¹⁵⁸ La disposición adicional cuarta de la LDC, en su versión anterior a la reforma introducida el 25 de mayo de 2017, define la conducta de cártel como todo “*acuerdo secreto entre dos o más competidores cuyo objeto sea la fijación de precios, de cuotas de producción o de venta, el reparto de mercados, incluidas las pujas fraudulentas, o la restricción de las importaciones o las exportaciones*”. Real Decreto-Ley 9/2017, de 26 de mayo.

a. Sobre la existencia de acuerdos anticompetitivos

▪ Configuración de las conductas

– *En el mercado de transporte escolar*

Durante los cursos escolares 2011/12 a 2018/19, la Consejería de Educación, Cultura y Deporte del Gobierno de Cantabria convocó cada año licitaciones para adjudicar las rutas de transporte escolar en la Comunidad autónoma. Como ya se ha indicado, se trata, en la mayoría de los casos, de procedimientos de contratación abiertos y adjudicados por concurso, por lo que existe libertad de concurrencia. También ha convocado algunos contratos negociados sin publicidad para algunas rutas cursando invitaciones a presentar ofertas a un número reducido de empresas y algunos contratos menores que, de en términos generales se adjudican de manera directa. Hasta el curso 2012/13 la contratación se realizó simultáneamente por lotes que agrupaban una o varias rutas de transporte escolar o por rutas individuales en función de las necesidades de transporte o del tamaño de los vehículos necesarios para la ejecución de los servicios. Desde el curso 2013/14 la contratación se realiza exclusivamente por rutas individuales¹⁵⁹.

En la terminología empleada por las empresas del sector se hace una distinción entre las rutas que se sacan a concurso por primera vez (rutas nuevas) y las que se licitan nuevamente pero ya venían siendo prestadas por alguna empresa del sector (rutas viejas o preexistentes). Por ejemplo, el 6 de septiembre de 2016, BENITO indica a Turitrans “*Yo le doy vueltas, y no, si me llaman del centro les diría que no puedo. Que más quisiera yo que poder encajarlo. Ya viste que no salimos a las rutas nuevas de Consejería...*” (énfasis añadido) (hecho 48). También en las reuniones anuales de las asociaciones UPAVISAN y la COORDINADORA se informaba de las nuevas licitaciones que eran convocadas por la Administración haciendo distinción entre ambos tipos de rutas: “*Adjunto remito los contratos nuevos para el próximo concurso escolar, los que no están en esta lista son contratos que se están realizando por las empresas correspondientes*” (hecho 15).

Se deriva de esta comunicación la sospecha de la aceptación por parte de algunas empresas del compromiso a no licitar rutas que estuvieran cubriendo ya empresas de la asociación en cursos anteriores, mientras que las rutas de nueva licitación no estarían sujetas a dichas restricciones.

Este hecho es coherente con los datos incluidos por la por la propuesta de resolución recogidos en las Tablas 4 y 5 de esta resolución. En ellas se observa como las rutas acuñadas como nuevas, cuando son licitadas mediante concurso o procedimiento abierto reciben más de una oferta en el el 100% de los casos durante los cursos (2011/2012, 2012/2013, 2016/2017, 2018/2019). En el curso 2013/2014, solo se licitó

¹⁵⁹ Información aportada por la Consejería de Educación del Gobierno de Cantabria (folios 9667 y 9668).

una ruta mediante procedimiento abierto, ninguna en los cursos 2014/2015 y 2015/2016 y solo 4 en el año 2017/2018.

Por el contrario, en las rutas viejas, se puede observar en los datos recogidos en la Tabla 4 que el nivel de ofertas presentadas en procedimientos abiertos y concursos no supera el 20%, salvo en el curso 2012/2013 (en el que fue superior al 62%) año de la entrada en el mercado del transporte escolar Cántrabro de la UTE ROTRATOR MARIANO Y CIVIBUS, y en el curso posterior en el que fue del 25% aproximadamente.

Esta sala debe valorar a continuación, si este indicio general está relacionado con el comportamiento anticompetitivo de las empresas incoadas. Como se detalla a continuación, existen pruebas de la existencia de un acuerdo para el reparto de licitaciones de transporte escolar en diferentes periodos entre los cursos 2011/2012 a 2018/2019, al menos, entre las empresas ANFERSA, BENITO, MARIANO, TURYTRANS y ZORRILLA.

En el año 2011 las empresas BENITO, TURYTRANS y ZORRILLA acordaron presentarse en UTE a varios lotes y rutas individuales licitados para el curso 2011/2012. Si bien la decisión de licitar en UTE no implica en si misma la existencia de un comportamiento ilícito, el acuerdo incluyó un **pacto de no competencia** entre las empresas consistente en mantener la exclusividad de los derechos sobre los lotes de rutas que BENITO y ZORRILLA venían prestando. De esta manera, la UTE cedió la facturación de esos lotes a ambas empresas. TURYTRANS y el resto de empresas del grupo ALSA **se comprometieron a no concurrir a dichas rutas de forma individual una vez se disolviera la UTE**, manteniendo así la exclusividad de las rutas preexistentes en favor de BENITO y ZORRILLA para los siguientes años (hecho 11):

“Obviamente los derechos sobre esos lotes son de su exclusividad, podrías prepararnos un modelo de contrato privado, o si tienes uno estándar enviárnoslo, para garantizarle que esos contratos son suyos” (Énfasis añadido).

*“Una vez finalizados los servicios prestados por la UTE, concluido el plazo de adjudicación, y caso de convocarse una nueva licitación para la realización de tales servicios, las sociedades integrantes de la UTE, a excepción de (**) se comprometen a no concurrir en la licitación que pudiera promoverse con relación al lote 11L21, en el supuesto que (**) tuviese intención de presentarse a dicho proceso”¹⁶⁰.*

El acuerdo incluye, por tanto, el compromiso de la extensión de la exclusividad de las rutas más allá de la finalización de los servicios de la UTE. Tal y como se refleja en las tablas 7 y 8 (hechos 12 y 13) el pacto de no competencia se prolongó en el tiempo hasta el curso escolar 2018/19, ya que ninguna de las empresas que formaban parte de la UTE TURYTRANS 2011¹⁶¹ han competido entre ellas por sus respectivas rutas

¹⁶⁰ Correo electrónico interno de TURYTRANS 2 de septiembre de 2011 con asunto “Re: proyecto de escritura” y documento adjunto “Cesión derechos de lotes individualizados” (folios 5963, 5965 y 5966), recabado en la inspección de TURYTRANS.

¹⁶¹ Automóviles Luarca, S.A., ENATCAR, NEX CONTINENTAL HOLDINGS, RUTAS DEL CANTÁBRICO, TURYTRANS y VIACARSA.

exclusivas. Asimismo, TURYTRANS, BENITO y ZORRILLA siguieron asociándose en las distintas UTE TURYTRANS conformadas en los años siguientes, hasta el curso escolar 2018/19.

En el año 2013 la Administración introdujo un cambio en los criterios de puntuación para la adjudicación de las rutas consistente en atribuir hasta 15 puntos al “tiempo de respuesta en la ejecución del servicio de incidencias”. Esta circunstancia motivó que, tal como manifiesta la propia TURYTRANS, a nivel de las asociaciones de transportistas se plantera llegar a un acuerdo global para que todas las empresas firmaran un compromiso de colaboración mutua “dándose cobertura unas a otras ante incidencias con el fin de que todas tuvieran los 15 puntos”. Aunque finalmente esta idea no prosperó, TURYTRANS aprovechó las conversaciones internas entre varios directivos para elaborar **un acuerdo formal de no competencia** para determinadas rutas denominado “Acuerdo de no concurrencia licitaciones colaborador” del que, además de la propia TURYTRANS, BENITO y ZORRILLA, participó también ANFERSA.

Se ha recabado un correo electrónico interno de TURYTRANS que contiene los documentos a suscribir de forma individual con cada una de las empresas que aparecen citadas en el correo electrónico. Entre las empresas, se citan a BENITO y ZORRILLA en el apartado de “empresas colaboradoras en UTE”, y a ANFERSA en el apartado de “colaboradores ajenos”. El documento adjunto al correo lleva por título “*Acuerdo de no concurrencia licitaciones colaborador*” y contiene la siguiente estipulación¹⁶² (hecho 29):

“(…) las partes convienen y se comprometen expresa y recíprocamente a no coincidir en la presentación de ofertas a un mismo lote o ruta de los que compone la licitación”.

El análisis de las ofertas presentadas por las empresas en la licitación convocada para el curso 2013/14 refleja que el pacto de no competencia se hizo efectivo ya que ninguna de ellas concurre simultáneamente en licitaciones sobre las mismas rutas (hecho 30).

Durante los años 2013 a 2017 se adoptaron además entre estas empresas otro tipo de acuerdos, en ocasiones de carácter bilateral y muchas veces dirigidos a preservar los “derechos preexistentes” sobre rutas de transporte licitadas en cursos anteriores de manera individual por ANFERSA, BENITO MARIANO y TURYTRANS y por la UTE TURYTRANS¹⁶³.

Constan acreditados, a este respecto, **acuerdos para prestar cobertura** en contratos negociados sin publicidad para asegurar la adjudicación de la licitación a la empresa que la solicita. Se han acreditado acuerdos de cobertura entre las empresas BENITO y TURYTRANS en los años 2013 (hechos 26, 27 y 28) y 2016 (hecho 47) y entre ANFERSA y TURYTRANS en el año 2017 (hecho 62).

¹⁶² Documento adjunto “Acuerdo de no concurrencia licitaciones colaborador” al correo electrónico interno de TURYTRANS de 5 de agosto de 2013 con asunto “Datos empresas Acuerdos” (folio 6356), recabado en la inspección de TURYTRANS.

¹⁶³ De la que formaban parte las empresas TURYTRANS, BENITO y ZORRILLA.

Tales acuerdos se articulan generalmente mediante comunicaciones sencillas en las que las empresas competidoras se solicitan colaboración para prestar cobertura que se acepta sin pedir mayores explicaciones. Incluso para agilizar el trámite la propia empresa que solicita la cobertura, en los casos de renuncia a participar en procedimientos negociados, es la que prepara los modelos de renuncia a presentar a la Administración. Ejemplo de ello son los siguientes correos electrónicos del año 2013:

- Correo electrónico de BENITO a TURYTRANS:

“Buenas tardes, el técnico de la Fundación Valdecilla me pide un escrito de que no os interesa el concurso. Revisa el adjunto y si te parece correcto me lo firmas. Mañana me paso a buscarlo y se lo entrego. (...)” (hecho 27).

- Correo electrónico de TURYTRANS a ANFERSA:

*“(...) te adjunto modelo que vamos a utilizar para la renuncia de las rutas.”
Lo presentáis vosotros en Educación ¿no?*

Respuesta: *“Sí claro”* (hecho 62).

Otras veces, no resultaba necesario una comunicación previa entre las referidas empresas, atendiendo al nivel de concierto existente entre ellas. Así, por ejemplo, en 2016 BENITO declina la invitación a ofertar a un procedimiento negociado haciendo constar, mediante una anotación manuscrita, como se recoge en el hecho 47, no razones objetivas de índole económico o organizativo, sino para evitar entrar en *“conflicto con ALSA”* dando por tanto cobertura a TURYTRANS.

También se han acreditado **acuerdos de renuncia** a licitar en procedimientos abiertos a favor de empresas que venían prestando el servicio sobre las rutas afectadas en años anteriores. En el año 2016, la UTE TURYTRANS_2016 decidió licitar a las rutas 81, 82, 309, y 1006, denominadas por las propias empresas rutas “de MARIANO”. Tenían sin embargo la intención de respetar la exclusividad de las rutas en favor de esta empresa y buscaron fórmulas, a través de la subcontratación, para que MARIANO mantuviera esas rutas. Dicha alternativa resultó inviable como se deduce de un correo interno de TURYTRANS: *“El meter las rutas de que (sic) están realizando los ASTURIANOS [MARIANO], y que las realicen ellos después no se puede, al no estar permitido la contratación”* (hecho 49). Por ello la UTE TURYTRANS **renunció a presentarse** a la licitación y las rutas fueron adjudicadas a MARIANO, única empresa que presentó ofertas. En correos electrónicos internos de TURYTRANS se manifiesta que *“(…) lo que haya hablado [directivo de TURYTRANS] con [directivo de MARIANO] hay que respetarlo (...)”* (hecho 49).

En sus alegaciones, la empresa MARIANO ha negado la existencia de un acuerdo con TURYTRANS sobre las citadas rutas. Sin embargo, se ha constatado que para estas rutas en el año 2016 la única empresa que presentó ofertas fue MARIANO con unas

bajas que oscilaron entre 0,68% y el 1,28%¹⁶⁴. Este porcentaje contrasta con las bajas que esta misma empresa había presentado – en UTE junto con ROTRATOUR, MARIANO, CIVIBUS y NIETO –en relación con estas mismas rutas en años anteriores, cuando competía por las mismas contra las distintas UTE TURYTRANS.

Así, en el curso 2012/13, dicha UTE de la que formaba parte MARIANO, licitó a 37 rutas de las resultó adjudicataria de 35¹⁶⁵. Las bajas ofertadas a dichas rutas por la UTE se situaron en todo caso entre el 9% y el 18%. El curso siguiente (2013/2014) la UTE licitó nuevamente a las rutas que había ganado el curso anterior con bajas no inferiores al 8%. Sin embargo, en este curso, la UTE TURYTRANS 2013 realizó ofertas más competitivas (con bajas de hasta el 19% en algunas de las rutas en disputa). Como consecuencia de ello la UTE TURYTRANS recuperó la mayoría de las rutas que habían sido adjudicadas a la UTE ROTRATUR el curso anterior. Las rutas no se licitaron el curso 2014/2015.

Del contenido de los correos electrónicos de TURYTRANS de Junio y Julio de 2016, previos a la licitación de las rutas de transporte escolar para el curso 2016/2017, en los que se manifiesta claramente la existencia de conversaciones con MARIANO y del comportamiento de ambas empresas en relación con la licitación sobre esas rutas, se colige que TURYTRANS y MARIANO llegaron a un acuerdo de no competencia por el que la primera renunció a la licitación de las rutas que MARIANO mantendría, por venir realizándolas en la anterior UTE con ROTRATOUR (hechos 49, 50 y 51).

La licitación de las rutas en disputa había llevado, en el último año en el que se licitaron, a una presión competitiva muy elevada. Sin embargo, en la licitación del curso 2016/2017 se producen una serie de acontecimientos que no pueden ser explicados desde una lógica competitiva. En primer lugar, la UTE TURYTRANS 2016 licita a todas las rutas a las que había licitado en el anterior curso, pero no a las que se presenta MARIANO, que por su parte realiza bajas insignificantes, y, en todo caso, mucho menores de las que había realizado en cursos anteriores.

De todo ello cabe concluir que MARIANO era concedora de la renuncia de TURYTRANS a la licitación, como se refleja en los correos precitados a los que se hace referencia en el hecho 49 - “(...) lo que haya hablado [directivo de TURYTRANS] con [directivo de MARIANO] hay que respetarlo (...)” - y por consiguiente conto con margen para presentar una oferta ajustada al precio base de licitación, lo que en un entorno de competencia efectiva como en años anteriores, no se había producido.

Un análisis detallado de la situación del mercado permite confirmar que los mencionados **acuerdos se han ejecutado** por las empresas y se han **mantenido en el tiempo**.

¹⁶⁴ Contestación de la Consejería de Educación a los requerimientos de información realizados (folios 9669, 43236 y 43781).

¹⁶⁵ Contestación de la Consejería de Educación a los requerimientos de información realizados (folios 9669, 43236 y 43781).

Se ha acreditado, en este sentido, que el acuerdo de no competencia de 2011 entre BENITO, TURYTRANS y ZORRILLA **se prolongó** durante los siguientes cursos escolares hasta el curso 2018/2019.

En efecto, las tablas tablas 7 y 8 (hechos 12 y 13), de esta resolución, reflejan una ausencia de concurrencia entre estas empresas en relación con las rutas integradas en los lotes asignados a BENITO y ZORRILLA que mantienen la exclusividad de las mismas. Se constata, en este sentido, que cuando las referidas rutas volvieron a licitarse individualmente a partir del 2013 en los siguientes cursos, no se aprecia concurrencia de TURYTRANS, ni del resto de empresas de la División ALSA parte de la UTE TURYTRANS 2011, a las rutas exclusivas de BENITO y ZORRILLA, ni tampoco estas dos empresas compitieron entre sí por sus respectivas rutas exclusivas.

Se confirma asimismo que las tres empresas han acudido en UTE gestionadas por TURYTRANS a licitaciones sobre las siguientes rutas de transporte escolar entre los cursos 2011/12 y 2018/19:

Tabla 14. Rutas licitadas por las distintas UTEs TURYTRANS

CURSO ESCOLAR	RUTAS DE TRANSPORTE ESCOLAR
2011/12	<p>4, 7, 8, 21, 22, 23, 25, 27, 28 39, 40, 41, 42, 48, 65, 66, 68, 70, 74, 75, 77, 78, 79, 80, 81, 82, 83, 92, 113, 114, 116, 117, 118, 119, 138, 140, 141, 142, 148, 149, 151, 153, 154, 156, 157, 173, 174, 176, 178, 180, 181, 186, 187, 189, 190, 191, 204, 205, 206, 222, 230, 241, 244, 247, 249, 250, 251, 252, 253, 266, 296, 309, 318, 327, 335, 336, 337, 339, 341, 1001, 1006, 1008, 1013, 1018, 1020, 1021, 1024, 1025, 1027, 1034, 1045, 1051, 1054, 1062, 1079, 1095, 1098, 1112, 1118, 1120, 1123, 1124, 1131, 1145, 1146, 1147, 1150, 1152, 1165, 1166, 1167, 1168, 1171, 1178, 1182, 1185</p> <p>En este curso las rutas se licitan en lotes. La UTE TURYTRANS licita a los lotes:</p> <ul style="list-style-type: none"> - 11L01 (118, 119, 141, 142, 1006, 1008, 1018, 1021, 1024, 1062, 1095, 1118, 1120, 1124, 1152) - 11L04 (42, 178, 180, 181, 1025, 1123, 1131) - 11L05 (21, 22, 23, 25, 39, 40, 41, 65, 66, 204, 205, 206, 296, 327, 1027, 1051) - 11L08 (80, 81, 82, 83, 151, 153, 156, 157, 176, 249, 250, 266, 309, 318, 1098, 1145, 1146) - 11L21 (4, 241, 1020, 1112) - 11L28 (74, 187) - 11L43 (1147, 1185) - 11L46 (138, 140, 148, 149, 186, 189, 190, 191, 247, 1165, 1166, 1167, 1168, 1171, 1178) - 11L50 (7, 8, 27, 28, 48, 68, 70, 75, 77, 78, 79, 116, 117, 173, 222, 244, 1001) - 11L54 (92, 113, 114, 154, 230, 251, 252, 253, 1013, 1034, 1045, 1054, 1079, 1150)
2012/13	<p>7, 8, 27, 28, 48, 68, 70, 74, 75, 77, 78, 79, 81, 82, 83, 116, 117, 118, 119, 141, 142, 151, 153, 156, 157, 173, 176, 187, 222, 244, 249, 250, 266, 309, 318, 335, 336, 337, 339, 1001, 1006, 1008, 1018, 1021, 1024, 1062, 1094, 1095, 1098, 1118, 1120, 1124, 1145, 1146, 1152, 1185, 1195</p> <p>En este curso las rutas se licitan en lotes. La UTE TURYTRANS licita a los lotes:</p> <ul style="list-style-type: none"> - 12L01 (75, 77, 78, 79, 1062, 1118, 1120, 1124) - 12L04 (7, 8, 48, 68, 244, 335, 1001, 1024, 1152)

	<ul style="list-style-type: none"> - 12L07 (81, 82, 83, 141, 153, 156, 157, 250, 266, 309, 318, 1195) - 12L11 (142, 151, 249, 336, 1006, 1018, 1021, 1094, 1095, 1098, 1145, 1146) - 12L12 (27, 28, 70, 116, 117, 118, 119, 176, 222, 1008, 1185) - 12L13 (337, 339) - 12L17 (74, 187)
2013/14	7, 8, 21, 22, 23, 25, 27, 28, 39, 40, 41, 48, 65, 66, 68, 70, 74, 75, 77, 78, 79, 81, 82, 83, 92, 113, 114, 116, 117, 118, 119, 141, 142, 148, 149, 151, 153, 154, 156, 157, 173, 176, 186, 187, 189, 190, 191, 204, 205, 206, 222, 230, 244, 247, 249, 250, 251, 252, 253, 266, 296, 309, 318, 327, 335, 337, 339, 1001, 1006, 1008, 1013, 1018, 1021, 1024, 1027, 1034, 1045, 1051, 1054, 1062, 1079, 1094, 1095, 1098, 1118, 1120, 1124, 1145, 1146, 1150, 1152, 1165, 1166, 1167, 1168, 1178, 1195
2014/15	N/A
2015/16	25, 68, 74, 75, 77, 78, 79, 138, 140, 174, 187, 189, 247, 250, 339, 357, 361, 1171, 1178
2016/17	7, 8, 21, 22, 23, 27, 39, 40, 41, 48, 65, 66, 70, 83, 92, 113, 114, 116, 117, 118, 119, 142, 148, 149, 151, 153, 154, 156, 173, 176, 186, 190, 191, 204, 205, 206, 222, 230, 244, 249, 251, 252, 253, 266, 282, 296, 318, 327, 335, 337, 358, 1001, 1008, 1013, 1018, 1024, 1027, 1034, 1045, 1051, 1054, 1062, 1079, 1094, 1098, 1118, 1120, 1124, 1125, 1145, 1150, 1152, 1165, 1166, 1167, 1168, 1195
2017/18	11, 25, 28, 68, 74, 75, 77, 78, 79, 81, 82, 138, 140, 141, 174, 187, 189, 193, 240, 241, 247, 250, 264, 282, 309, 335, 336, 339, 357, 361, 1006, 1021, 1077, 1078, 1086, 1095, 1137, 1146, 1152, 1171, 1178, 1196, 1204
2018/19	7, 8, 21, 22, 23, 27, 39, 40, 41, 48, 65, 66, 70, 83, 92, 113, 114, 116, 117, 118, 119, 142, 148, 149, 151, 153, 154, 156, 157, 173, 176, 186, 190, 191, 204, 205, 206, 222, 230, 249, 251, 252, 253, 266, 296, 318, 327, 337, 1001, 1008, 1013, 1018, 1024, 1027, 1034, 1045, 1051, 1054, 1062, 1079, 1094, 1098, 1118, 1120, 1124, 1145, 1150, 1165, 1166, 1167, 1168, 1195

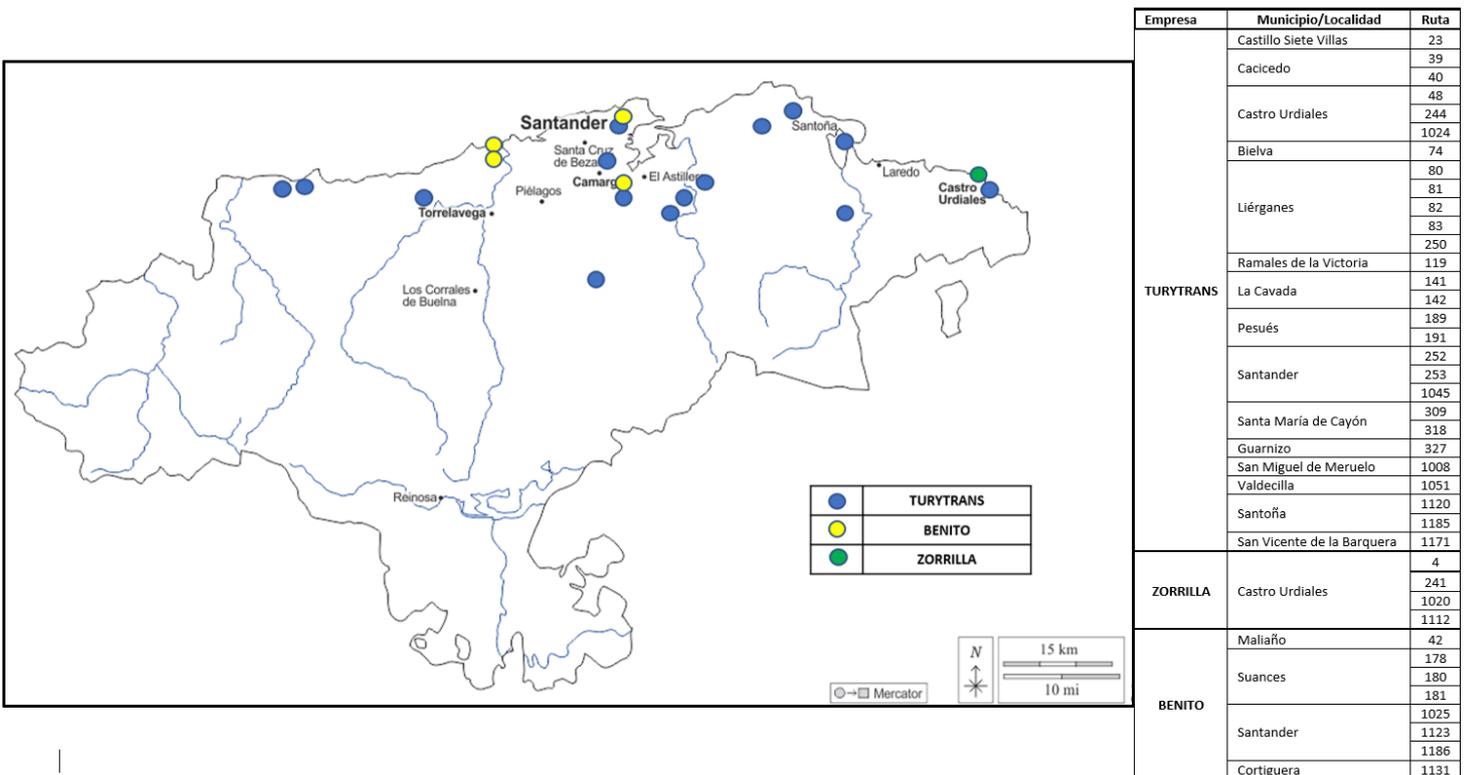
Es significativo el caso de la ruta 241. En los dos cursos posteriores al que esta ruta sale a licitación - cursos 2013/14 y 2016/17 - ZORRILLA licita a la misma individualmente, sin que lo haga ninguna de las otras empresas parte del acuerdo de no agresión y, en particular, TURYTRANS y BENITO. Sin embargo, tras haber perdido la ruta frente a otra empresa licitando en solitario en el curso 2016/17, ZORRILLA ya no presenta oferta en el curso 2017/18 sino que licita la UTE TURYTRANS 2017. De todo lo anterior cabe concluir que las tres empresas recurrían indistintamente a la oferta individual o la participación en UTE para licitar a diferentes rutas, pero que no compitieron nunca unas contra otras en ninguna de las rutas cubiertas por el acuerdo de exclusividad desde el curso escolar 2011/2012.

Alega TURYTRANS razones económicas y geográficas para no licitar a dichas rutas, sin embargo, no cabe aceptar tales argumentos como una explicación alternativa que justifique su actuación.

Como se refleja en la tabla que figura en el **Anexo** de esta resolución, TURYTRANS licitó a multitud de rutas en solitario antes de integrarse en las UTE TURYTRANS. Consta además – como puede verse en el mapa que figura como imagen 5 – que dichas rutas operadas individualmente por TURYTRANS, con anterioridad al curso 2011/2012 (año en el que se conforma la primera UTE TURYTRANS) se prestaban a centros

educativos situados en las proximidades de aquellos para los que operaban las rutas objeto del acuerdo de exclusividad BENITO y ZORRILLA.

Imagen 5. Ubicación de los centros educativos a los que TUR YTRANS, BENITO y ZORRILLA prestaban servicios de transporte escolar en el curso 2010/2011



Dado que, tal y como se refleja claramente en el **Anexo** de esta resolución, TUR YTRANS deja de licitar a la inmensa mayoría de rutas que prestaba de forma individual antes de integrarse en las UTE TUR YTRANS, resulta evidente que dicha empresa hubiese podido competir individualmente con BENITO y ZORRILLA por las mencionadas rutas, al contar con medios suficientes para ello en las proximidades. No pueden acogerse, en este sentido, las alegaciones basadas en limitaciones geográficas y materiales, de cara a justificar que su capacidad operativa individual quedase limitada a una determinada región de la Comunidad Autónoma de Cantabria de modo que carecía de capacidad para ofertar a las rutas “exclusivas” de BENITO y ZORRILLA y competir con dichas empresas.

Igualmente, el sobrecoste derivado de la subrogación de personal al ganar rutas que venían siendo prestadas por otras empresas – que también alega TUR YTRANS como una justificación para no licitar a las rutas objeto del pacto de no agresión – no resultó un impedimento para que TUR YTRANS disputara rutas a otras empresas, realizando

además bajas muy significativas ya fuera individualmente o integrada en las UTE TURYTRANS ¹⁶⁶.

Por todo ello cabe concluir que las empresas mantuvieron el respeto mutuo al reparto acordado en el curso 2011/2012 hasta el curso 2018/19. Asimismo, hicieron uso de las distintas UTE TURYTRANS – como también se ha visto – para articular otras conductas anticompetitivas en particular con MARIANO en 2016 (hechos 49, 50 y 51) y de forma reiterada con ANFERSA, empresa que participó en un acuerdo de no agresión con la UTE TURYTRANS 2013 para el conjunto de rutas licitadas en el curso 2013/14 y que renuncia a adjudicación provisional de las rutas 336 y 1006 en 2017 para que estas sean adjudicadas a la UTE TURYTRANS 2017 (hechos 29 y 62).

En definitiva, los hechos acreditados ponen de manifiesto que entre los cursos escolares 2011/2012 a 2018/2019, las empresas ANFERSA, BENITO, MARIANO, TURYTRANS y ZORRILLA han mantenido acuerdos para alterar el funcionamiento de los contratos públicos de transporte escolar de Cantabria. Las estrategias y los acuerdos han ido adaptándose en función de las circunstancias, pero el objetivo siempre ha sido el mismo, eliminar la competencia entre las empresas en las licitaciones para la prestación del servicio de transporte escolar para determinadas rutas.

Cuanto antecede permite concluir que los hechos acreditados permiten considerar que las empresas citadas han adoptado acuerdos en el sentido del artículo 1 de la LDC.

– ***En el mercado de transporte discrecional***

Los hechos acreditados en este mercado prueban cómo las empresas BENITO y TURYTRANS también concluyeron acuerdos anticompetitivos a fin de repartirse servicios de transporte discrecional de viajeros.

A diferencia de las licitaciones para la prestación de servicios de transporte escolar, en estos casos, dada la cuantía de los servicios, la mayoría de los contratos suelen tramitarse bajo la modalidad de procedimientos negociados sin publicidad o contratos menores. También se han analizado contratos privados.

En relación con este tipo de servicios, se comprueba la existencia de contactos bilaterales reiterados y repetidos e intercambios de información sensible entre las empresas BENITO y TURYTRANS consistentes en la solicitud y la aceptación de presentación de ofertas ficticias de cobertura para acudir a procedimientos de licitación públicos y privados, eliminando toda posibilidad de competencia y decidiendo, antes de presentar las ofertas, cuál iba a ser la empresa adjudicataria.

¹⁶⁶ Por ejemplo, para las rutas 1191 en el curso 2011/2012 (baja del 25%), 83 (baja del 15%), 153 (baja del 18%), 156 (baja del 18%), 204 (baja del 15%), 266 (baja del 18%), 318 (baja del 15%) o 1045 (baja del 15%) en el curso 2013/2014, 1200 (baja del 15%) y 354 (baja del 8%) en el curso 2014/2015, o 1024 (baja del 15%) en el curso 2016/2017.

En las comunicaciones entre ambas empresas se observa el mismo tono de cordialidad y confianza que se aprecia en el mercado de transporte escolar y que les permite llevar a cabo las coberturas sin necesidad de reunirse. La dinámica es sencilla y se articula con gran agilidad. Basta con enviar un correo pidiendo cobertura para un determinado procedimiento de licitación. La otra empresa accede sin ningún tipo de debate, explicación necesaria o resistencia.

A modo de ejemplo, se muestra este correo de BENITO remitido a TURYTRANS en relación con un servicio discrecional de Santander a Gijón (hecho 87):

“Como hablamos ayer, pásame dos presupuestos a nombre de Consejería para: Campeonato de hockey sub 14 en Gijón los días 15, 16 y 17 de febrero. Hay que incluir alojamiento y dietas de conductor como siempre...Yo he pasado 1485 más iva.”

La respuesta es la siguiente¹⁶⁷:

*“Hola Santi.
A ver si están bien así.
Saludos”.*

Se han acreditado contactos entre ambas empresas de manera constante desde el año 2013 hasta el año 2019 (hechos 73 a 87).

Muchos de los contratos públicos manipulados han sido tramitados a través de procedimientos negociados sin publicidad por lo que normalmente eran invitadas 3 empresas a presentar ofertas a la licitación. Para asegurar que no hubiera interferencias de terceras empresas ajenas a los acuerdos, desde 2017, las empresas decidieron promover la intervención simulada o aparante de la empresa TRANSPORTES ACCESIBLES GENERALES, de ALSA como TURYTRANS. La participación de esta tercera empresa cubría formalmente el cupo de ofertas y aseguraba el resultado de la licitación pretendido dando cumplimiento a la estrategia común ideada por ambas empresas (hechos 76, 77, 78, 79, 80, 81, 83, 84, 85 y 87).

Estos acuerdos falsearon una gran cantidad de procedimientos de licitación que han afectado al menos a 15 contratos y se han prolongado a lo largo de, al menos cinco años y medio. Se trata, por tanto, de acuerdos en el sentido del artículo 1 de la LDC.

▪ **El objeto restrictivo de la competencia**

Algunos tipos de coordinación entre empresas revelan un grado de nocividad para la competencia suficiente para ser calificados de restricción por el objeto, de modo que es innecesario examinar sus efectos. Se trata de aquellas formas de coordinación entre empresas que pueden considerarse, por su propia naturaleza, perjudiciales para el

¹⁶⁷ Las ofertas enviadas por TURYTRANS fueron por importe de 1.650€ y otro de TRANSPORTES ACCESIBLES GENERALES por un importe de 1.675€, cuantías ambas superiores a la de la oferta de BENITO - 1.537,80 euros IVA incluido ¹⁶⁷ - a la que se adjudicó finalmente el servicio.

buen funcionamiento del juego de la competencia. Así lo ha señalado reiterada jurisprudencia¹⁶⁸. Se parte de la idea de que pueden considerarse restrictivos de la competencia por el objeto los comportamientos cuyo carácter perjudicial, según la experiencia y el conocimiento económico, esté comprobado y resulte por tanto presumible sin necesidad de acreditación expresa.

Esa misma jurisprudencia establece que para apreciar si un acuerdo o práctica concertada tiene un grado de nocividad suficiente para ser considerado una restricción de la competencia por el objeto, debe atenderse a su contenido, a los objetivos que pretende alcanzar y al contexto económico y jurídico en el que se inscribe. Al apreciar dicho contexto, se debe considerar también la naturaleza de los bienes o de los servicios afectados, así como las condiciones reales del funcionamiento y de la estructura del mercado o mercados pertinentes¹⁶⁹.

Como ha indicado el Abogado General de la Unión Europea en sus conclusiones de 5 de septiembre de 2019 en el asunto C-228/18 (párrafo 49), se trata de realizar “*un examen básico de la realidad. Simplemente se exige a la autoridad de defensa de la competencia que compruebe, con carácter ciertamente general, si se dan circunstancias jurídicas o de hecho que impidan al acuerdo o a la práctica en cuestión restringir la competencia. No hay ningún tipo común de análisis ni un grado establecido de profundidad y minuciosidad que deban seguir las autoridades al llevar a cabo tal comprobación*”.

En este análisis, si bien la intención de las partes no constituye un factor necesario para determinar el carácter restrictivo de un acuerdo entre empresas, nada impide que las autoridades de competencia o los tribunales nacionales y de la Unión Europea la tengan en cuenta¹⁷⁰.

Existe una contrastada experiencia que confirma que el reparto del mercado en general y la colusión en licitaciones públicas son de las conductas más dañinas que pueden observarse en el ámbito de la defensa de la competencia. Prueba de ello y de su especial gravedad, es que este tipo de prácticas entran dentro de la tipología de conductas que cabe calificar de cártel y para las que la ley reserva el mayor reproche sancionador.

Instituciones públicas nacionales e internacionales y otros organismos competentes en la materia subrayan la importancia de competir realmente y de forma independiente en

¹⁶⁸ Sentencias de 11 de septiembre de 2014, MasterCard y otros/Comisión, C-382/12 P, EU:C:2014:2201, apartados 184 y 185; de 20 de enero de 2016, Toshiba Corporation/Comisión, C-373/14 P, EU:C:2016:26, apartado 26; de 2 de abril de 2020 (asunto C-228/18).

¹⁶⁹ Sentencia del TJUE de 14 de marzo de 2013 en el asunto C-32/11, Allianz Hungária Biztosító.

¹⁷⁰ Entre otras, la Sentencia del TJUE de 11 de septiembre de 2014 en el asunto C-67/13 P Cartes Bancaires (párrafo 53).

los procedimientos públicos de contratación y los perjuicios negativos en el precio, en la calidad y en la innovación de no hacerlo¹⁷¹.

La Guía de contratación pública elaborada por la autoridad de competencia también ha insistido en la importancia de respetar las reglas de participación en los procedimientos públicos de contratación y advierte de que este tipo de prácticas como las “*posturas encubiertas*” “*afectan negativamente tanto a la competencia en los mercados de los bienes y servicios licitados como a la gestión que las Administraciones hacen de los recursos públicos*”¹⁷².

En el ámbito judicial, también encontramos pronunciamientos sobre los perjuicios que provocan este tipo de conductas entre empresas competidoras, incluidas las llamadas “*coberturas*” como forma de colusión en las licitaciones¹⁷³. Tales pronunciamientos confirman la aptitud de estas conductas para restringir la competencia en los mercados en los que se producen y los efectos que de ello se derivan¹⁷⁴. Es jurisprudencia reiterada que este tipo de colusión constituye una restricción de la competencia por su objeto¹⁷⁵.

En este expediente, habiéndose constatado la existencia de prácticas consistentes en el reparto del mercado y en manipular licitaciones públicas, nos encontramos ante conductas que, por definición, son perjudiciales para la competencia, siendo este un elemento de gran importancia en la valoración de este tipo de comportamientos.

Los acuerdos de no competencia en relación con determinadas licitaciones, la utilización fraudulenta de la UTE como instrumento para repartirse los contratos y adoptar posturas de no agresión mutua y las ofertas de cobertura previamente pactadas para asegurar un ganador asignado por las empresas, son estrategias que constan suficientemente acreditadas en este expediente en relación con el **mercado de transporte escolar**.

Con sus acuerdos, las empresas han perseguido de manera intencionada burlar las normas del procedimiento de contratación pública, sin que quepa alegar un desconocimiento de los principios y reglas que rigen para este tipo de licitaciones.

¹⁷¹ Véase, por ejemplo, el Informe de febrero de 2009 de la OCDE.

<http://www.oecd.org/competition/cartels/42761715.pdf>

¹⁷² COMISION NACIONAL DE LA COMPETENCIA, *Guía sobre Contratación Pública y Competencia*. Madrid, 2011. Accesible en [enlace](#)

¹⁷³ Las coberturas se conocen en términos anglosajones como “*cover quotes*” insertas en prácticas de bid-rigging, también conocidas como “*complementary bidding*”, “*courtesy bidding*” o “*cover bidding*”.

¹⁷⁴ Ver, por ejemplo, la sentencia del TGUE de 21 de febrero de 1995, en el asunto T-29/92, Vereniging van Samenwerkende Prijsregelende Organisaties in de Bouwnijverheid y STS de 30 de octubre de 2018 (1571/2018).

¹⁷⁵ Sentencia del TS de 30 de octubre de 2018, recurso de casación núm. 3078/2016 y Sentencia del TGUE de 16 de junio de 2011, en los asuntos acumulados T-204/08 y T-212/08, *Mudanzas Internacionales*.

Un inadecuado empleo de la figura de las UTE ha sido un instrumento que ha permitido a BENITO, TURYTRANS y ZORRILLA repartirse un gran número de licitaciones sobre rutas de transporte escolar durante los cursos 2011/2012 a 2018/2019.

Como ya ha señalado en reiteradas ocasiones esta Autoridad de Competencia, la UTE es una figura asociativa legalmente admitida y habitual en el sector empresarial y en los procesos de contratación pública. Su valoración a efectos de las normas de competencia se realiza para confirmar si se utilizan estas estructuras asociativas de las UTEs como vehículo para la realización de prácticas anticompetitivas.

En la Resolución de 20 de enero de 2003 (Expte. r 504/01, Terapias Respiratorias Domiciliarias), el TDC dejó establecido que, en la valoración del acuerdo asociativo como medio para llevar a cabo conductas anticompetitivas, deben valorarse los criterios de capacidad y autonomía de las empresas, pues *“(...) sólo cuando las empresas concertadas carecieran de la capacidad suficiente para alcanzar por sí mismas el objeto de la licitación y no pudieran concurrir a ella de forma individual, podría establecerse que no hay afectación de la competencia”*.

En similares términos se pronuncia la Comisión Europea en su Comunicación relativa a las Directrices sobre la aplicabilidad del artículo 101 del TFUE a los acuerdos de cooperación horizontal, cuando en su apartado 237 se refiere a este tipo de acuerdos asociativos a los efectos de considerarlos contrarios a las normas de competencia.

La creación de una UTE no constituye un acuerdo anticompetitivo si las empresas que forman parte de ésta hacen un uso razonable de ella o su uso obedece a una falta de capacidad técnica o financiera suficiente para alcanzar por sí mismas el objeto de la licitación y, por tanto, no pueden concurrir de forma individual. En ese caso se entiende que dado que no son competidores potenciales en la licitación de que se trate no se produce restricción alguna de la competencia. En caso contrario, cuando la finalidad de la UTE es eliminar la competencia entre las empresas que forman parte de la misma, sí existiría un acuerdo anticompetitivo, como se ha señalado en los precedentes ya citados y ha confirmado la AN, por ejemplo, en su sentencia de 15 de octubre de 2012.

En este expediente, no hay una justificación objetiva - y las partes no han presentado una explicación alternativa plausible a la existencia de un acuerdo entre ellas - para que las empresas BENITO, TURYTRANS, y ZORRILLA liciten en UTE un número tan elevado de rutas durante todos los cursos escolares desde el curso 2011/12 hasta el año 2018/19. Cabría esperar que en algunas ocasiones y para algunas de las rutas sí pudiera haber sido necesario acudir a esta figura asociativa, pero los acuerdos de no competencia de los que se tiene constancia y el haber acudido a un número tan elevado de rutas y durante tanto tiempo en asociación no permite considerar, con carácter general, un uso legítimo de la UTE.

Las empresas han alegado que su participación en las distintas UTE TURYTRANS obedecía a un criterio de necesidad por la falta de capacidad de las empresas y a limitaciones geográficas para acudir a determinadas rutas de forma individual así como a un criterio de oportunidad para conseguir una mayor ventaja competitiva por la mayor

puntuación que suponía agrupar medios provenientes de todas las empresas asociadas a la UTE.

La información contenida en las tablas 7 y 8 así como en el **Anexo** de esta resolución¹⁷⁶ evidencian, sin embargo, que con anterioridad al curso 2011/12 dichas empresas ofertaban de manera individual a rutas a las que a partir del curso 2011/12 licitaron en UTE. Del mismo modo, se observa una gran cantidad de rutas a las que en un año concurren en UTE y en años posteriores para estas mismas rutas se presentan de manera individual. No consta en el expediente un cambio de los pliegos de contratación en el sentido de contener mayores exigencias a partir del año 2011 que motivaran este cambio de tendencia entre las empresas a partir de ese año. Ello debe llevar a concluir que ninguno de los criterios alegados- falta de capacidad y ventaja competitiva- constituye un motivo suficiente que justifique este uso abusivo de la UTE y que, por tanto, el objetivo inmediato de el uso de esta figura era ofrecer una apariencia de legalidad cuando en realidad las empresas estaban llevando a cabo una clara estrategia de reparto de rutas del transporte escolar.

En este sentido, las tablas 7 y 8 de esta resolución reflejan que BENITO y ZORRILLA operaban por su cuenta, antes del curso 2011/2012, todas y cada una de las distintas rutas que en dicho curso se agrupan en los lotes 11L04 y 11L21 a los que oferta la UTE TURYTRANS 2011. También se refleja en las tablas 7 y 8 que, a partir del curso 2013/2014, BENITO y ZORRILLA vuelven a licitar individualmente y a prestar por su cuenta todas esas rutas tras resultar adjudicatarias de las mismas. Se constata, de este modo, que el pacto de no competencia que afectaba a dichas rutas (hecho 11) era completamente ajeno a la capacidad de las empresas para operar esos servicios por su cuenta. Únicamente vuelve a licitarse en UTE a una de estas rutas exclusivas de BENITO y ZORRILLA (ruta 241) en el curso 2017/18, tras perder dicha ruta ZORRILLA frente a IRB en la licitación realizada el curso anterior.

Por lo que respecta a TURYTRANS la ausencia de justificación objetiva para licitar en UTE resulta particularmente palmaria, como puede observarse en el **Anexo**. Se aprecia, en efecto, que en los cursos 2009/10 y 2010/11 TURYTRANS es adjudicataria de una gran cantidad de rutas que opera individualmente. Sin embargo, a partir del curso 2011/2012 TURYTRANS ya no vuelve a licitar individualmente a esas rutas más que en casos excepcionales, ofertando a casi todas ellas las distintas UTE TURYTRANS y ello, también a partir de 2013/14, cuando la normativa impide que las rutas se liciten en lotes. El **Anexo** refleja, de hecho, que a partir del curso 2013/2014 TURYTRANS no presenta ofertas individuales más que a rutas que se adjudican en procedimientos negociados o menores. No parece razonable pretender, a este respecto, dado el tamaño de esta empresa y su historial previo a la hora de ofertar y operar por su cuenta rutas de transporte escolar en la Comunidad Autónoma de Cantabria, que careciese de capacidad, a partir del curso 2011/2012, para licitar individualmente al resto de rutas adjudicadas por procedimiento abierto.

¹⁷⁶ Información extraída en todos los casos de las contestaciones de la Consejería de Educación a los requerimientos de información realizados (folios 9669, 43236 y 43781).

En cuanto al argumento geográfico, tampoco puede ser acogido atendiendo a la localización de sus instalaciones de sus áreas de influencia que TURYTRANS, careciera de capacidad operativa para competir con BENITO y ZORRILLA. Tampoco cabe apreciar una complementariedad geográfica de modo que el asociarse entre ellas hubiese permitido a dichas empresas operar en UTE rutas que de otro modo no hubiesen podido realizar individualmente. Lo anterior es especialmente palmario en el caso de TURYTRANS.

Ello resulta evidente atendiendo al mapa previamente referenciado como **imagen 5**, en el que se refleja la ubicación de los distintos centros educativos para los que cada una de estas empresas operaba individualmente rutas de transporte escolar licitadas en el curso anterior a la conformación de la primera UTE TURYTRANS, i.e. en el curso 2010/2011. Nótese, en este sentido, que TURYTRANS operaba individualmente rutas situadas en todo el territorio cubierto por las zonas de influencia de BENITO y ZORRILLA.

La UTE TURYTRANS, de la que formaban parte estas tres empresas, también llegó a acuerdos de no competencia con MARIANO renunciando a las licitaciones en favor de terceros competidores, sin que, como se ha señalado, haya una justificación razonable a este comportamiento. Estos acuerdos no tenían otro objetivo que preservar la exclusividad de las rutas en favor de las empresas que venían prestando el servicio, para evitar competir en precio entre ellas, y la manera de hacerlos efectivos fue a través de la renuncia a licitar por los mismos. En el caso de MARIANO, se buscan estrategias de simulación similares a los hechos sobre las rutas exclusivas de BENITO y ZORRILLA, en este caso utilizando la figura de la subcontratación, pero al resultar inviable acudir a esta figura contractual, la solución acordada fue que TURYTRANS renunciara a la licitación.

La intencionalidad de las empresas en relación con los distintos acuerdos de no competencia a los que han llegado durante todos esos años resulta incuestionable a tenor de la literalidad de las expresiones empleadas en las estipulaciones que regían estos pactos.

Se usan expresiones tales como “se comprometen a no concurrir” o “se comprometen expresa y recíprocamente a no coincidir en la presentación de ofertas a un mismo lote o ruta”. De tales expresiones únicamente cabe inferir un comportamiento de colusión entre las empresas que deberían competir y que resulta por lo tanto opuesto al que debe primar en un procedimiento de licitación pública. La clara intención anticompetitiva no permite considerar el desconocimiento de su finalidad y alcance por parte de las empresas.

En las ofertas de cobertura para procedimientos públicos de licitación, cuyas reglas deben ser conocidas por las empresas, solamente cabe considerar que el objeto de las conductas era burlar el procedimiento legalmente establecido y eliminar la competencia entre ellas en unos procedimientos pensados precisamente para potenciar la competencia competitiva entre las empresas llamadas a participar en los mismos.

En definitiva, se trata de acuerdos entre empresas competidoras que, por su propia naturaleza, han restringido la competencia en los mercados afectados por las conductas y deben calificarse de infracciones por objeto del artículo 1 de la LDC.

No existe posibilidad de considerar que las empresas persiguieran un objetivo distinto de contravenir la competencia. El contenido de las comunicaciones, los acuerdos de no competencia suscritos y el propio comportamiento de las empresas acreditan de manera inequívoca la existencia una clara intencionalidad de eliminar la competencia para determinadas rutas de transporte escolar en el caso de BENITO, TURYTRANS y ZORRILLA, MARIANO y ANFERSA.

Lo mismo puede decirse respecto de una serie de **servicios de transporte discrecional**, en el caso de BENITO y TURYTRANS, cuando estas dos empresas licitaban conjuntamente a los mismos contratos, habiéndose predeterminado previamente cuál de ellas resultaría adjudicataria. Dichas empresas simulan un escenario de competencia ficticia a través de la presentación de una o varias ofertas de cobertura – TURYTRANS se servía en muchas ocasiones de su sociedad hermana, TRANSPORTES ACCESIBLES GENERALES – que acompañaban a la oferta designada previamente como ganadora.

Por todo ello, esta Sala considera que estamos ante dos infracciones complejas del artículo 1 de la LDC que, por su propia naturaleza, han restringido la competencia en los mercados afectados por las conductas y deben calificarse de infracciones por objeto.

- **La calificación de los acuerdos como infracciones únicas y continuadas**

Es jurisprudencia reiterada que la infracción de los artículos 1 de la LDC puede resultar no sólo de un acto aislado, sino también de una **serie de actos o incluso de un comportamiento continuado**, aun cuando **uno o varios elementos de dicha serie de actos o del comportamiento continuado puedan también constituir por sí mismos y aisladamente una infracción de estas disposiciones**¹⁷⁷.

Los tribunales han proporcionado una serie de criterios que ayudan a calificar una práctica como única y continuada, a saber:

- i) **La identidad existente en diversos elementos de los distintos actos que integran la conducta que se considerará única:** Entre tales elementos de identidad se plantea la referida al ámbito geográfico de las prácticas consideradas los productos y servicios afectados; la de las formas de ejecución, y la de las empresas participantes.

¹⁷⁷ Ver, por ejemplo, las Sentencias del TJUE de 6 de diciembre de 2012, en el asunto C-441/11P, Verhuizingen Coppens NV, para. 41; y de 24 de junio de 2015, en el asunto C-293/13, Bananas, para. 156. Ver también las sentencias del TS de 3 de marzo de 2016, rec. núm. 3604/2013; de 27 de octubre de 2015, rec. núm. 1044/2013; y de 21 de octubre de 2015, rec. núm. 1755/2013.

- ii) **Proximidad en el tiempo** de los actos que integran la conducta (sin que existan saltos temporales significativos que impidan deducir la existencia de una conducta única)¹⁷⁸.
- iii) La existencia de un **plan global** que persigue un objetivo común.
- iv) La **contribución intencional** de la empresa a ese plan.
- v) El **conocimiento demostrado o presunto** de los comportamientos infractores por parte de los participantes.

Tanto en lo que respecta a las conductas relativas al transporte escolar, como respecto de aquellas que afectan al transporte discrecional se aprecia la concurrencia de los anteriores elementos, de modo que en ambos casos las distintas conductas identificadas pueden calificarse conjuntamente como infracciones únicas y continuadas.

– ***Identidad de los distintos actos que integran la conducta***

Aspectos tales como la unidad de objetivos comunes, la identidad de sujetos, los métodos empleados o la coincidencia temporal, son elementos que deben considerarse a la hora de valorar la existencia de una infracción única y continuada. Los hechos acreditados reflejan, en este sentido, que las entidades participantes han desarrollado un conjunto de acciones que guardan unidad de propósito en relación con los mercados afectados, es decir, los servicios de transporte escolar desde el curso escolar 2011/12 hasta el curso escolar 2018/2019 y los servicios de transporte discrecional de viajeros en y desde Cantabria a otras CCAA desde junio de 2013 hasta enero de 2019.

Respecto de la identidad geográfica, todas las conductas consideradas en cada mercado se desarrollan principalmente en la Comunidad Autónoma de Cantabria, sin perjuicio de que en ocasiones – especialmente en lo que concierne al transporte discrecional – determinados servicios tengan origen o destino en otras regiones de España. Se cumple por tanto el requisito de identidad geográfica entre los diferentes actos que integrarían las dos infracciones consideradas.

Ambas infracciones afectan a una tipología común de servicios en la medida en que se trata de contratos en dos segmentos del transporte de viajeros (regular de uso especial escolar y discrecional), fundamentalmente públicos, cumpliéndose, por tanto, la exigencia de identidad en los servicios afectados por los diferentes elementos de la infracción.

Respecto de la identidad en las formas de ejecución, tal y como se refleja en el apartado de delimitación de las conductas, la operativa empleada en ambos casos para lograr los objetivos perseguidos resulta homogénea.

¹⁷⁸ Ver la Sentencia de la AN de 9 de julio de 2013 (rec. núm 490/2011, que tiene por objeto la resolución de la CNC de 24 de junio de 2011, en relación con el Expte. S/0185/09 Bombas de Fluidos) y la Sentencia del Tribunal General de la Unión Europea (Sala Octava), de 19 de mayo de 2010 (asunto T-18/05).

Por lo que se refiere a la infracción relativa al **transporte escolar**, es posible apreciar una estrategia básica, la renuncia previa a licitar a determinadas rutas, con el objetivo común de minimizar la concurrencia competitiva y repartirse parte del mercado para maximizar el precio de las rutas. Esta estrategia se materializa, por un lado, mediante la configuración de las UTE TURYTRANS por parte de las empresas BENITO, TURYTRANS y ZORRILLA, que ha tenido una continuidad prolongada en el tiempo y que acudía a un número muy elevado de licitaciones, a la vez que las empresas BENITO y ZORRILLA licitaban individualmente a rutas respecto de las que tenían asignados derechos exclusivos en virtud de un pacto de no agresión. Por otro lado, se observa la extensión del comportamiento de estas empresas a otros dos operadores, MARIANO y ANFERSA, consistente en un concierto de no agresión entre ellas para determinadas rutas articulado mediante la cobertura tácita o la autoexclusión o renuncia a las licitaciones pactadas.

Con esta estrategia las empresas se abstenían de licitar eficazmente a las rutas cubiertas por los acuerdos de no agresión. Tanto unas como otras, son estrategias que se han sido utilizadas de manera constante por las empresas a lo largo del periodo infractor considerado.

Por lo que se refiere a la infracción relativa al **transporte discrecional**, la metodología empleada para repartirse los contratos resultaba perfectamente homogénea. Las empresas intercambiaban información comercialmente sensible relativa a sus respectivas ofertas y posteriormente se presentaba la oferta preestablecida como ganadora por éstas acompañada de ofertas de cobertura destinadas a resultar descartadas frente a la primera.

En lo relativo a a la identidad de sujetos infractores se verifica, en ambos casos, que hay una participación coincidente y continuada de un determinado grupo de empresas, sin perjuicio de que, en el caso del transporte escolar no todas las empresas implicadas participen a lo largo de todo el periodo de la infracción o lo hagan con la misma intensidad. Debe subrayarse a este respecto que la existencia de una infracción única y continuada no significa que todas las empresas imputadas deban participar en todas las conductas integrantes de la citada infracción, reiterando también la necesidad de individualizar el grado de participación de cada empresa, determinante de la responsabilidad imputada conforme a los hechos acreditados, tal y como se hace más adelante¹⁷⁹.

En el caso de la infracción que afecta a las rutas del **transporte escolar**, se aprecia, de hecho, como se produce una coincidencia del núcleo duro de las empresas sancionadas – BENITO, TURYTRANS y ZORRILLA – en el conjunto de las conductas consideradas. De hecho, estas empresas se integraron en las distintas UTE gestionadas por TURYTRANS a través de la cual se han llevado a cabo la mayoría de los acuerdos ilícitos. Lo anterior sin perjuicio de que MARIANO y ANFERSA también

¹⁷⁹ Sentencia de la AN de 26 de enero de 2017, dictada en el ámbito del Expte. S/0316/10 Sobres de Papel.

participaran en la infracción pactando repartos con las UTE TURYTRANS con la mediación de TURYTRANS, gestora de las mismas.

Por lo que se refiere al **transporte discrecional** la unidad de partícipes resulta evidente al tratarse de una práctica bilateral entre BENITO y TURYTRANS que intervienen conjuntamente en la totalidad de las conductas que se califican conjuntamente como infracción única y continuada.

– ***Proximidad en el tiempo de los elementos que integran la conducta***

En sus alegaciones a la propuesta de resolución, las empresas niegan que las conductas que se les imputan puedan calificarse conjuntamente como infracciones únicas y continuadas. TURYTRANS alega que no se cumpliría ninguno de los requisitos jurisprudenciales cumulativos de esta figura jurídica y que, a lo sumo, se habrían producido ciertas conductas esporádicas de tipo bilateral, totalmente aisladas en el tiempo, sin unidad ni continuidad. Alega asimismo TURYTRANS que, en cualquier caso, se habría apreciado incorrectamente la duración de la infracción, al no tener en cuenta la reciente doctrina del Tribunal de Justicia de la Unión Europea enunciada en su sentencia en el asunto C-450/19, *Kilpailu- ja kuluttajavirasto*¹⁸⁰, según la cual las infracciones consistentes en un reparto de licitaciones deben considerarse finalizadas, bien en el momento de presentación de la oferta, bien con la celebración del contrato por el servicio licitado.

BENITO alega, por su parte, que las prácticas que se le imputan constituyen, a lo sumo, conductas aisladas que se encontrarían prescritas. Hace referencia concretamente, en este sentido, al pacto de no agresión alcanzado entre la UTE TURYTRANS 2013 – de la que BENITO era partícipe – con MENOCA y ANFERSA ligado al acuerdo de soporte mutuo para reducir los tiempos de incidencia (hecho 29), y también al reparto del servicio de transporte escolar del CEE Parayas licitado por la fundación Valdecilla en 2013 (hechos 26, 27 y 28).

Sin embargo, esta Sala considera a tenor de la persistencia del comportamiento de reparto de las rutas iniciado en el año 2011, las evidencias directas de intercambio de información recogidas en los hechos y la utilización instrumental de las UTE a lo largo del todo el periodo infractor, que las conductas analizadas se llevaron a cabo mediante actos que se producen de manera continuada durante todo el periodo en que se considera acreditada cada una de las conductas infractoras. Los comportamientos en este sentido persisten más allá de la celebración del contrato objeto de la primera de las actuaciones anticompetitivas acreditadas, al contrario de lo que defiende TURYTRANS en sus alegaciones. El comportamiento se perpetúa en cada nueva licitación, con la inhibición consciente de la competencia entre ellas, y la coordinación estratégica a la hora de licitar ya sea a nivel individual o de la UTE de la que forman parte.

¹⁸⁰ Sentencia del Tribunal de Justicia de 14 de enero de 2021 (C-450/19 P).

La existencia de una estrategia general de reparto de larga duración entre varias empresas facilita, además, el proceso de incorporación de nuevas empresas al cartel como sucede en el caso de MARIANO, al suponer el acuerdo entre las empresas la garantía de que un conjunto de ellas no competirá de manera efectiva contra la empresa que se incorpora al ilícito. No se aprecian, a nivel global, lapsos temporales de interrupción que permitan considerar una ruptura de la continuidad de la infracción, sin perjuicio de que la imputación de cada una de ellas en la infracción esté estimada de manera individual en función de su concreta participación en los hechos acreditados.

Los hechos han puesto de manifiesto la existencia de una estrategia común entre varias empresas consistente en repartirse licitaciones de **transporte escolar** durante un largo periodo de tiempo a través de varias conductas que analizadas conjuntamente permiten concluir la existencia de ese plan común que excede de esa idea de contactos bilaterales puntuales que manifiestan las partes en sus alegaciones.

En el mercado de transporte escolar, la continuidad de las conductas es evidente, si tenemos en cuenta que a partir del año 2011 las empresas acordaron asociarse en UTE y este acuerdo se ha mantenido desde entonces hasta el curso escolar 2018/2019. Durante todos estos años las empresas se han repartido una gran cantidad de rutas a través del uso ilícito de esta figura asociativa y también por medio de distintos acuerdos de no competencia entre ellos y entre la UTE con terceras empresas ajenas a la misma (véase la tabla 13).

En este sentido, cabe destacar el acuerdo de 2011 por la exclusividad de las rutas de BENITO y ZORRILLA que se mantuvo durante los siguientes ejercicios. A diferencia de lo que señala TURYTRANS, esta Sala no considera que el acuerdo se agotase en el año 2011, toda vez que luego estos mismos pactos se fueron prorrogando en las posteriores licitaciones en la medida que eran nuevamente convocadas por la Administración. Tal y como se refleja en las tablas 7 y 8 de la presente resolución, ninguna de las empresas firmantes del acuerdo que se refleja en el hecho 11 compitió en los siguientes cursos con BENITO y ZORRILLA ni tampoco estas dos empresas compitieron entre sí por sus respectivas rutas exclusivas

BENITO, TURYTRANS y ZORRILLA mantuvieron además un contacto permanente durante los cursos 2011/12 a 2018/19. Por un lado, las tres empresas participaron en UTEs gestionadas por TURYTRANS a lo largo de todos los cursos escolares considerados. Se han acreditado, asimismo, distintas comunicaciones directas, con una dimensión claramente anticompetitiva entre BENITO y TURYTRANS relativas a la renuncia a participar en el concurso para prestar el servicio de transporte escolar en el CEE Parayas en 2013 (hechos 26, 27 y 28) al reparto anticompetitivo de un servicio de transporte escolar al colegio Virgen de Valvanuz en 2016 (hecho 48).

Por lo que se refiere a las conductas relativas a servicios de **transporte discrecional** se han acreditado contactos anticompetitivos directos y la presentación de ofertas de cobertura entre TURYTRANS y BENITO a lo largo de todo el periodo de infracción que se les imputa resultando irrefutable la unidad temporal de la misma.

La siguiente tabla muestra la continuidad de la conducta en este mercado:

Tabla 15. Continuidad de las conductas anticompetitivas en transporte discrecional

Fecha	Hecho	Servicio	Cliente	Prueba de los repartos
Junio de 2013	73	Desplazamientos para jóvenes de toda Cantabria con motivo de actividades culturales	Consejería Educación, Cultura, Deporte	Folios 2714 y 2715 TURYTRANS solicitó a BENITO una oferta de cobertura, indicándole la oferta concreta que tenía que presentar para cobertura del servicio. BENITO presentó oferta de cobertura tal y como le había solicitado TURYTRANS, resultando adjudicataria esta última.
Noviembre de 2014	74	Desplazamiento entre el CEE de Parayas y Maliaño	Ayuntamiento de Camargo	Folio 2844 BENITO envió simultáneamente su propia oferta al cliente y a TURYTRANS
Noviembre de 2015	75	Evento en la Hostería de Castañeda	Desconocido	Folio 2945 TURYTRANS solicitó cobertura a BENITO
Abril de 2017	76	Desplazamiento de Santander a Oropesa	Consejería Educación, Cultura, Deporte	Folios 3013 a 3016 TURYTRANS envió a BENITO dos ofertas de cobertura, la suya propia y otra de TRANSPORTES ACCESIBLES GENERALES de las que posteriormente se sirvió BENITO para lograr la adjudicación del servicio
Mayo de 2017	77	Desplazamiento de Santander a Lleida	Consejería Educación, Cultura, Deporte	Folios 3025 a 3028 BENITO presentó su propia oferta, que resultó ganadora, junto con dos ofertas de cobertura de TURYTRANS y TRANSPORTES ACCESIBLES GENERALES
Mayo 2017	78	Desplazamiento de Santander a Sabadell y Tarrassa	Consejería Educación, Cultura, Deporte	Folios 3029 a 3031 TURYTRANS envió a BENITO dos ofertas de cobertura, la suya propia y otra de TRANSPORTES ACCESIBLES GENERALES de las que posteriormente intentó servirse BENITO para lograr la adjudicación del servicio, aunque finalmente se adjudicó a RUIZ por presentar ésta mejor oferta que BENITO.
Junio de 2017	79	Desplazamiento de Santander a Madrid	Consejería Educación, Cultura, Deporte.	Folios 3050 a 3052 TURYTRANS envió a BENITO dos ofertas de cobertura, la suya propia y otra de TRANSPORTES ACCESIBLES GENERALES de las que posteriormente se sirvió BENITO para lograr la adjudicación del servicio.
Septiembre de 2017	80	Desplazamiento de Santander a Valencia	Consejería Educación, Cultura, Deporte.	Folios 3064 a 3066 TURYTRANS envió a BENITO dos ofertas de cobertura, la suya propia y otra de TRANSPORTES ACCESIBLES GENERALES, de las

Fecha	Hecho	Servicio	Cliente	Prueba de los repartos
				que posteriormente se sirvió BENITO para lograr la adjudicación del servicio.
Diciembre de 2017	81	Desplazamiento de Santander a (Oropesa) Marina D'OR	Consejería Educación, Cultura y Deporte	Folios 3249 a 3251 TURYTRANS envió a BENITO dos ofertas de cobertura, la suya propia y otra de TRANSPORTES ACCESIBLES GENERALES, de las que posteriormente se sirvió BENITO para resultar adjudicataria del servicio.
Enero de 2018	82	Desplazamientos de Santanader a Orense y de Santander a Tarrasa	Consejería Educación, Cultura y Deporte	Folios 3258 a 3260 TURYTRANS envió a BENITO ofertas de cobertura para los dos servicios.
Febrero de 2018	83	Desplazamiento de Santander a Valencia	Consejería Educación, Cultura y Deporte	Folios 3262 a 3264 TURYTRANS envió a BENITO dos ofertas de cobertura, la suya propia y otra de TRANSPORTES ACCESIBLES GENERALES, de las que posteriormente intentó servirse BENITO para resultar adjudicataria del servicio, aunque finalmente se adjudica a RUIZ por presentar ésta mejor oferta que BENITO.
Mayo de 2018	84	Desplazamiento de Santander a i Lleida	Consejería Educación, Cultura y Deporte	Folios 3280 a 3282 TURYTRANS compartió con BENITO su propia oferta y otra de TRANSPORTES ACCESIBLES GENERALES.
Mayo de 2018	85	<i>Desplazamiento Tarrasa</i>	Consejería Educación, Cultura y Deporte	Folios 3337 a 3339 TURYTRANS envió a BENITO dos ofertas de cobertura, la suya propia y otra de TRANSPORTES ACCESIBLES GENERALES, de las que posteriormente intentó servirse BENITO para resultar adjudicataria del servicio, aunque finalmente se adjudica a RUIZ por presentar ésta mejor oferta que BENITO.
Diciembre de 2018	86	Desplazamiento de Santander a Colunga	Universidad de Cantabria Facultad de Ciencias	Folios 5171 a 5172 BENITO envió a TURYTRANS una oferta de cobertura para la prestación del servicio.
Enero de 2019	87	Desplazamiento de Santander a Gijón	Consejería Educación, Cultura y Deporte	Folios 5181 a 5184 BENITO solicitó a TURYTRANS que le remitiese dos ofertas de cobertura y ésta respondió a la petición enviando su propia oferta y otra de TRANSPORTES ACCESIBLES GENERALES, ofertas de cobertura de las que se sirvió BENITO para resultar adjudicataria del servicio.

Por tanto, en ambos casos, se produce continuidad de la infracción durante el periodo infractor considerado. No hay lapsos temporales que pudieran suponer una ruptura de la continuidad de la infracción.

– ***Existencia de un plan global que persigue un objetivo común***

Por lo que se refiere al **transporte escolar**, lejos de constituir actuaciones puntuales y sin conexión tal como alegan las empresas, esta Sala considera que los distintos hechos acreditados responden de forma clara a un **plan global** orquestado principalmente por BENITO, TURYSYTRANS y ZORILLA, del que también han participado ANFERSA y MARIANO, consistente en eliminar la competencia en los procedimientos de contratación que tenían por objeto servicios de transporte escolar de viajeros con el objeto de repartirse esas rutas, bien en exclusiva a través de acuerdos de exclusividad y ofertas de cobertura, bien a través de las distintas UTE que han ido conformando a través de las cuales han compartido un número considerable de rutas sin que se haya justificado la necesidad de concurrir en colaboración esos contratos.

Las estrategias para la consecución del plan global han variado pero el objetivo común siempre ha sido mismo, renunciar a competir entre ellas por la adjudicación de una gran cantidad de contratos que han afectado a un número considerable de rutas de transporte escolar.

En lo que se refiere al **transporte discrecional**, el plan entre BENITO y TURYSYTRANS ha consistido durante todo el periodo infractor en prestarse las coberturas que en cada momento se solicitaban con la única intención de asegurar el ganador de la licitación.

– ***La contribución intencional de las empresas al plan común y conocimiento del mismo***

La Audiencia Nacional ha establecido que el hecho de que una infracción se califique como única y continuada implica que “pueda sancionarse a las empresas por su participación en dicho plan común, global y preconcebido encaminado a un objetivo único, **aunque no hayan participado desde el inicio, ni en todas las reuniones ni en todos los ámbitos de intercambio de información salvo que hayan manifestado expresamente de forma pública su intención de abandonar el plan común**”¹⁸¹.

Por su parte, las autoridades de competencia han tenido la ocasión de pronunciarse en diversas ocasiones sobre el grado de participación y conocimiento que debe ser requerido a las empresas para considerarlas partícipes en una infracción única y continuada¹⁸².

¹⁸¹ Sentencia de la AN de 19 de diciembre de 2019, rec. núm. 627/2015, FJ NOVENO.

¹⁸² Entre otras, Resolución S/0329/11, Asfaltos de Cantabria; Resolución S/DC/565/15 Licitaciones de Aplicaciones Informáticas; Resolución S/DC/0612/17 Montaje y Mantenimiento Industrial.

La particularidad de conductas como las analizadas en este expediente, en las que hay diversidad de empresas que participan de un plan común y tienen una duración prolongada en el tiempo, exige tener que apreciar diferentes grados de participación y conocimiento sin que ello menoscabe la implicación o contribución de todas ellas al objetivo señalado.

La jurisprudencia europea ha indicado que en los distintos grados de imputación de responsabilidad a las empresas participantes en una infracción única y continuada es necesario tener en cuenta principalmente dos circunstancias: el grado de participación de la empresa en la conducta y el conocimiento por parte de esta empresa de otros comportamientos realizados por las otras participantes para alcanzar los mismos objetivos¹⁸³. En consecuencia, dentro de la categoría de las infracciones únicas y continuadas, existen tres situaciones posibles:

- i) Que la empresa haya participado directamente en todos los comportamientos restrictivos de la competencia que componen la infracción, por lo que se le puede imputar la responsabilidad de todos los comportamientos;
- ii) Que la empresa haya participado directamente solo en parte de los comportamientos restrictivos de la competencia que componen la infracción, pero que haya tenido conocimiento de los comportamientos previstos o ejecutados por el resto de participantes, o que haya podido prever tales comportamientos razonablemente y haya asumido el riesgo, en cuyo caso también se le puede imputar la responsabilidad por esos comportamientos; y
- iii) Que la empresa haya participado directamente solo en parte de los comportamientos restrictivos de la competencia que componen la infracción, y que no se haya acreditado que haya contribuido al resto de comportamientos ni que haya tenido conocimiento de todos los otros comportamientos infractores ni haya podido conocerlos. En este caso, solo se le puede imputar a la empresa la responsabilidad por los hechos en los que ella haya participado.

En el ámbito nacional encontramos pronunciamientos que van en esa misma línea de considerar integrables en una misma infracción distintos grados de participación y conocimiento. A modo de ejemplo, basta citar la sentencia del Tribunal Supremo de 26 de marzo de 2015 (recurso 2546/2013), que señala lo siguiente:

*“De este modo, señala la sentencia “...cada empresa se beneficia del mecanismo organizado en mayor o menor medida según sea su situación para ser invitada a participar en una, varias o todas las licitaciones, pero como señala la CNC es responsable de la infracción cuando participa en el mecanismo colusorio”. Y añade: **“En cuanto a la falta de obtención de beneficio por la no participación en las restantes 13 licitaciones, no es este el elemento definitorio del elemento objetivo de la infracción (...)** Es un elemento a tener en cuenta la obtención de un concreto beneficio económico a costa del Estado, pero no es el único ni el definitorio del cártel, porque en*

¹⁸³ Sentencia del TGUE de 14 de marzo de 2013 (asunto T-587/08) y Sentencia del TJUE de 4 de junio de 2015 (asuntos acumulados C-293/13P y C-294/13P).

*cada licitación es una empresa la que ofrece una baja más ventajosa, lo que se ignora antes de producirse los contactos. **Cuestión distinta es que le corresponda una sanción mayor o menor en función de su participación en una o varias licitaciones**". (énfasis añadido)*

Igualmente, en el ámbito administrativo destaca la resolución de la CNC S/0329/11, ASFALTOS DE CANTABRIA, que fue confirmada por la AN (recurso 157/2103) y el Tribunal Supremo (recurso 3078/2016) y en la que, en relación con conductas análogas a las analizadas en este expediente, se indica lo siguiente:

"En esta práctica de acompañamiento han participado todas las empresas imputadas en este expediente, existiendo acreditación de la participación de cada una de ellas desde distintas fechas. La participación no es homogénea en la asiduidad en el acompañamiento o en el número de obras que finalmente les son adjudicadas, como alegan algunos, así mientras SENOR Y SIEC presentan oferta en un número elevado de licitaciones, 387 y 282 respectivamente, el resultado final es que SENOR obtiene más del 50% y SIEC un 27%. Por el contrario ASCAN que solo acude a 42 de las censadas en el Anexo II, obtiene 36 es decir un 85%. Ahora bien, ni la participación de cada una de ellas en los acompañamientos ni los resultados obtenidos, modifican en nada la responsabilidad de cada uno de ellos en la conducta infractora, puesto que el objetivo es el mismo, eludir la competencia entre sí en los trabajos a realizar para la administración, repartiéndose las obras sin competir en precios y por tanto trasladando a la administración unos costes no competitivos. De las 597 obras listadas en el Anexo II las imputadas se han adjudicado 482, más del 80%.

Los anteriores ejemplos no son más que una muestra del funcionamiento del consenso estructural existente entre las empresas imputadas para repartirse las actuaciones con la Administración, de forma que sin necesidad de reunirse, en cada caso se iban apoyando unas a otras para responder a la invitación de la Administración, acordando la oferta previamente, tal como se expresa en los correos que se intercambiaban las imputadas que se recogen en los Hechos Probados y que se ve ratificado con la información remitida por los licitadores en la prueba realizada a solicitud de las partes". (énfasis añadido)

En el cártel entre BENITO y TURYTRANS en el **mercado de transporte discrecional**, el análisis el grado de participación y conocimiento de cada una de ellas no resulta necesario al tratarse de contactos bilaterales entre ambas empresas. Ambas empresas participan con igual intensidad y grado de conocimiento en la infracción.

En el cártel del **transporte escolar**, las empresas BENITO, TURYTRANS y ZORRILLA han tenido una participación directa e intencionada en la infracción, siendo las empresas motoras del plan común descrito, por lo que no cabe apreciar un desconocimiento del mismo por parte de ninguna de ellas. Las tres empresas acordaron expresamente no competir en las licitaciones a las rutas detalladas en el hecho probado 11, y no solo lo mantuvieron, sino que se valieron de la figura de la UTE para repartirse otras rutas o para licitar a las rutas preasingadas cuando éstas resultaban adjudicadas a un competidor que no formaba parte del acuerdo anticompetitivo. En definitiva, actuaron consciente y coordinadamente para falsear la competencia en el mercado, cuando los hechos probados acreditan la capacidad de las empresas (en especial la de TURYTRANS) para licitar individualmente a las rutas afectadas.

Por otro lado, el hecho de que ANFERSA y MARIANO tuvieran un menor protagonismo desde una perspectiva cuantitativa en la ejecución de la infracción, por no participar en todas las conductas consideradas parte de la misma, no es óbice para descartar el conocimiento y contribución intencional al plan común de alteración del proceso competitivo por medio de la referida dinámica de no agresión.

En el caso de ANFERSA, resulta evidente su conocimiento de un plan global, dado que ha participado en varios acuerdos de diferente configuración. En un caso participó en un acuerdo de varias empresas, entre ellas las tres empresas ya citadas, para no concurrir a licitaciones en el año 2013 (hecho 11), y en otra ocasión renunció a la adjudicación provisional de una serie de rutas, a petición de TURYTRANS, para que resultaran adjudicadas a la UTE TURYTRANS 2017 (hecho 62). El hecho de haber participado en más de una conducta y en un contexto en el que la connivencia con varias empresas es imprescindible para que la acción individual consiga los objetivos de falseamiento de la competencia pretendidos, permite considerar que ANFERSA debía conocer que con su conducta estaba contribuyendo a la consecución de un plan común del que participaban otras empresas.

En cuanto a MARIANO, concurre a nivel individual a la licitación de un conjunto de rutas el año 2016/2017 tras haber acordado con TURYTRANS que la UTE TURYTRANS 2016 no ofertaría a las mismas (hechos 49, 50 y 51), lo que le permitió resultar adjudicataria de las mismas con bajas muy poco significativas. No licita MARIANO a ninguna de las rutas que había perdido en la licitación del curso 2013/2014, la UTE de la que formaba parte, y por las que licitaron en el curso 12/13. Esta inhibición, de no ser conocida por su competidor hubiera supuesto que TURYTRANS mantuviera una mínima presión competitiva ofertando bajas de precio que le permitieran ganar las rutas en disputa. Sin embargo, la UTE TURYTRANS 16, presente ofertas con bajas del 0% en rutas como la 27, 70, 117, 142, 204, o la 225 en las que en el concurso anterior realizó bajas de hasta el 19% ante la presión competitiva de la UTE en la que participaba MARIANO.

En consecuencia, ANFERSA, BENITO, MARIANO, TURYTRANS y ZORRILLA contribuyeron, en mayor o menor medida, a la consecución del plan descrito consistente en limitar la tensión competitiva respecto de un elevado número de rutas de transporte escolar mediante acuerdos alcanzados.

En atención a los anteriores razonamientos, esta Sala considera que las infracciones declaradas en esta resolución deben tener la consideración de infracciones únicas y continuadas, sin perjuicio de la concreta responsabilidad que cabe atribuir a cada empresa en atención al grado de participación en la misma.

- **Existencia de cártel**

Como se ha indicado anteriormente, las prácticas de reparto de mercados y clientes, incluidas las colusiones en licitaciones, se encuentran recogidas en la lista orientativa de prácticas consideradas constitutivas de cártel en la LDC.

Aunque la nueva definición de cártel no exige que las prácticas se hayan llevado a cabo en secreto, en este expediente, por lo general, los contactos entre las empresas en ambas infracciones se han hecho con ocultación, no solo frente a una mayoría de las Administraciones afectadas o clientes privados, sino también frente al mercado, conformado por el resto de competidores que no se ha demostrado que fueran partícipes de ninguno de los cárteles detectados.

Como ha señalado la Audiencia Nacional, el “*secreto*” resulta relevante en relación con quienes no deben saber que las empresas han cometido una conducta ilícita, es decir, “*los restantes actores del mercado, los consumidores y las autoridades de defensa de la competencia*”¹⁸⁴.

Debe tenerse en cuenta, adicionalmente, que en el presente expediente la calificación de cártel se ve reforzada por el hecho de que las prácticas en cuestión afectan a servicios públicos de especial relevancia social como es el transporte público de viajeros por carretera en general y el transporte escolar en particular.

Esta Sala no puede, por tanto, sino coincidir con el órgano instructor, en que los pactos acreditados de no agresión entre licitadores por las rutas de transporte escolar y la dinámica de reparto de licitaciones mediante la presentación de ofertas de cobertura en transporte discrecional son prácticas contrarias al artículo 1 de la LDC constitutivas de cártel. Lo anterior resulta coherente con otros pronunciamientos recientes de la CNMC en los que también se han calificado como cárteles conductas similares¹⁸⁵.

b. La recomendación colectiva de tarifas

Como ya se ha indicado, las decisiones o recomendaciones colectivas son prácticas colusorias prohibidas por el artículo 1 de la LDC equiparables a acuerdos horizontales entre competidores cuando limitan la independencia de las empresas que forman parte del ente asociativo al adoptar decisiones conjuntas y acordar un comportamiento común y homogéneo, que en un entorno normal de competencia no se produciría entre empresas competidoras. Se trata de decisiones adoptadas por instituciones formadas por operadores económicos -de carácter vinculante o únicamente orientativo- que se categorizan de un modo equivalente a los acuerdos entre los asociados. Esta ficción es utilizada por la Ley para evitar que los socios puedan eludir sus responsabilidades colusorias por el procedimiento de trasladar la responsabilidad de la autoría formal al ente colectivo.

¹⁸⁴ Sentencia de la AN de 19 de junio de 2013 (recurso 394/2011).

¹⁸⁵ Resoluciones de la CNMC S/DC/0512/14 TRANSPORTE BALEAR DE VIAJEROS, SAMUR/02/18 TRANSPORTE ESCOLAR MURCIA, SANAV/02/19 TRANSPORTE ESCOLAR DE VIAJEROS NAVARRA, S/DC/0627/18, CONSULTORAS.

El Tribunal de Defensa de la Competencia ya sentó algunos de los criterios que permiten considerar este tipo de conductas como una infracción de las normas de competencia, al señalar lo siguiente¹⁸⁶:

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

Los hechos acreditados ponen de manifiesto que UPAVISAN comunicó a sus asociados un precio cerrado para la realización de ofertas en un servicio (hecho 93). Al hacerlo la asociación fijó un precio por alumno a aplicar respecto de los colegios que se encontraban en un radio de 50Km de Torrelavega para el desplazamiento a este Municipio con motivo de una exposición. Dicho precio se comunicó para conocimiento de todos sus asociados tal como evidencia la carta modelo remitida por la asociación a la empresa BENITO:

“La idea es que todos los asociados oferten a los colegios en un radio de 50 kilómetros de Torrelavega un precio cerrado de 8€ por alumno para ir a ver la exposición, en el precio se incluye la entrada y el transporte. En el resto de colegios hay libertad para poner el precio que cada uno estime”. (énfasis añadido).

El contenido de la comunicación no permite considerar que nos encontremos ante una conducta tendente a conseguir descuento en entradas que pudiera asemejarse a un servicio de central de compras de sus socios, tal como alega UPAVISAN.

La asociación establece una clara recomendación de precios para la prestación de un servicio concreto destinada a las empresas que forman parte de la Asociación.

Respecto del objeto de la recomendación colectiva de precios en el seno de la asociación UPAVISAN, conviene recordar que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha afirmado que *“para tener un objeto contrario a la competencia, basta con que la práctica concertada pueda producir efectos negativos en la competencia. Dicho de otro modo, sólo tiene que ser concretamente apta, teniendo en cuenta el contexto jurídico y económico en el que se inscribe, para impedir, restringir o falsear el juego de la competencia en el mercado común”*¹⁸⁷.

¹⁸⁶ Resolución de 19 de enero de 2000 (Expertos Inmobiliarios 3). En el mismo sentido, véase la Resolución de la CNMC S/518/14 AERC.

¹⁸⁷ STJUE de 4 de junio de 2009, As. C-8/08 T-Mobile Netherland, párrafo 31.

Esta doctrina ha sido compartida por las autoridades de defensa de la competencia españolas quienes han afirmado que *“la infracción del artículo 1.1 de la LDC existe desde el momento en que se realiza una recomendación colectiva cuyo objeto se ha probado anticompetitivo. La actuación de las asociaciones es formalmente objetable más allá de sus efectos. Como se ha argumentado en el fundamento de Derecho anterior, que la recomendación no tuviese efecto en el mercado es algo intrascendente, puesto que tal efecto no es exigido por el tipo de infracción. Existe infracción del artículo 1.1 de la LDC porque la conducta protagonizada por las asociaciones que se analiza en este expediente es objetivamente apta para restringir la competencia (...)”*¹⁸⁸.

En este mismo sentido, ni siquiera resulta necesario que la recomendación sea efectivamente seguida por los asociados a la que se dirige, como ha señalado anteriormente la CNC en su Resolución de fecha 17 de mayo de 2010 (S/01016/08 ALMACENES HIERRO), citando jurisprudencia al respecto:

“El seguimiento efectivo por los asociados de la recomendación no forma parte del elemento del tipo, porque lo relevante para la prohibición, además del origen colectivo, es la aptitud de la recomendación para armonizar u homogeneizar el comportamiento competitivo de los asociados. En esta línea resulta oportuno recordar que la prohibición de colusión del artículo 101.1 TFUE es objetiva y preventiva, en el sentido que prohíbe toda conducta de origen concertado que objetivamente tenga por objeto, produzca o pueda producir el efecto de restringir la competencia en el mercado considerado, sin que el precepto permita afirmar que tal carácter preventivo se predique sólo de las conductas que tienen fuerza obligatoria para las partes del acuerdo o para los miembros de la asociación porque, de nuevo, lo relevante es la aptitud (por el contenido, por quien la hace y por cómo se difunde) de la conducta para unificar el comportamiento de los asociados, y esta aptitud restrictiva no depende en absoluto de su naturaleza vinculante u obligatoria”.

En todo caso, el tenor literal de la misiva remitida por la Asociación a sus asociados no deja dudas sobre la intención perseguida con la recomendación de precios consistente en eliminar la competencia, si tenemos en cuenta, además, que para el resto de rutas no comprendidas en la recomendación la propia Asociación anima a las empresas a fijar libremente el precio del transporte.

Se trata, por tanto, de un comportamiento que también encaja en el ámbito de las conductas previstas en el artículo 1 de la LDC porque persigue eliminar la independencia y autonomía de comportamiento de las empresas que forman parte de la Asociación. Tales empresas, en un entorno de plena competencia, ofrecerían sus precios en competencia, tal como la propia Asociación aconseja para el caso del resto de colegios ubicados en un radio superior a 50 kilómetros.

Se trata por tanto de una conducta que puede subsumirse en la definición de recomendación contenida en el artículo 1 de la LDC.

¹⁸⁸ Resolución de 14 de octubre de 2009, expediente S/0053/08 FD 6. En sentido similar la Resolución Inprovo de 28 de septiembre de 2009, expediente S/0055/08 FD 4.

C. Antijuridicidad de las conductas. Sobre la alegada confianza legítima

Para que una conducta típica pueda ser sancionable debe también considerarse antijurídica. La antijuridicidad de un comportamiento típico se define como la realización del tipo no amparada por causas de justificación previstas por la ley: todo comportamiento típico será antijurídico a menos que esté autorizado por una causa de justificación de las contenidas en el ordenamiento sancionador.

Varias de las empresas sancionadas incluyen en sus alegaciones argumentos tendentes a descargar la responsabilidad de sus conductas anticompetitivas sobre Administración. Para ello se refieren al papel de los órganos licitantes a la hora de establecer las condiciones de las licitaciones o de sus actuaciones en el marco de los procedimientos negociados en el momento de invitar a determinadas empresas a participar o al adjudicar el servicio, así como su actuación pasiva frente a las conductas consideradas.

Así, por ejemplo, ZORRILLA aduce en este sentido que la Administración no advirtió del perjuicio de las conductas reprochadas ni modificó su forma de licitar. TURRYTRANS sostiene, asimismo, que la forma de organizar las licitaciones por parte de la Administración desincentiva directamente la concurrencia a las distintas rutas, lo que explicaría buena parte de las prácticas imputadas por el órgano instructor. BENITO por su parte alega, en relación con los repartos de transporte discrecional que cuando se licitan contratos menores no puede hablarse de “ofertas de cobertura” porque es la propia Administración la que selecciona a las empresas a las que solicita oferta. Sostiene asimismo BENITO, en relación con la solicitud realizada a TURRYTRANS para que esta última presentase su renuncia al servicio de transporte escolar licitado por la Fundación Valdecilla para el CEE PARAYAS (hechos 26, 27 y 28) – dependiente de la Consejería de Educación con el apoyo de la citada fundación – que no fue BENITO quién pide el escrito de que no van a aceptar la invitación de la Fundación sino el propio técnico de dicha fundación.

El principio de confianza legítima tiene amparo constitucional en nuestro sistema jurídico tanto en el artículo 9 CE como en el 103 de la Carta Magna que recogen los principios de previsibilidad en su actuación y seguridad jurídica que inspiran la actuación de la administración. Sin embargo y como se analizará a continuación, no se cumplen en el presente expediente las exigencias jurisprudenciales que deben cumplirse para considerar que resulta de aplicación.

Tales exigencias son las siguientes:

- i) Que nos encontremos ante un acto de la Administración que **genere en el afectado** la confianza de que la Administración actúa correctamente; que el

comportamiento del ciudadano es asimismo correcto y que sus expectativas son razonables¹⁸⁹.

- ii) Que la Administración genere **signos externos** que orienten al ciudadano hacia una determinada conducta¹⁹⁰. Tales signos deben ser “*lo suficientemente concluyentes*” para que le induzcan razonablemente a confiar en la legalidad de la actuación administrativa¹⁹¹.
- iii) Que exista una **causa idónea** para provocar la confianza legítima del afectado que **no puede generarse por negligencia, ignorancia o tolerancia de la Administración**¹⁹².
- iv) Que el interesado haya **cumplido los derechos y obligaciones que le incumben**¹⁹³.
- v) Que el incumplimiento de la confianza así generada origine en el afectado unos **perjuicios que no deba soportar**¹⁹⁴.
- vi) Que se produzca al amparo del principio de legalidad y dentro del respeto a la **normativa imperativa**¹⁹⁵.

En el mismo sentido se había manifestado el Tribunal Supremo en su sentencia de 1 de febrero de 1999 cuando afirmó¹⁹⁶:

¹⁸⁹ Sentencia del TJUE de 15 de julio de 2004, C-37/2002, Di Lenardo y Dilexport, y C-38/02, Rec. p. I-6911, apartado 70.

¹⁹⁰ Sentencia del Tribunal Supremo de 26 de septiembre de 2000, Rec. 8219/1994.

¹⁹¹ Sentencia del Tribunal Supremo de 23 de febrero del año 2000.

¹⁹² Sentencia del Tribunal Supremo de 15 de abril de 2002, rec. 9281/1996.

¹⁹³ La sentencia del Tribunal de Justicia de 13 de marzo de 2008, C-383/2006, afirma que el principio de protección de la confianza legítima no puede ser invocado por un beneficiario que es culpable de una infracción manifiesta de la normativa vigente. La sentencia del Tribunal Supremo de 18 de diciembre de 2007, rec. 1634/2005, en materia de derecho de la competencia, sostiene que debe primar el principio de legalidad sobre el principio de confianza legítima.

¹⁹⁴ Sentencia del Tribunal Supremo de 13 de abril de 2002, rec. 500/1998, que rechaza la pretensión indemnizatoria de la empresa recurrente en un proceso de liberalización.

¹⁹⁵ La Sentencia del Tribunal Supremo de 20 de diciembre de 2006, recurso de Viajes Iberia en el caso Agencias de viaje (RTDC de 25 de octubre de 2000, Expediente 476/99) establece “prevalece el principio de legalidad frente a un comportamiento manifiestamente contrario a la propia legalidad, aun cuando la conducta de la Administración pueda haber sido equívoca [...] no podían desconocer, por tanto, empresas importantes del sector como lo eran las sancionadas, las exigencias del derecho de la competencia, ni ser llamadas a engaño por una actuación de la Administración más o menos equívoca en cuanto a la admisibilidad del comportamiento de las empresas sancionadas”.

Esta prevalencia del principio de legalidad, se mantiene también por el Tribunal Supremo en su sentencia de 3 de febrero de 2009, cuando señala que las actuaciones de las empresas realizadas al ampro de la pasividad de la administración “*no genera confianza legítima a los efectos que nos ocupan, pues no son competentes en cuanto a determinar que prácticas sean contrarias a la libre competencia*”.

¹⁹⁶ Sentencia del Tribunal Supremo de 1 de febrero de 1999, rec. 5475/1995.

*"este principio (el de confianza legítima) no puede invocarse para crear, mantener o extender, en el ámbito del Derecho público, situaciones contrarias al ordenamiento jurídico, o cuando del acto precedente resulta una contradicción con el fin o interés tutelado por una norma jurídica que, por su naturaleza, no es susceptible de amparar una conducta discrecional por la Administración que suponga el reconocimiento de unos derechos y/u obligaciones que dimanen de actos propios de la misma. O, dicho en otros términos, la doctrina invocada de los «actos propios» sin la limitación que acaba de exponerse podría introducir en el ámbito de las relaciones de Derecho público el principio de la autonomía de la voluntad como método ordenador de materias reguladas **por normas de naturaleza imperativa, en las que prevalece el interés público salvaguardado por el principio de legalidad**; principio que resultaría conculcado si se diera validez a una actuación de la Administración contraria al ordenamiento jurídico por el solo hecho de que así se ha decidido por la Administración o porque responde a un precedente de ésta. Una cosa es la irrevocabilidad de los propios actos declarativos de derechos fuera de los cauces de revisión establecidos en la Ley (artículos 109 y 110 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958, 102 y 103 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común, Ley 30/1992, modificada por Ley 4/1999) y otra el respeto a la **confianza legítima** generada por actuación propia que necesariamente ha de proyectarse al ámbito de la discrecionalidad o de la autonomía, no al de los aspectos reglados o exigencias normativas frente a las que, en el Derecho Administrativo, no puede prevalecer lo resuelto en acto o en precedente que fuera contrario a aquéllos. O, en otros términos, **no puede decirse que sea legítima la confianza que se deposite en un acto o precedente que sea contrario a norma imperativa**"¹⁹⁷.*
(énfasis añadido)

Pasamos a verificar si las exigencias jurisprudenciales se cumplen en los hechos de este expediente.

- i) En ninguno de los hechos acreditados en esta resolución se puede considerar que la administración haya realizado signos externos suficientemente concluyentes que induzcan a las empresas a considerar que la actuación de éstas era conforme a derecho.

En el caso del mercado de transporte escolar, ya se ha indicado que las empresas unas veces acudieron de manera individual a rutas y otras veces a esas mismas rutas lo hicieron en UTE, por lo que la intervención de la Administración no ha sido una circunstancia que haya forzado las conductas de las empresas sancionadas, menos aún en los supuestos en los que se han adoptado acuerdos formales de no competencia, cuya literalidad no ofrecen dudas sobre el alcance ilícito de las conductas.

En cuanto a los procedimientos negociados sin publicidad, que han sido afectados en ambas infracciones de transporte escolar y discrecional, la redacción de la normativa de contratos es clara respecto de las exigencias de presentación de tres ofertas y respecto del carácter necesariamente independiente que las mismas deben tener. La administración debe velar

¹⁹⁷ La misma doctrina ha sido reiterada en numerosas ocasiones por el TS español. Por ejemplo, STS 5457/2011 de 18 de julio de 2011,- ECLI:ES:TS:2011:5457.

porque tal requisito se cumpla para no desvirtuar la razón de ser de la exigencia de competencia en el proceso competitivo. La misma exigencia de presentación de ofertas independientes es aplicable a las empresas. Por esta razón ni siquiera en los supuestos en que, inadecuadamente, por ejemplo, una empresa remite su oferta junto con las ofertas de otros competidores al órgano licitante o incluso se hubiese podido solicitar a la empresa, por parte del propio órgano licitante que buscarse alternativas para presentar ofertas concurrentes o renuncias de competidores a fin de cumplir formalmente con los requisitos del proceso de licitación, simulando una situación de competencia ficticia, cabe admitir que se genere en el afectado la confianza de que la administración actúa correctamente o que su propio comportamiento es correcto. Del mismo modo no cabe considerar que sus expectativas de obtener la adjudicación de un contrato sin competencia sean razonables.

La alteración del proceso competitivo haciendo desaparecer la tensión competitiva en beneficio propio y en contra del interés general no puede entrar dentro de principio de confianza legítima.

- ii) Tampoco cabe considerar que la administración esté generando **indicios externos** que orienten a las empresas a una determinada conducta. Incluso en los supuestos hipotéticos en que, inadecuadamente, el responsable de la contratación esté solicitando de una determinada empresa la búsqueda de ofertas de acompañamiento, tal demanda debe analizarse en relación con las claras exigencias normativas cuya razón de ser es, precisamente, preservar el proceso competitivo. Por ello no cabe entender que la inadecuada actuación de los técnicos de los órganos licitantes pueda hacer confiar a las empresas en la legalidad de una actuación abiertamente contraria a la redacción y espíritu de la norma y que solo favorece el propio interés económico del oferente.
- iii) No cabe entender que exista **causa idónea** que pueda provocar la confianza legítima en las empresas que alteran el funcionamiento competitivo de los contratos para conseguir la adjudicación de una de ellas a través de ofertas de cobertura. Los casos hipotéticos en los que desde el propio órgano licitante se tolera o incluso se hubiese podido iducir a limitar la competencia entre oferentes podrían basarse en la negligencia, ignorancia o tolerancia de la administración (empleando los términos acuñados por la jurisprudencia) y por ello no podrían generar la confianza alegada por las empresas.
- iv) Ninguna de las empresas que ha participado en las infracciones ha cumplido con los **derechos y obligaciones que le incumben**. En el caso del **transporte escolar** se ha hecho un uso ilegítimo de la UTE y se han adoptado acuerdos que son contrarios a las más elementales normas de comportamiento de las empresas en mercados competitivos. En la infracción cometida en el **mercado de transporte discrecional**, tales obligaciones implicarían la presentación de ofertas independientes perfectamente incompatibles con intercambios de sus respectivas ofertas antes de su presentación o la solicitud de renunciar a ofertar a una determinada licitación.

- v) Por último, debe valorarse si el incumplimiento de la confianza genera en las empresas **perjuicios que no deba soportar**. La obligación de las empresas es acudir a las licitaciones respetando los principios que inspiran este tipo de procedimientos, siendo el más elemental de ellos, el de la independencia de actuación. Esta se rompe cuando las empresas deciden eliminar la competencia y adoptar acuerdos como los sancionados en esta resolución. En el caso de las ofertas de cobertura, el interés de las empresas será presentar la mejor oferta posible con vistas a ser seleccionada por la administración entre las existentes sin que sea posible considerar que la empresa recibe perjuicio ninguno por no tener la certeza de ser la empresa que será adjudicataria antes que se termine el proceso competitivo.
- vi) En los hechos probados que constituyen la conducta se está impidiendo la consecución de los objetivos de protección del interés general que constituyen la justificación de las exigencias formales que obligan en los procesos de contratación pública. Las conductas llevadas a cabo **están prohibidas por dos normas imperativas**, la Ley de contratos del sector público y la normativa de competencia, que protegen el proceso competitivo por las ventajas que del mismo se derivan en precio, variedad y calidad de las ofertas.

En consecuencia, esta Sala considera que las conductas además de típicas son antijurídicas sin que quepa alegar validamente por las empresas sancionadas la exclusión de su responsabilidad en aplicación del referido principio de confianza legítima.

D. Culpabilidad e individualización

En el ámbito del derecho administrativo sancionador español no tiene cabida la responsabilidad objetiva en la comisión de una infracción y resulta imprescindible el elemento volitivo. Ello supone que la imposición de la sanción exige que la conducta típica y antijurídica sea imputable, al menos a título de culpa, al autor¹⁹⁸.

Por ello, el artículo 63.1 de la LDC condiciona el ejercicio de la potestad sancionadora por parte de la autoridad de competencia a la concurrencia en el sujeto infractor de dolo o negligencia en la realización de la conducta imputada.

En este sentido, el Tribunal Supremo ha establecido que la culpabilidad en el ámbito de aplicación de la LDC debe tener en cuenta las particularidades lógicas que implica el concepto de persona jurídica¹⁹⁹:

“En el caso de infracciones administrativas cometidas por personas jurídicas no se suprime el elemento subjetivo de la culpa pero el mismo se debe aplicar de forma distinta

¹⁹⁸ Por todas, la Sentencia del TS de 22 de noviembre de 2004 y artículo 130.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPAC) y 28 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen Jurídico del Sector Público.

¹⁹⁹ Sentencia del TS, de 22 de mayo de 2015, en el asunto France Telecom (Orange) nº rec 95/2014.

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

Esta Sala considera que ha quedado acreditado que las empresas responsables de las infracciones conocían y eran conscientes de la ilicitud de las conductas llevadas a cabo.

En este sentido, resulta irrefutable que estamos ante una serie de empresas con una dilatada y sobrada experiencia en la contratación pública, toda vez que una parte importante de su negocio se centra en este ámbito. Por tanto, son empresas que conocen perfectamente los principios que inspiran los procedimientos públicos de contratación y las reglas que rigen en la tramitación de los mismos, por lo que esta Sala no aprecia motivos que puedan justificar que las empresas pudieran desconocer que con su actuación se estaban quebrando las reglas sobre el procedimiento competitivo en las licitaciones públicas y, en particular, la independencia y autonomía de participación como garantía de una competencia efectiva en este tipo de procedimientos.

Las conductas se llevan a cabo en secreto y simulando una apariencia de legalidad frente a la Administración. Se pretende esconder un acuerdo ilícito para eliminar la competencia entre ellos en relación con un número considerable de licitaciones para la realización de servicios de transporte escolar y discrecional de viajeros.

Pero es que, además, en el caso del mercado de transporte escolar, los pactos de no competencia ideados y adoptados por las empresas no ofrecen dudas sobre el contenido ilegal de los mismos, no pudiendo las empresas desconocer su alcance y finalidad anticompetitiva.

En el caso de la asociación, esta Sala considera que debió preveer que ese tipo de recomendaciones dirigidas a todos sus asociados suponía eliminar la competencia entre ellos en relación con ese concreto servicio. De hecho, en la propia misiva dirigida a los asociados se indica expresamente que para el resto de rutas “hay libertad para fijar precios”, expresión que pone de manifiesto el elemento volitivo de la conducta consistente en eliminar la competencia en precios para ese servicio concreto.

Todas ellas son manifestaciones que demuestran que las empresas y la asociación eran conscientes de que estaban llevando a cabo una conducta ilícita y, por tanto, cabe apreciar la concurrencia del elemento volitivo de la infracción.

a. Conductas relativas al transporte escolar

▪ ANFERSA

Consta acreditada su participación en el acuerdo de no competencia que afectaron a varias licitaciones del curso 2013/14 junto con las empresas TURYTRANS, BENITO y

ZORRILLA (hecho 29). Sin embargo y dado que no existen pruebas de su participación posterior en la infracción hasta el curso 2017/18 se considera que su responsabilidad por esta conducta se encuentra prescrita.

En cambio, sí se le sanciona por su participación en una oferta de cobertura para la licitación de las rutas 336 y 1006 en el año 2017. ANFERSA dio cobertura a la UTE TURYTRANS 2017 presentando su renuncia a la licitación de las rutas 336 y 1006 que fueron posteriormente adjudicadas a esta UTE.

ANFERSA sostiene en sus alegaciones a la propuesta de resolución que la renuncia a la adjudicación de las rutas 336 y 1006 se debió a motivos de ausencia de capacidad y concretamente a que en el curso 2017/18 se le adjudicaron otras rutas a las que había licitado cuya realización requería dedicar una serie de medios materiales que hubiesen sido necesarios para poder operar las rutas 336 y 1006.

Sin embargo, se ha constatado un contacto directo entre ambas empresas en el que TURYTRANS solicita a ANFERSA la cobertura y le adjunta el modelo de renuncia que ANFERSA debe presentar al órgano de contratación (hecho 62). En las comunicaciones entre ambas empresas se observa un tono de confianza y naturalidad impropio de empresas competidoras en el marco de un clima de tensión competitiva.

En consecuencia, ANFERSA es responsable de haber participado en la infracción única y continuada en el año 2017 y en relación con esa licitación (hecho 62).

▪ **BENITO**

BENITO participó en esta infracción única y continuada desde el curso 2011/12 hasta el curso 2018/19, denotándose una particular complicidad con TURYTRANS a la hora de coordinar acciones tendentes al correcto funcionamiento del cártel.

Como ya se ha indicado, desde el año 2011, esta empresa ha sido miembro de la UTE cuya ilicitud ha sido ya analizada en esta resolución.

Esta empresa formó parte, junto con TURYTRANS y ZORRILLA, de los acuerdos de no competencia alcanzados en el seno de la UTE TURYTRANS 2011, en virtud de los cuales se acordó respetar los derechos exclusivos atribuidos a esta empresa y a ZORRILLA sobre determinados lotes y a no concurrir en competencia a esos lotes, ni a las rutas incluidas en los mismos, en licitaciones futuras. Este acuerdo se prolongó hasta el año 2018, toda vez que en las licitaciones posteriores al curso 2011/2012 estas empresas dejaron de competir por las rutas afectadas por el acuerdo de no agresión (hecho 11).

También participó, como socio de la UTE TURYTRANS 2013, del acuerdo de no competencia que afectó a las rutas licitadas en el curso 2013/14, entre los miembros de esta UTE y otras empresas, entre las que destaca ANFERSA, habiéndose confirmado posteriormente que el pacto se hizo efectivo y que estas empresas no concurren en competencia a ninguna de las rutas licitadas este año (hecho 29).

En relación con este acuerdo de no competencia para las rutas licitadas en el curso 2013/14, BENITO cuestiona, en sus alegaciones a la propuesta de resolución, que llegase a materializarse. Aduce a este respecto que el plazo para la presentación de ofertas terminaba el 7 de agosto de 2013 a las 14:00, señalando que uno de los correos internos de TURYTRANS incluidos en la cadena que se invoca como prueba del acuerdo es posterior al referido plazo por estar fechado el 7 de agosto a las 00:35, de modo que *“difícilmente pudo aplicarse en la licitación un supuesto acuerdo que ni siquiera se había firmado cuando concluyó el plazo para licitar”*.

Esta Sala entiende, sin embargo, que tales argumentos no permiten desvirtuar las conclusiones alcanzadas por el órgano instructor en cuanto a la existencia del referido acuerdo de no competencia. Debe señalarse, en primer lugar, que la cadena de correos a la que hace referencia la DC como prueba del acuerdo se inicia el 15 de julio de 2013²⁰⁰, produciéndose distintos intercambios entre ese día y el 5 de agosto de 2013²⁰¹, fecha de la que data el correo que lleva adjunto el documento *“Acuerdo de no concurrencia licitaciones colaborador”* y *Acuerdo colaborador UTE-Transportistas Organización*²⁰². En cualquier caso, y, al contrario de lo que pretende BENITO, el correo de TURYTRANS de 7 de agosto al que se refiere en sus alegaciones²⁰³ es anterior a la fecha límite de presentación de ofertas ya que data del día 7 agosto de madrugada (consta como hora de envío el 7 de agosto de 2013 a las 00:35:11) y el plazo de presentación de ofertas finalizaba, como indica la propia BENITO ese mismo día por la tarde, concretamente a las 14:00.

En su condición de miembro de la UTE TURYTRANS 2016, BENITO es también responsable del acuerdo de no competencia entre la UTE y MARIANO en el año 2017 en relación con las rutas 81, 82, 309, 336 y 1006, así como del reparto de las rutas 336 y 1006 con ANFERSA a favor de la UTE TURYTRANS 2017 también en el mismo año.

Además de estos acuerdos en su condición de miembro de la UTE, BENITO participó en acuerdos de cobertura con la empresa TURYTRANS, que afectaron a varias licitaciones en los cursos 2013/2014 (hechos 26, 27 y 28) y 2016/2017 (hecho 47). También participó en el reparto de la ruta 1134 en el curso 2017/19 (hecho 72).

²⁰⁰ Correo electrónico interno de TURYTRANS de 15 de julio de 2013 con asunto “Concurso Cantabria” (folio 6308), recabado en la inspección de TURYTRANS.

²⁰¹ Correos electrónicos internos de TURYTRANS de 15, 16, 24 y 25 de julio de 2013 con asunto “Concurso Cantabria” y documento adjunto denominado “Borrador Acuerdo Cantabria” (folios 6320 a 6325), recabados en la inspección realizada a TURYTRANS y de de 1 de agosto de 2013 con asunto “Datos empresas Acuerdos” (folios 6353 a 6355), recabado, también, en la inspección realizada a TURYTRANS.

²⁰² Correo electrónico interno de TURYTRANS de 5 de agosto de 2013 con asunto “Datos empresas Acuerdos” y documentos adjuntos “Acuerdo de no concurrencia licitaciones colaborador” y Acuerdo colaborador UTE-Transportistas Organización” (folios 683), recabado en la inspección de TURYTRANS.

²⁰³ Correo electrónico interno de TURYTRANS de 7 de agosto de 2013 con asunto “Datos empresas Acuerdos” y (folios 6353 y 6356 a 6360), recabados en la inspección de TURYTRANS.

Por lo que se refiere al reparto de la ruta 1134 con TURYTRANS, BENITO (hecho 72) niega su participación aduciendo en sus alegaciones a la propuesta de resolución que licitó a esta ruta atendiendo a su especial atractivo, derivado de que al ser una ruta nueva no existía obligación de subrogación de los contratos de trabajo. El segundo argumento invocado por BENITO para oponerse a la versión de los hechos de la DC en relación con esta ruta es que la UTE TURYTRANS 2018 no licitó a la misma porque, de haber licitado simultáneamente BENITO y la UTE, el órgano de contratación habría excluido las dos ofertas en virtud de los pliegos de cláusulas administrativas y la LCSP.

Esta Sala considera que tales explicaciones no permiten desvirtuar la imputación del reparto de la ruta 1134 que realiza la DC. Por un lado, el planteamiento invocado por BENITO no permite explicar las anotaciones recabadas en la sede de TURYTRANS en la que esta ruta aparece asociada a BENITO con anterioridad a que se produjera la adjudicación de la misma. Por otro lado, el particular atractivo de la ruta 1134, alegado por BENITO, refuerza la ausencia de racionalidad económica atribuible a la decisión de TURYTRANS de no licitar individualmente a esta ruta. Las restricciones del pliego y la LCSP a las que se refiere BENITO hubiesen impedido, en su caso, licitar simultáneamente a la UTE y a alguna de sus partícipes, pero no hubiesen impedido la concurrencia simultánea de TURYTRANS (o cualquier otra de las empresas que formaban parte de la UTE TURYTRANS 2018) y BENITO a título individual. Por último, las explicaciones de BENITO en cuanto a que resultaba inviable que concurrencia simultánea de BENITO y de la UTE TURYTRANS 2018 reflejan que la pertenencia a las UTEs TURYTRANS condicionaba la presentación de ofertas concurrentes entre sus miembros en aquellos casos en que éstos podían licitar individualmente

La participación individual de BENITO en la infracción única y continuada consta acreditada desde el curso escolar 2011/2012 hasta el curso 2018/2019.

▪ **MARIANO**

Su participación en la infracción única y continuada consta acreditada en el curso 2016/17 (hechos 49, 50 y 51).

Los hechos probados ponen de manifiesto como esta empresa llegó a acuerdos de reparto con la UTE TURYTRANS 2016 respecto de las rutas 81, 82, 309, 336 y 1006. Como ya se ha indicado en esta Resolución, del correo electrónico de TURYTRANS en los que se hace alusión a conversaciones con MARIANO y del propio comportamiento entre ambas empresas, la UTE TURYTRANS por renunciar a una licitación sobre la que había mostrado interés y MARIANO por presentar una baja inusual si la comparamos con años anteriores, permite concluir la existencia de un acuerdo ilícito entre ambas partes.

▪ **TURYTRANS**

Ha quedado acreditado que TURYTRANS participó en esta infracción única y continuada desde el curso 2011/12 hasta el curso 2018/19, desempeñando, además, un rol destacado de liderazgo.

TURYTRANS fue la empresa gestora de las distintas UTE en las que han participado otras dos de las empresas sancionadas a lo largo de todos los años imputados - BENITO y ZORRILLA - y respecto de las que se hizo un uso instrumental para repartirse una gran cantidad de rutas de transporte escolar y para llevar a cabo buena parte de los acuerdos ilícitos descritos en esta resolución relativos al transporte escolar.

Los hechos acreditados ponen de manifiesto como TURYTRANS ideó los principales acuerdos de no competencia de los que luego han participado el resto de empresas. Así, en el año 2011 preparó el acuerdo formal de no competencia entre los miembros de la UTE TURYTRANS 2011 por los Lotes 11L21 y 11L04 que pertenecían, “en exclusiva”, a BENITO y ZORRILLA (hecho 11), acuerdo que como se ha visto se mantuvo hasta el curso 2018/19. Igualmente, en el año 2013, TURYTRANS ideó el pacto de no agresión entre la UTE TURYTRANS y otras empresas; pacto de no agresión en el que también participó ANFERSA (hecho 29). Asimismo, fue TURYTRANS la empresa que negoció con MARIANO el reparto de las rutas 81, 82, 309, 336 y 1006 para el curso 2016/17 entre esta última empresa y la UTE TURYTRANS 2016 (hechos 49, 50 y 51).

También consta acreditada la participación de TURYTRANS en coberturas para la adjudicación de las rutas para el CEE PAYARAS con BENITO en 2013 (hechos 26, 27 y 28) en el reparto de las rutas 74, 141, 1021, 1095, 1146 y 1201 y un servicio para el colegio Virgen de Valvanuz con BENITO en 2016 (hecho 47), en el acuerdo de reparto de las rutas 336 y 1006 entre la UTE TURYTRANS 2017 y ANFERSA en 2017 (hecho 62), en las renunciaciones realizadas por la UTE TURYTRANS 2017 a favor de FIGUERAS (rutas 1077 y 1078) y JUAN RUIZ (ruta 1086) (hechos 59 y 60) a así como en el reparto de la ruta 1134 con BENITO en 2019 (hecho 72).

Por lo que se refiere al reparto de esta última ruta TURYTRANS sostiene en sus alegaciones a la propuesta de resolución que la DC habría obviado que las anotaciones invocadas como prueba por la DC habrían sido realizadas por el presidente de UPAVISAN, y que en ellas se hace referencia a una reunión para el curso 2018/19 señalando expresamente que las notas se referirían a la “cumplimentación” de un formulario necesario para licitar, el documento europeo único de contratación (DEUC), labor en la que UPAVISAN habría venido asistiendo habitualmente a sus asociados.

En relación con esta cuestión, esta Sala considera que esas anotaciones debieron ser realizadas en el seno de TURYTRANS. En primer lugar, porque se han recabado en la sede de la citada empresa y no se han aportado pruebas que demuestren que la autoría de las mismas pudiera recaer en el presidente de UPAVISAN. En segundo lugar, porque esas anotaciones son fiel reflejo del comportamiento posterior de las empresas en relación con esa ruta, toda vez que TURYTRANS renunció a favor de BENITO.

La participación individual de TURYTRANS en la infracción única y continuada consta acreditada desde el año 2011 hasta el año 2018.

▪ ZORRILLA

Su participación en la infracción única y continuada consta acreditada desde el curso 2011/12 hasta el curso 2018/19.

Como ya se ha indicado, desde el año 2011, esta empresa ha sido miembro de la UTE cuya ilicitud ha sido ya analizada en esta resolución.

ZORRILLA 2011/12 fue beneficiaria del acuerdo con los miembros de la UTE TURYTRANS 2011 para que se respetasen sus derechos exclusivos sobre las rutas incluidas en el lote 11L21 (hecho 11). Este acuerdo se mantuvo vigente desde el curso 2011/12 hasta el curso 2018/19.

Asimismo, al igual que BENITO y TURYTRANS, esta empresa también participó, como miembro de la UTE TURYTRANS 2013, en el acuerdo de no competencia a la licitación de las rutas para el curso escolar 2013/14, alcanzado con ANFERSA y otras empresas (hecho 29). También participó en el acuerdo para el reparto de las rutas 81, 82, 309, 336 y 1006 entre MARIANO y la UTE TURYTRANS 2016 (hechos 49, 50 y 51), en el reparto de las rutas 336 y 1006 mediante la renuncia de la adjudicación provisional de ANFERSA de la que resultó adjudicataria la UTE TURYTRANS 2017 que fue la única empresa que también licitó.

La participación individual de ZORRILLA en la infracción única y continuada consta acreditada desde el año 2011 hasta el año 2018.

b. Conductas relativas al transporte discrecional de viajeros

Son responsables de esta infracción las empresas BENITO y TURYTRANS.

Ambas empresas han mantenido entre junio de 2013 hasta enero de 2019 una constante comunicación para solicitarse y prestar ofertas de coberturas que han afectado, al menos, a un total de 15 licitaciones de transporte discrecional.

A lo largo de todo el periodo de infracción constan contactos directos entre ambas empresas para llevar a cabo la colaboración²⁰⁴. Se trata de una comunicación fluida, natural y directa que no requiere de mayores explicaciones por la existencia de una evidente complicidad entre las empresas.

A partir del año 2017, las empresas utilizaron a TRANSPORTES ACCESIBLES GENERALES para garantizar la efectividad de sus acuerdos. La participación de esta empresa del grupo ALSA es meramente instrumental por que se considera que las conductas de TURYTRANS y esta empresa forman parte de una misma unidad de decisión.

²⁰⁴ Hechos 73 a 87.

La infracción única y continuada de las empresas BENITO y TURYTRANS queda acreditada en los siguientes hechos del apartado de hechos acreditados de la presente resolución:

Año 2013 (hecho 73); año 2014 (hecho 74); año 2015 (hecho 75); año 2017 (hechos 76, 77, 78, 79, 80 y 81); año 2018 (hechos 82, 83, 84, 85 y 86); año 2019 (hecho 87).

c. Responsabilidad solidaria de GTI como empresa matriz de TURYTRANS

El artículo 61.2 de la LDC señala que la actuación de una empresa es también imputable a las empresas o personas que la controlan, excepto cuando su comportamiento económico no venga determinado por alguna de ellas.

En este sentido, los tribunales de la Unión Europea y españoles vienen considerando que, en los casos en los que una matriz participa en el 100% del capital social de su filial existe una presunción *iuris tantum* de que la matriz ejerce una influencia decisiva en el comportamiento de su filial, siendo esta presunción un elemento específico de la normativa de competencia derivado del concepto de unidad económica propio de esta disciplina²⁰⁵. En tales casos corresponde a la matriz desvirtuar dicha presunción, aportando pruebas que demuestren que su filial determina de modo autónomo su conducta en el mercado.

Los tribunales han considerado también porcentajes inferiores al 100% para admitir esta presunción de control. Así, por ejemplo, la sentencia del TJUE de 27 de octubre de 2010 consideró que era suficiente una participación del 90% para reconocer la concurrencia de influencia decisiva en el comportamiento de la filial²⁰⁶. Incluso el Tribunal Supremo ha llegado a admitir un porcentaje del 73%²⁰⁷.

La presunción de existencia de una influencia decisiva sobre las empresas matrices también se aplica a las sociedades matrices de empresas interpuestas que poseen participaciones cercanas al 100% de las empresas filiales autoras de la infracción²⁰⁸.

GTI ostenta sobre TURYTRANS una participación indirecta del 93% a través de la sociedad interpuesta EBROBUS S.L., sobre la que GTI tiene, a su vez, una participación del 100%. Se cumple, por tanto, claramente, la presunción *iuris tantum* de control de acuerdo con la jurisprudencia citada. Dado que no se han aportado, por parte de GTI, elementos que permitan rebatir la citada presunción, según lo dispuesto en los artículos 61 y 63.1 LDC las infracciones imputadas a TURYTRANS en materia

²⁰⁵ Véase, la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 29 de septiembre de 2011 (C-521/09 P) y Sentencia de la Audiencia Nacional de fecha 11 de febrero de 2013 (recurso 48/2012 VERIPACK EMBALAJES).

²⁰⁶ Sentencia del TJUE de 27 de octubre de 2010, Alliance One International y otros/Comisión, T-24/05.

²⁰⁷ Sentencia del TS de 16 de enero de 2016 (recurso 2359/2013).

²⁰⁸ Sentencia del TGUE de 12 de julio de 2018, asunto T-419/14.

de transporte escolar y discrecionalas son imputables solidariamente a GTI como matriz de TURYTRANS.

A este respecto, GTI no ha presentado alegaciones a la propuesta de resolución y los argumentos incluidos en sus alegaciones al pliego de concreción de hechos negando el ejercicio de una influencia decisiva sobre sus filiales y, en particular sobre TURYTRANS, fueron eficazmente refutados por el órgano de instrucción en la propuesta de resolución.

Atendiendo a lo anterior debe declararse a GTI responsable solidaria de las infracciones que se le atribuyen a TURYTRANS en esta resolución.

d. Recomendación colectiva de precios

Es responsable de esta infracción cometida en noviembre de 2018 (hecho 93) la asociación UPAVISAN, por ser el sujeto activo que comete el ilícito consistente en recomendar a todos sus asociados la aplicación de un mismo precio para la prestación del servicio de transporte escolar para el desplazamiento de los alumnos de determinados colegios para acudir a la exposición “Soldados de terracota, Guerreros de Xian”.

E. Los efectos derivados de las conductas

La calificación de las conductas como una infracción por objeto implica que no resulta imprescindible el análisis de los efectos que las mismas han podido provocar en los mercados afectados²⁰⁹.

Sin embargo, el análisis de los efectos resulta relevante a fin de poder valorar la gravedad de la conducta y, en consecuencia, ponderar la cuantía de las sanciones. En el presente expediente, las características de las conductas y el contexto en el que se han producido permiten apreciar efectos en el mercado afectado.

Los acuerdos de reparto de licitaciones tuvieron como resultado eliminar la incertidumbre entre las empresas imputadas a la hora de establecer su estrategia comercial, permitiendo a dichas empresas adaptar su comportamiento comercial, con el consiguiente perjuicio para la Administración, en concreto, para la Consejería de Educación del Gobierno de Cantabria y, en definitiva, para los ciudadanos en general, así como en el caso de los acuerdos en transporte discrecional, afectando tanto a clientes públicos como privados.

²⁰⁹ Sentencia de 13 diciembre 2012 del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Sala Segunda). Asunto C-226/11 (Expedia Inc. contra Autorité de la concurrence y otros). En el mismo sentido, véase la Sentencia del Tribunal Supremo de 12 de septiembre de 2013, dictada en el ámbito del Expte. 132/2007 Cervezas de Canarias y Sentencia de la AN de 8 de marzo de 2013, dictada en el ámbito del Expte. S/0091/08 Vinos finos de Jerez.

La inexistente o limitada competencia en un contrato conlleva mayores precios a pagar por el órgano de contratación dado que la certeza de cuál es la empresa que será adjudicataria hace desaparecer el incentivo de mejora inherente a la competencia. Los hechos acreditados evidencian que en gran multitud de licitaciones las bajas ofrecidas por las empresas fueron reducidas, llegándose incluso en varias ocasiones a adjudicarse las licitaciones al mismo precio del presupuesto base de licitación por la inexistencia de bajas en las ofertas.

En la licitación del curso 2011/2012, de las 116 rutas a las que licita la UTE TURYTRANS 2011, para 110 de ellas el porcentaje de baja es del 0%²¹⁰. El curso siguiente, La UTE ROTRATUR MARIANO CIVIBUS, realiza ofertas en 37 rutas, en 36 de las cuales presenta bajas entre el 6 y el 19 % sobre el precio de licitación (12,4 % de baja en promedio), mientras la UTE TURYTRANS 2012 sigue presentado todas sus ofertas con una baja del 0%.

En las licitaciones reativas al curso escolar 13/14, la Consejería de Educación modifica los baremos en la puntuación de las bajas de las ofertas. La UTE TURYTRANS 2013 modifica su política de bajas y pasa a ofertar con bajas de entre el 6 % (la bajada mínima para garantizarse puntuar en el tramo reservado a las mejoras en el precio de la oferta), hasta el 19 %. El cambio de política de la UTE es sustancial como se comprueba de los datos de las bajas en las ofertas aportadas por la Consejería²¹¹.

Pues bien, como resultado del acuerdo entre MARIANO y la UTE TURYTRANS en 2016, el comportamiento económico tanto de la UTE TURYTRANS 2016, como de MARIANO, vuelve a la pauta del curso 2011/2012, observándose bajas muy próximas al 0%, en las mismas rutas que habían sido objeto de bajas de precio muy significativas en las licitaciones anteriores.

El encarecimiento de los servicios licitados para las Administraciones convocantes proviene tanto de la disminución artificial del número de ofertas independientes recibidas como de la presentación de ofertas con descuentos inferiores a los que se derivarían de una situación de competencia real en dichas licitaciones.

Las conductas colusorias acreditadas en el presente expediente han dañado el interés público doblemente por cuanto se traduce en un mayor gasto público que a la postre recae en el contribuyente.

Tal como ha tenido la oportunidad de señalar la Autoridad de Competencia, *“Resultan inaceptables los argumentos esgrimidos por algunas empresas de que este tipo de colusión no afecta significativamente a los consumidores o de que en ausencia de ella el resultado hubiera sido el mismo. Pocas infracciones pueden dañar tanto y a una base tan amplia. Al suponer un mayor coste de la licitación y, con ello, un mayor cargo*

²¹⁰ En concreto la UTE TURYTRANS licitó con bajas del 0% a los 9 lotes para los que presentó oferta.

²¹¹ Información extraída de la contestación de la Consejería de Educación a los requerimientos de información realizados (folios 9669, 43236 y 43781).

presupuestario, está afectando nada menos que a todos los contribuyentes.” (RCNC de 19 de octubre de 2011, Expediente S/0226/10, Licitaciones de carreteras).

La Audiencia Nacional ha hecho suyo ese mismo reproche al señalar que *“Respecto a la proporcionalidad hemos de considerar la afectación significativa al interés público, la concertación que examinamos alteró los precios de las licitaciones a cargo de fondos públicos [...]. Por otra parte, la conducta eludió las normas administrativas que garantizan la transparencia en la contratación administrativa y e directamente a impedir su aplicación”* (SAN de 16 de mayo de 2014, recurso núm. 643/2011).

Pero los efectos anticompetitivos de las coberturas en el marco de licitaciones públicas no se limitan a la fijación de un precio anticompetitivo en una única licitación, sino que van más allá.

En los supuestos en los que se han podido acreditar ofertas de cobertura entre las empresas, la invitación a la licitación (por indicación de una de ellas) de empresas que van a coordinar su comportamiento presentando ofertas de cobertura, impide la entrada de otros operadores que sí estarían dispuestos a competir por el contrato presentando ofertas competitivas, afectando la estructura de la competencia y fragmentando el mercado más allá de lo que supone una única licitación erigiendo una barrera de entrada que puede, incluso, cerrar el mercado en la medida en que las empresas concertadas, obtienen con su participación experiencia que posteriormente pueden hacer valer en otras licitaciones.

Por tanto, las prácticas descritas, además de ser restrictivas por su objeto, tuvieron efectos restrictivos de la competencia en el mercado nacional de consultoría.

CUARTO. Alegaciones

A. Sobre la insuficiencia probatoria y el abuso de la prueba por indicios

Todas las empresas sancionadas por medio de la presente resolución alegan la ausencia de pruebas que permitan sustentar sus respectivas imputaciones aludiendo en particular a la ausencia de pruebas directas, al uso abusivo de la prueba indiciaria, a que los documentos invocados no corresponden a comunicaciones de las que fueran parte o a que no se tuvieron en cuenta las explicaciones alternativas aportadas que atendiendo a su carácter razonable debieron de haber primado sobre la interpretación inicial del órgano instructor en virtud del derecho a la presunción de inocencia.

A este respecto, tal y como se ha indicado en el apartado anterior, esta Sala ha acordado archivar las actuaciones correspondientes a aquellas conductas identificadas por el órgano instructor que no se han considerado acreditadas sobre la base de un acervo probatorio suficiente, tanto en lo que se refiere al cártel del transporte escolar como al cártel del transporte discrecional. No obstante, por lo que se refiere a los repartos de licitaciones de rutas de transporte escolar y servicios de transporte discrecional que sí resultan sancionados por medio de la presente resolución, las conductas en cuestión se encuentran fehacientemente acreditadas, sin que las

alegaciones presentadas por TURYTRANS, BENITO, ZORRILLA, MARIANO y ANFERSA permitan desvirtuar las conclusiones alcanzadas por el órgano instructor, como esta sala ha valorado tanto en el conjunto de la infracción como en su correspondiente individualización en el apartado anterior, en el que se han detallado los concretos hechos que permiten la acreditación de la citada infracción.

Esta Sala ya se ha pronunciado en reiteradas ocasiones sobre la dificultad que entraña la obtención de pruebas en conductas como las que aquí se analizan, dado que el éxito de este tipo de acuerdos ilícitos se caracteriza, precisamente, por su hermetismo y ocultación al mercado. Las empresas que practican este tipo de ilícitos, conocedoras y consciente de las facultades de las autoridades de competencia para la persecución de este tipo de prácticas, consiguen, cada vez con mayor éxito, sofisticar sus conductas ilícitas haciéndolas prácticamente indetectables. De ahí que la prueba en este tipo de procedimientos debe analizarse atendiendo a los hechos individualmente considerados cuya valoración resulta más concluyente tras un análisis global y en conjunto de los hechos.

La Sentencia del TGUE de fecha 12 de diciembre de 2014, en el asunto T-562/08, en relación con la calidad probatoria que corresponde exigir a las autoridades de competencia en materia de prácticas contrarias al derecho de la competencia, en el mismo sentido ya indicado, ha dejado señalado lo siguiente:

“Al ser notorias tanto la prohibición de participar en acuerdos y prácticas contrarios a la competencia como las sanciones a las que se pueden exponer los infractores, es habitual que las actividades que comportan tales prácticas y acuerdos se desarrollen clandestinamente, que las reuniones se celebren en secreto, y que la documentación al respecto se reduzca al mínimo. Por consiguiente, no puede exigirse a la Comisión que aporte documentos que acrediten expresamente una toma de contacto entre los operadores afectados. Aunque la Comisión descubra tales documentos, normalmente éstos sólo tendrán carácter fragmentario y disperso, de modo que con frecuencia resulta necesario reconstruir algunos detalles por deducción. En consecuencia, en la mayoría de los casos, la existencia de una práctica o de un acuerdo contrario a la competencia se infiere de ciertas coincidencias y de indicios que, considerados en su conjunto, pueden constituir, a falta de otra explicación coherente, la prueba de una infracción de las normas sobre competencia (sentencia Aalborg Portland y otros/Comisión, citada en el apartado 98 supra, apartados 55 a 57; véase la sentencia Dresdner Bank y otros/Comisión, citada en el apartado 98 supra, apartados 64 y 65, y la jurisprudencia citada).

Del principio de la libre aportación de la prueba resulta que, aun si la falta de pruebas documentales puede ser pertinente al apreciar globalmente el conjunto de indicios invocados por la Comisión, no tiene por sí sola la consecuencia de que la empresa afectada pueda impugnar las aseveraciones de la Comisión presentando una explicación alternativa de los hechos. Ello es así sólo cuando las pruebas presentadas por la Comisión no logran acreditar la existencia de la infracción de modo inequívoco y sin necesidad de interpretación (sentencia Hitachi y otros/Comisión, citada en el apartado 150 supra, apartado 65; véase también en ese sentido la sentencia del Tribunal de 12 de septiembre de 2007, Coats Holdings y Coats/Comisión, T-36/05, no publicada en la Recopilación, apartado 74).”

Se hace cargo el Tribunal de la dificultad que entraña para las autoridades de competencia la labor probatoria en este tipo de prácticas, por lo que reconoce una cierta suficiencia razonable a la hora de aportar los elementos de prueba que sirvan de base para la correspondiente sanción. De otra manera, difícilmente sería posible perseguir y sancionar este tipo de prácticas.

Ya en el ámbito judicial de nuestro país, el Tribunal Supremo, consciente también de la dificultad de demostrar este tipo de conductas, considera esencial el uso de la prueba indirecta en el ámbito de los procedimientos tramitados por la Autoridad de Competencia. Así, el Alto Tribunal en su Sentencia de 6 de marzo de 2000 (recurso 373/1993) ha señalado que:

“hay que resaltar que estas pruebas tienen una mayor operatividad en el campo de defensa de la competencia, pues difícilmente los autores de actos colusorios dejarán huella documental de su conducta restrictiva o prohibitiva, que únicamente podrá extraerse de indicios o presunciones. El negar validez a estas pruebas indirectas conduciría casi a la absoluta impunidad de actos derivados de acuerdos o concertos para restringir el libre funcionamiento de la oferta y la demanda”.

En este expediente, sin embargo, tras la valoración que esta Sala ha hecho de la prueba obtenida antes y durante la instrucción del expediente, se puede observar una serie de elementos probatorios que permiten acreditar la existencia de conductas anticompetitivas entre las empresas responsables de las mismas.

Hay constancia en el expediente del uso instrumental de la UTE TUR YTRANS en los sucesivos años, no solamente por la gran cantidad de rutas a las que se presentó y que, como ya se ha analizado, muchas de ellas no requerían del acuerdo asociativo, sino por los propios correos electrónicos obtenidos en los que la empresa TUR YTRANS idea los acuerdos de no competencia, incluso con la redacción de las cláusulas que deben regir los mismos. Lo ideado por TUR YTRAN se corresponde con el comportamiento posterior de las empresas que aparecen implicadas en esos correos electrónicos, y esa conjunción de elementos probatorios es lo que permite considerar la existencia del cártel.

En el caso de las ofertas de cobertura, tanto en el cártel de transporte escolar como en el de transporte discrecional, nos encontramos ante correos electrónicos entre empresas competidoras que acreditan de manera directa la existencia de esos acuerdos para prestarse coberturas, sin que haya sido necesario, a nivel general, acudir a la prueba indiciaria.

En consecuencia, esta Sala considera que los elementos probatorios contenidos en el expediente resultan suficiente para considerar la existencia de las infracciones aquí sancionadas, sin que quepa apreciar un uso abusivo o inadecuado de la prueba.

B. Sobre la nulidad de las inspecciones

TUR YTRANS y BENITO han alegado que las inspecciones a TUR YTRANS, BENITO y PALOMERA deben considerarse nulas de pleno derecho, al haberse llevado a cabo

limitando indebidamente el derecho a la inviolabilidad del domicilio de las empresas inspeccionadas consagrado por el artículo 18 de la Constitución Española, lo que determinaría la nulidad de toda la prueba obtenida en el desarrollo de las mismas.

Sostienen, por un lado, ambas empresas, que las inspecciones se habrían ordenado sin indicios previos lo suficientemente fundados como para justificar la procedencia de las mismas. Por lo que se refiere concretamente a TURYTRANS, esta empresa mantiene que la DC llevó a cabo en su sede una “inspección exploratoria” al no contar con ningún indicio previo que justificase la actuación inspectora. Alega en particular a este respecto que TURYTRANS no figuraba como una de las 10 empresas citadas en la denuncia de la Federación Cántabra del Taxi de la que trae causa el expediente.

Defienden asimismo TURYTRANS y BENITO que las órdenes de investigación sobre las que se fundaron las tres inspecciones realizadas tenían un objeto excesivamente amplio que abarcaba tipologías de servicios de transporte respecto de los que la DC carecía de indicios previos de infracción al no limitarse exclusivamente al transporte escolar.

Sostienen por otro lado ambas empresas que la DC se extralimitó en su actividad instructora recabando intencionalmente documentación relativa a conductas y servicios que quedaban fuera del ámbito material y geográfico de la investigación. BENITO, mantiene a este respecto que el objeto de las órdenes de investigación únicamente abarcaba las licitaciones para de transporte escolar por procedimiento abierto, por lo que las licitaciones por procedimiento negociado quedaban fuera de los límites de la actuación inspectora. Señala BENITO asimismo que el ámbito temporal del objeto de la inspección es “desde el año 2009” resultando llamativo que la imputación de la infracción se realiza desde el curso 2011/2012 al curso 2018/19 lo que denotaría la ausencia total de indicios respecto de periodos anteriores a dichos cursos antes de realizar las inspecciones.

Por lo que se refiere a la pretendida ausencia de justificación sobre la procedencia de llevar a cabo la inspección en la sede de TURYTRANS por no encontrarse entre las empresas expresamente mencionadas en la denuncia de la Federación Cántabra del Taxi, debe señalarse, en primer lugar, que la denuncia en cuestión no restringe la autoría de las conductas denunciadas a un *numerus clausus* de operadores de transporte, sino que se refiere textualmente a “*la existencia de un presunto pacto de no concurrencia y distribución de rutas entre las distintas empresas de autobuses radicantes en Cantabria, para evitar competir y de ese modo manipular y alterar el precio en las diferentes rutas de transportes que saca a licitación la Consejería de Educación, Cultura y Deporte del Gobierno de la expresada comunidad autónoma*”²¹². La denuncia se dirige, en términos generales, contra las empresas de autobuses que “*se presentan de forma continuada y año tras año a las mismas rutas, sin que concurren a esas rutas otras empresas del sector, al haber presuntamente pactado entre ellas la repartición de las mismas*”, remitiéndose a “*las Resoluciones de Adjudicación de los*

²¹² Denuncia de la Federación Cántabra del Taxi, folio 7.

contratos de los Servicios de Transporte Escolar correspondientes a los cursos 2009/2010; 2010/2011; 2011/2012; 2012/2013; 2013 a 2015; 2014/2015; 2015/2016; 2016/2017 y el Acta de la Mesa de Contratación correspondiente al Curso 2017/2018, que adjuntaba a la denuncia (folios 12 a 169).

Fue el análisis de la referida documentación incluida en la denuncia junto con la información pública disponible sobre las empresas adjudicatarias de las licitaciones y la observación del mercado de la prestación del servicio de transporte por carretera de viajeros en Cantabria lo que condujo al órgano de instrucción a concluir la conveniencia de realizar una inspección en la sede de TURYTRANS. Ello, entre otros motivos, por advertir, a partir de la información examinada, que el comportamiento en el mercado de dicha empresa así como de las distintas UTEs gestionadas por ella respondía al patrón de conducta expuesto en la denuncia. En el propio auto judicial autorizando la inspección a TURYTRANS queda constancia expresa de esta actividad investigadora por la Dirección de Competencia, con carácter previo a la inspección, para verificar los indicios aportados en la denuncia y delimitar el objeto de la actuación inspectora.

Conviene hacer mención, por otro lado, a la doctrina del TS reflejada en sus sentencias de 10 de febrero de 2014, 27 de febrero y 17 de marzo de 2015, en las que se señala que no es necesario cimentar la autorización judicial de entrada en un indicio racional de comisión de un delito siendo suficiente una “*notitia criminis*” alentada por la sospecha fundada en circunstancias objetivas de que se pudo haber cometido, se está cometiendo o se cometerá el delito (infracción administrativa) en cuestión²¹³.

En este caso, la “*notitia criminis*”, resultaba, como acaba de explicarse, de la denuncia de un determinado patrón de conducta tendente al reparto de licitaciones que afectaría al conjunto del sector – en particular a “las distintas empresas de autobuses radicantes en Cantabria” que “se presentan de forma continuada y año tras año a las mismas rutas, sin que concurren a esas rutas otras empresas del sector” – y a la conclusión de que, a partir de la observación de circunstancias objetivas como son los datos de concurrencia y adjudicación de licitaciones, la conducta de TURYTRANS podía inscribirse en el referido patrón.

El examen de los documentos adjuntos a la denuncia junto con la información pública analizada permitió asimismo comprobar que TURYTRANS era adjudicataria de un número importante licitaciones en todos y cada uno de los ejercicios examinados desde 2009, bien bajo dicha denominación o en UTE con otras empresas del Grupo ALSA y también con BENITO – que sí aparecía señalada específicamente en la denuncia – a lo que debía sumarse su posición de liderazgo en el sector del transporte de viajeros por carretera en Cantabria.

Esta Sala tampoco puede acoger el argumento de TURYTRANS según el cual la Dirección de Competencia tendría que haber inspeccionado primero a las empresas a

²¹³ Sentencias del TS de 10 de febrero de 2014, Expte. R/0030/2009 UNESA; de 27 de febrero de 2015, Expte. R/0046/10 TRASMEDITERRÁNEA y de 17 de marzo de 2015, Expte. R/0010/08 Transitaros 3.

las que se hacía alusión expresa en la denuncia de la Federación Cántabra del Taxi y solo una vez corroboradas sus sospechas en cuanto a la posible participación de TURYTRANS, a partir de la documentación recabada en la primera ronda de inspecciones, proceder a inspeccionar a TURYTRANS, tal y como ha sucedido en otros expedientes sancionadores de competencia tramitados por la CNMC. Desde el momento en el que se produce una actuación inspectora de la dirección de competencia en un determinado sector de actividad, la eficacia de sucesivas rondas de inspecciones se ve disminuida al desaparecer en gran medida el factor sorpresa. Lo deseable, para no comprometer la eficacia de la actuación inspectora es llevar el conjunto de inspecciones que se estiman necesarias de forma simultánea a fin de evitar que operadores que pudieran haber participado en las prácticas investigadas dispongan de margen para eliminar o dificultar el acceso de información comprometedor. En ocasiones, ello no resulta posible porque en el momento de llevar a cabo la primera ronda de inspecciones no se cuenta con ningún tipo de indicio respecto de determinadas empresas, de modo que las sospechas de su participación en las infracciones investigadas surgen únicamente tras realizarse la actuación inspectora inicial. Tal y como se ha visto, este no es el escenario que se produjo en el expediente respecto de TURYTRANS.

Por lo que se refiere a la existencia de una “*notitia criminis*” que justificara la procedencia de inspeccionar a las empresas BENITO y PALOMERA ésta se deriva, por un lado, de que ambas empresas se encontraban expresamente citadas en la denuncia de la Federación Cántabra del Taxi, y, además, como en el caso de TURYTRANS, del análisis cruzado de la abundante información contenida en la denuncia y la información pública disponible. En los tres casos, también el juez que examinó las solicitudes de entrada en la sede de BENITO, PALOMERA y TURYTRANS apreció que el objeto de las órdenes de inspección se ajustaba correctamente a los indicios de que disponía la CNMC.

Esta Sala no puede estimar, en definitiva, que de la denuncia y la documentación aportada en dicha denuncia (y que fue objeto de análisis detallado por la Dirección de Competencia), analizada a la luz de la información pública disponible, no se desprendiera la existencia de indicios suficientemente fundados para justificar la procedencia de las inspecciones ordenadas, incluida la de la sede de TURYTRANS. De hecho, en los propios autos judiciales que autorizaron las inspecciones, notificados a las empresas inspeccionadas, queda constancia expresa de la actividad investigadora por la Dirección de Competencia con carácter previo a la inspección para verificar los indicios aportados en la denuncia y delimitar el objeto de la inspección.

Tampoco puede acoger esta Sala el pretendido carácter exploratorio de las inspecciones derivado del objeto excesivamente amplio de las órdenes de investigación. Las órdenes de investigación establecían expresamente, como objeto de la inspección verificar la existencia de actuaciones de las empresas inspeccionadas consistentes en acuerdos y prácticas concertadas para el reparto de clientes o adjudicaciones de licitaciones en el mercado de la prestación de servicios de transporte público de viajeros por carretera, con particular incidencia en el transporte escolar, en

Cantabria, que podían constituir prácticas restrictivas prohibidas por el artículo 1.1 de la LDC.

Se hacía por tanto referencia a un objeto material y geográfico claramente delimitado, refrendado por el juez que autorizó la entrada y que no cabe considerar como excesivamente amplio u omnicomprendivo. Las órdenes de investigación cumplían en este sentido con el contenido exigido en el artículo 13.3 del RDC, que establece que la orden de investigación debe indicar:

"[...] el objeto y la finalidad de la inspección, los sujetos investigados, los datos documentales, operaciones, informaciones y otros elementos que hayan de ser objeto de la inspección, la fecha en la que la inspección vaya a practicarse y el alcance de la misma".

No cabe considerar que a partir del referido objeto las empresas inspeccionadas no estuvieran en medida de conocer lo que se buscaba y los datos que debían verificarse con la simple lectura de la información contenida en la orden de investigación.

Debe recordarse que la facultad inspectora es un instrumento jurídico puesto a disposición de esta Comisión para facilitar la investigación sobre la existencia de una posible infracción de las normas de competencia. Como es lógico, cuando se lleva a cabo una inspección, la DC no puede tener la certeza de todos los elementos que configuran la eventual infracción ni por tanto delimitar con precisión el alcance de la misma ya que la investigación se encuentra generalmente en ese momento en una fase embrionaria. La razón por la que se dota de estos instrumentos a las autoridades de competencia es, precisamente, poder conocer con la mayor precisión posible todas las circunstancias necesarias que le permitan iniciar, con todas las garantías legales, un procedimiento formal en relación con unas potenciales conductas restrictivas de la competencia respecto de las que hasta ese momento únicamente constan sospechas sin que haya podido delimitarse todavía ni el alcance exacto de las mismas ni sus concretos autores.

En este sentido, la Audiencia Nacional ha señalado que el ejercicio de las facultades de inspección está condicionado a que exista una orden de investigación que permita identificar a las empresas los elementos esenciales previstos en el artículo 13.3 del RDC, en particular el objeto y la finalidad de la inspección. Expresa la sentencia que la administración *"no está obligada en esa fase a dar una información más detallada sino la estrictamente necesaria para concretar el objeto, finalidad y alcance de la inspección"*²¹⁴.

Cabe referirse en este mismo sentido a la sentencia del TJUE de 25 de junio de 2014 (asunto C-37/13 P) en el que señala que:

"si bien corresponde ciertamente a la Comisión indicar, con la mayor precisión posible qué es lo que se busca y los elementos sobre los que debe versar la verificación [...]"

²¹⁴ Sentencia de la Audiencia Nacional de 20 de julio de 2011 (recurso 131/2010).

no es, en cambio, indispensable hacer constar en una decisión de inspección una delimitación precisa del mercado relevante, la calificación jurídica exacta de las supuestas infracciones ni la indicación del período durante el que, en principio, se cometieron las mismas, siempre que esa decisión de inspección contenga los elementos esenciales [...]”.

Tampoco puede acoger esta Sala las alegaciones según las cuales la DC se habría extralimitado en el ejercicio de sus potestades al recabar documentación que excedía el ámbito material y geográfico de la orden de inspección por ser relativa al transporte discrecional, corresponder a licitaciones que no se hubieran tramitado exclusivamente por el procedimiento abierto o abarcar ámbitos geográficos que trascienden a la Comunidad Autónoma de Cantabria.

Debe subrayarse en primer lugar que la orden de investigación no restringe el objeto material de la inspección exclusivamente al transporte escolar, sino que precisa que los potenciales repartos de licitaciones sobre los que se ha tenido noticia habrían tenido “*particular incidencia en el transporte escolar*”.

Por otro lado, el que las conductas investigadas se centren en la Comunidad Autónoma de Cantabria no implica que cualquier documento relacionado con otros ámbitos geográficos quedara automáticamente vetado a la actuación inspectora de la DC. Atendiendo a los mercados objeto de la investigación – el transporte de pasajeros por carretera – resulta razonable considerar que las prácticas investigadas podían afectar a servicios que tuvieran su origen o destino en Cantabria pero que se desarrollaran parcialmente hacia o desde otras Comunidades Autónomas limítrofes.

En cuanto a lo alegado por BENITO sobre que el objeto de la investigación debía de haberse ceñido a las licitaciones tramitadas por procedimiento abierto o exclusivamente a servicios para centros públicos, no cabe pretender que ante la *notitia criminis* de que en un determinado mercado se podrían estar produciendo repartos de licitaciones de forma generalizada la Dirección de Competencia tenga que restringir sus investigaciones a un tipo concreto de licitación.

En este sentido conviene traer a colación la Sentencia del Tribunal Supremo de fecha 22 de junio de 2015 (recurso de casación 2012/2013), en la que el Alto Tribunal ha manifestado que cuando una investigación por prácticas contrarias a la competencia se refiere, como en este caso, al reparto de licitaciones públicas, carece de eficacia para la detección del ilícito limitar en exceso el objeto de la investigación.

En definitiva, las inspecciones en cuestión se realizaron sin limitar indebidamente el derecho a la inviolabilidad del domicilio de las empresas inspeccionadas, de acuerdo con las facultades de inspección previstas en el artículo 27 de la LCNMC, siguiendo lo dispuesto en las citadas ordenes de investigación y en los autos judiciales autorizatorios de dichas inspecciones de 29 y 30 de enero de 2019 dictados por los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo nº 3 y 1 de Santander, respectivamente. Autos que indicaban, expresamente, como objeto de la investigación verificar la existencia de actuaciones de las empresas inspeccionadas consistentes en acuerdos y prácticas

concertadas para el reparto de clientes o adjudicaciones de licitaciones en el mercado de la prestación de servicios de transporte público de viajeros por carretera, con particular incidencia en el transporte escolar, en Cantabria, que podían constituir prácticas restrictivas prohibidas por el artículo 1.1 de la LDC.

C. Sobre la aplicación de la regla de minimis

BENITO considera aplicable la regla *de minimis* prevista en el artículo 5 de la LDC por considerar que su participación en las conductas sería de escasa importancia y no habrían afectado significativamente la competencia.

Al respecto debe traerse a colación el artículo 5 de la LDC que establece que *“Las prohibiciones recogidas en los artículos 1 a 3 de la presente Ley no se aplicarán a aquellas conductas que, por su escasa importancia, no sean capaces de afectar de manera significativa a la competencia. Reglamentariamente se determinarán los criterios para la delimitación de las conductas de menor importancia, atendiendo, entre otros, a la cuota de mercado”*.

En desarrollo del citado precepto, el artículo 2 del RDC, de similar redacción que el apartado 11 de la Comunicación de la Comisión Europea relativa a los acuerdos de menor importancia que no restringen la competencia de forma sensible en el sentido del artículo 101, apartado 1, del TFUE²¹⁵, establece que no se entenderán de menor importancia las conductas entre competidores que tengan por objeto, entre otros, el reparto de mercado, incluidas las pujas fraudulentas.

Como se ha señalado en apartados anteriores, estamos ante conductas que la Ley califica de cártel que ha ocasionado efectos en el mercado y en el interés público, por lo que no cabe considerar que estemos ante conductas de *minimis* que merezcan la exención prevista en el artículo 5 de la LDC.

D. Sobre las solicitudes de práctica de pruebas

El artículo 51.1 de la LDC dispone que el Consejo de la CNMC podrá ordenar, de oficio o a instancia de algún interesado, la práctica de pruebas distintas de las ya practicadas en la fase de instrucción ante la DC, así como la realización de actuaciones complementarias con el fin de aclarar cuestiones precisas para la formación de su juicio en la toma de decisión.

Esta Sala considera pertinente incorporar al expediente todos los documentos nuevos aportados por las partes junto con sus escritos de alegaciones a la propuesta de resolución, si bien dichos documentos no aportan valor añadido respecto a la información que ya obraba en el expediente y en función de la cual se han considerado acreditados los hechos objeto de investigación y la imputación realizada respecto de las entidades incoadas, por lo que carecen de virtualidad para modificar la valoración

²¹⁵ Publicada en el DOUE C291/1 de 30 de agosto de 2014.

realizada por la DC y que esta Sala comparte en los términos indicados en el fundamento quinto.

Asimismo, esta Sala rechaza la admisión de las siguientes pruebas propuestas por las empresas y directivos imputados:

ANFERSA: Se rechaza la prueba consistente en el oficio a la Consejería de Educación en Cantabria a los efectos de que informe sobre la adjudicación de rutas escolares a la mercantil ANFERSA durante el curso escolar 2017/2018 y las características de los vehículos necesarios para el desempeño de las mismas. Dicha prueba resulta innecesaria o irrelevante de cara a modificar la conclusión alcanzada sobre la base de los datos fácticos acreditados en el expediente en lo que se refiere a la imputación de ANFERSA. Además, se trata de información que podría haber aportado la propia ANFERSA en sus alegaciones.

ZORRILLA: Se rechaza la solicitud de incorporación al expediente de toda la documentación utilizada en fase de información reservada, toda vez que la documentación relevante para el esclarecimiento de los hechos investigados ha sido incorporada al presente expediente de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 30 del Reglamento de Defensa de la Competencia, aprobado por el Real Decreto 261/2008, de 22 de febrero de 2008. Todos los elementos de cargo tenidos en cuenta en esta resolución constan incorporados en el expediente y están debidamente foliados y referenciados.

ZORILLA E HIJO y UPAVISÁN: Se rechazan asimismo las pruebas solicitadas de forma coincidente por ambas entidades consistentes en el oficio a la Consejería de Educación para que aporte estudio de costes o método utilizado para calcular el precio de los lotes de todos los concursos de transporte escolar desde el año 2012 así como la solicitud de requerir a la totalidad de las empresas integrantes de las diferentes asociaciones para que aporten las actas de las que dispusieran. Dichas pruebas resultan innecesarias o irrelevantes de cara a modificar la conclusión alcanzada sobre la base de los datos fácticos acreditados en el expediente en lo que se refiere a la imputación ZORRILLA y UPAVISÁN.

E. Sobre la solicitud de vista

Varias empresas han solicitado la celebración de vista oral en aplicación del artículo 51.3 de la LDC.

Al respecto, cabe señalar que la vista oral ante la Sala del Consejo que viene prevista en el artículo 51.3 de la LDC se configura como una potestad discrecional del Consejo, que la puede acordar “cuando la considere adecuada para el análisis y enjuiciamiento del objeto del expediente” (art. 19.1 RDC).

El Consejo, teniendo en cuenta este carácter potestativo de la vista oral, ha decidido no acceder a la solicitud de celebración de vista por no considerarlo necesario para la

valoración del asunto, sin que de esta negativa pueda derivarse ningún tipo de indefensión

QUINTO. Determinación de la sanción

A. Motivación del montante

a. Transporte escolar

Se trata de una infracción muy grave (art. 62.4.a de la LDC) que podrá ser sancionada con una multa de hasta el 10% del volumen de negocios total de las empresas infractoras en el ejercicio inmediatamente anterior al de imposición de la multa (art. 63.1.c), esto es, 2020.

La facturación de las empresas infractoras, relativa al año 2020, es la siguiente:

Tabla 16. Volumen de negocios total de las empresas en 2020

Entidades infractoras	Volumen de negocios total en 2020 (€)
ANFERSA	647.826
BENITO	697.999
MARIANO	1.173.689
TURYTRANS	8.791.310
ZORRILLA	209.306

El porcentaje sancionador, que se aplicará en el presente expediente al volumen de negocios total de cada entidad infractora, debe determinarse partiendo de los criterios de graduación del artículo 64.1 de la LDC, siguiendo las pautas establecidas por la jurisprudencia del Tribunal Supremo.

En cuanto a las características del mercado afectado (art. 64.1.a), la infracción se ha desarrollado en el mercado prestación del servicio de transporte público de viajeros regular de uso especial, fundamentalmente el transporte escolar prestado a centros públicos y sujeto por tanto a licitación pública.

En cuanto a la cuota de mercado de las empresas responsables (art. 64.1.b), si bien no figuran en el expediente datos claros al respecto, puede afirmarse que no es una cuota conjunta elevada y, en cualquier caso, sería inferior al 50%.

El mercado geográfico afectado por la infracción es el de la comunidad autónoma de Cantabria (art. 64.1.c).

La conducta ha tenido el efecto (art. 64.1.e) de eliminar la incertidumbre en el mercado entre las empresas infractoras a la hora de establecer sus respectivas estrategias comerciales y de limitar significativamente el esfuerzo competitivo al concurrir a las licitaciones de rutas de transporte escolar en el territorio de la Comunidad Autónoma de Cantabria. Al evitar disputarse las rutas cubiertas por los pactos de no agresión o

prestarse cobertura mutua, en función de lo acordado por el cártel, las empresas sancionadas vieron drásticamente disminuidos sus incentivos para ofertar con bajas más ventajosas sobre los precios de licitación. Se ha visto, por ejemplo, en este sentido, como el acuerdo entre MARIANO y la UTE TURYTRANS en 2016 condujo a que MARIANO licitara con bajas cercanas al 0% a rutas a las que, en cursos anteriores, las empresas habían ofertado bajas de hasta casi el 20%. Igualmente, la conformación de las distintas UTE TURYTRANS, sin una justificación de necesidad objetiva, además de facilitar la coordinación con otras empresas como MARIANO y ANFERSA, ha conducido a anular la competencia entre BENITO, ZORRILLA y TURYTRANS, llegando incluso esta última empresa a dejar de licitar individualmente, salvo en casos excepcionales, pese a que con anterioridad al curso 2011/12 ofertaba por su cuenta a numerosas rutas. Esta limitación de la competencia ha tenido necesariamente un impacto negativo sobre la Administración licitadora, que no ha podido beneficiarse de mejores ofertas y también indirectamente sobre los usuarios de los servicios y de los contribuyentes.

La duración de la conducta (art. 64.1.d) abarca desde el curso 2011/2012 hasta el curso 2018/2019 para TURYTRANS, BENITO y ZORRILLA, cuya participación ha sido significativamente más prolongada en el tiempo que la de MARIANO y ANFERSA, que participaron en los cursos 2016/2017 y 2017/2018 respectivamente.

En cuanto a la valoración de la conducta de las entidades, conviene tener en cuenta varios factores adicionales para que la sanción refleje la efectiva participación de cada una en la infracción.

En la tabla siguiente se recoge la duración individual y el volumen de negocios en el mercado afectado (VNMA) durante la infracción para cada empresa:

Tabla 17. Volumen de negocios en el mercado afectado por la infracción del transporte escolar

Empresas	Duración de la conducta	Volumen de negocios en el mercado afectado (VNMA, €)
ANFERSA	2017/18	[100.000-500.000]
BENITO	2011/12-2018/19	[2.000.000-5.000.000]
MARIANO	2016/17	[0-100.000]
TURYTRANS	2011/12-2018/19	[20.000.000-50.000.000]
ZORRILLA	2011/12-2018/19	[2.000.000-5.000.000]

El conjunto de factores expuestos anteriormente –gravedad de la infracción, características y dimensión del mercado afectado, duración, ámbito geográfico de la conducta, participación de las infractoras en la conducta, no concurrencia de agravantes o atenuantes– permite concretar, dentro de la escala sancionadora que discurre hasta el 10% del volumen total de negocios, la valoración global de la densidad antijurídica de las conductas de las empresas.

El tipo sancionador total que corresponde aplicar a cada entidad infractora, de acuerdo con la gravedad y circunstancias de la conducta y con su respectiva participación en ella, se muestran en la tabla siguiente:

Tabla 18. Tipo sancionador por empresa en la infracción del transporte escolar

Empresas	Tipo sancionador total (%)
ANFERSA	4,0%
BENITO	5,2%
MARIANO	4,0%
TURYTRANS	7 %
ZORRILLA	5,0%

Estos tipos sancionadores son adecuados a la gravedad y características de la infracción de las empresas. Sin embargo, la jurisprudencia exige considerar la dimensión de la concreta infracción como una referencia necesaria para asegurar la proporcionalidad de las multas²¹⁶.

En el caso de MARIANO, la sanción en euros que le correspondería al aplicar el tipo sancionador anteriormente determinado sobre su volumen de negocios total en 2020 se considera desproporcionada en atención a su facturación en el mercado afectado durante la infracción. Se estima, por ello, suficientemente disuasoria y ajustada al principio de proporcionalidad una multa de 20.000 euros.

Teniendo en cuenta todas las consideraciones anteriores, las sanciones proporcionadas y disuasorias que corresponde imponer a las entidades infractoras son las siguientes:

Tabla 19. Multas impuestas a las empresas por la infracción del transporte escolar

Empresas	Sanción (€)
ANFERSA	25.913
BENITO	36.296
MARIANO	20.000
TURYTRANS	615.391
ZORRILLA	10.465

b. Transporte discrecional

Se trata de una infracción muy grave (art. 62.4.a de la LDC) que podrá ser sancionada con una multa de hasta el 10% del volumen de negocios total de las empresas infractoras en el ejercicio inmediatamente anterior al de imposición de la multa (art. 63.1.c), esto es, 2020.

La facturación de las empresas infractoras, relativa al año 2020, es la siguiente:

²¹⁶ Por todas, sentencia del Tribunal Supremo de 29 de enero de 2015.

Tabla 20. Volumen de negocios total de las empresas en 2020

Entidades infractoras	Volumen de negocios total en 2020 (€)
BENITO	697.999
TURYTRANS	8.791.310

El porcentaje sancionador, que se aplicará en el presente expediente al volumen de negocios total de cada entidad infractora, debe determinarse partiendo de los criterios de graduación del artículo 64.1 de la LDC, siguiendo las pautas establecidas por la jurisprudencia del Tribunal Supremo.

En cuanto a las características del mercado afectado (art. 64.1.a), la infracción se ha desarrollado en el mercado de prestación del servicio de transporte discrecional.

En cuanto a la cuota de mercado de las empresas responsables (art. 64.1.b), si bien no figuran en el expediente datos claros al respecto, puede afirmarse que no es una cuota conjunta elevada y, en cualquier caso, sería inferior al 50%.

El mercado geográfico afectado por la infracción (art. 64.1.c) abarca varias comunidades autónomas dentro del territorio español.

La conducta ha tenido el efecto (art. 64.1.e) de que los organismos licitadores no hayan podido beneficiarse de mejores precios a la hora de contratar los servicios discrecionales afectados por las conductas sancionadas, la mayoría de los cuales fueron adjudicados a BENITO, TURYTRANS. La certeza de cuál es la empresa que será la ganadora hace desaparecer el incentivo de mejora en el precio inherente al juego de la competencia. Mediante el empleo de ofertas de cobertura con las que se acompañaba a la oferta preestablecida como ganadora TURYTRANS y BENITO lograban, así, adjudicarse los servicios afectados a un precio superior al que habría resultado en un escenario de tensión competitiva entre ellas.

La duración de la conducta (art. 64.1.d) abarca desde junio de 2013 hasta enero de 2019.

En cuanto a la valoración de la conducta de las entidades, conviene tener en cuenta varios factores adicionales para que la sanción refleje la efectiva participación de cada una en la infracción.

En la tabla siguiente se recoge la duración individual y el volumen de negocios en el mercado afectado (VNMA) durante la infracción para cada empresa:

Tabla 21. Volumen de negocios en el mercado afectado por la infracción del transporte discrecional

Empresas	Duración de la conducta	Volumen de negocios en el mercado afectado (VNMA, €)
BENITO	junio 2013-enero 2019	[2.000.000-5.000.000]
TURYTRANS	junio 2013-enero 2019	[2.000.000-5.000.000]

Cabe advertir que el principio de proporcionalidad podría verse comprometido, puesto que estas empresas ya han sido sancionadas por otra conducta en este mismo expediente. La necesidad de compaginar la proporcionalidad de la sanción con el efecto disuasorio de la misma ha sido recogida por el Tribunal Supremo en su sentencia de 29 de enero de 2015 (Recurso 2872/2013).

En este procedimiento el principio de proporcionalidad y la finalidad disuasoria de la multa deben adaptarse a las peculiaridades de las conductas, concretadas en este caso en dos infracciones, habiendo participado algunas de las empresas en ambas. Como consecuencia de lo anterior, a la hora de cuantificar las sanciones de estas empresas, las circunstancias concurrentes en este procedimiento aconsejan ajustar la cuantía de la sanción que pueda corresponder a cada empresa, tomando en consideración las multas que resulten de la otra infracción también sancionada en esta resolución²¹⁷.

Teniendo en cuenta lo anterior y con el fin de garantizar el máximo respeto al principio de proporcionalidad, esta Sala considera que deben modularse las sanciones correspondientes a esta segunda infracción, resultando suficientemente disuasorias en atención a la facturación de cada entidad en el mercado afectado por la conducta y teniendo en cuenta la previa sanción asociada a la primera infracción, los tipos infractores siguientes:

Tabla 22. Tipo sancionador por empresa en la infracción del transporte discrecional

Empresas	Tipo sancionador (%)
BENITO	2%
TURYTRANS	3%

Teniendo en cuenta todas las consideraciones anteriores, las sanciones proporcionadas y disuasorias que corresponde imponer a las entidades infractoras son las siguientes:

Tabla 23. Multas impuestas a las empresas por la infracción del transporte discrecional

Empresas	Sanción (€)
BENITO	13.960
TURYTRANS	263.739

²¹⁷ Este proceder toma como referencia el criterio expresado en la STJUE de 13 de febrero de 1969 (asunto 14/68), así como el de la Decisión de la Comisión Europea de 17 de diciembre de 2002, en el *Asunto COMP/37667- Specialty Graphite*, confirmada por STGUE de 15 de junio de 2005 (T-71/03 y acumulados) y posterior TJUE de 10 de mayo de 2007 (C/328/05). Este proceder se ha plasmado también en previas resoluciones de la CNMC, de fecha 16 de abril de 2016 (expte. S/DC/0562/15 CABLES BT/MT), 20 de abril de 2016 (expte. S/DC/0565/15 LICITACIONES APLICACIONES INFORMÁTICAS) o 14 de marzo de 2019 (expte. S/DC/0598/16 ELECTRIFICACIÓN FERROVIARIA), entre otras.

c. Recomendación de precios

Por su parte, a la asociación UPAVISAN se le imputa una infracción muy grave, consistente en la recomendación de tarifas para la prestación de servicios de transporte discrecional en noviembre de 2018. En atención a ello, esta Sala considera que le corresponde una multa de 5.000 euros.

B. Alegaciones sobre la propuesta de sanción

Varias de las empresas sancionadas alegan falta de motivación en la determinación de la propuesta de sanción. Es el caso de TURYTRANS, ZORRILLA y UPAVISAN, que consideran que la DC actúa en la determinación de la propuesta de multa de forma ininteligible y opaca. En la misma línea, BENITO afirma que se han infringido los criterios de determinación de la sanción del artículo 64.1 de la LDC.

Además, TURYTRANS, ZORRILLA y UPAVISAN alegan que las sanciones que se les imponen son desproporcionadas. En concreto, TURYTRANS asegura que la multa que se le propone imponer es muy superior al límite de proporcionalidad.

BENITO recrimina a la DC que ha considerado que la empresa únicamente presta servicios de transporte escolar y discrecional, sin tener en cuenta que también opera en el transporte fabril.

En cuanto a la supuesta falta de motivación y opacidad de la determinación de la sanción, debe destacarse que la PR dedica el apartado 7 a detallar la determinación de las sanciones que la DC propone imponer. En dicho apartado se detalla la valoración de cada uno de los criterios del artículo 64.1 de la LDC, especificando la gravedad y características de la infracción y la participación de cada empresa en ella. Esta Sala considera que la PR motiva de manera suficiente los criterios que han servido para proponer la sanción contenida en el citado documento.

Sobre la alegada falta de proporcionalidad de las sanciones, la PR explica que se ha estimado un límite de proporcionalidad de la multa de cada una de las empresas para evitar, precisamente, cualquier riesgo de desproporcionalidad en la imposición de las mismas. Por tanto, esta Sala no comparte la apreciación de TURYTRANS de que sus sanciones son superiores a los límites de proporcionalidad, puesto que la comprobación final de proporcionalidad realizada por la DC se encarga de asegurar que las multas impuestas en ningún caso sean superiores a dicho límite.

Por otro lado, no se han tenido en cuenta las consecuencias de la pandemia del Covid-19, en primer lugar, porque la conducta se desarrolló con anterioridad a la crisis sanitaria y, en segundo lugar, porque si bien en el momento de la determinación de la propuesta de multa incluida en la PR el último volumen de negocios disponible era el de 2019, la multa final que esta Sala fija en la presente resolución se determina con base en el último volumen de negocios actualmente disponible, que es el del año 2020. Por tanto, las cifras que son utilizadas como base para la determinación de la sanción final, ya reflejan el impacto del Covid-19 en la facturación de las empresas, de modo

que las sanciones se ajustarán a la capacidad de pago de las empresas en el momento actual.

Por último, procede admitir la alegación de BENITO sobre el volumen de negocios en el mercado afectado utilizado para la determinación de la multa de la infracción en el mercado de transporte discrecional de viajeros, puesto que se tomó por un error de cálculo una cifra superior.

SEXTO. La prohibición de contratar

El artículo 71.1.b) de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP), dispone que quedan sujetas a prohibición de contratar con las entidades que forman parte del sector público las personas que hayan sido sancionadas con carácter firme por infracción grave en materia de falseamiento de la competencia. En esta resolución, que pone fin al procedimiento sancionador y contra la que no cabe recurso alguno en vía administrativa, se pone de manifiesto la responsabilidad de varias empresas por infracción del artículo 1 de la LDC, que debe ser calificada como infracción de falseamiento de la competencia a los efectos del mencionado artículo 71.1.b) de la LCSP.

La mencionada prohibición de contratar fue introducida en el ordenamiento jurídico por la disposición final novena de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, que modificó los artículos 60 y 61 del entonces vigente texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (aprobado mediante Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre) y cuya entrada en vigor tuvo lugar el 22 de octubre de 2015²¹⁸. Se ha constatado en esta resolución que la duración de la conducta ilícita se ha extendido más allá del 22 de octubre de 2015, por lo que corresponde la aplicación de la misma sin perjuicio de la diferente participación de cada una de las empresas en dicha infracción. En este sentido.

La prohibición de contratar debe tener una duración y alcance determinados por lo que, en el caso de que los mismos no se determinen expresamente en la resolución administrativa o judicial correspondiente éstos deberán ser fijados en un procedimiento *ad hoc* (art. 72.2 LCSP). Siendo ello así, y al margen del plazo en el que dicha duración y alcance deban fijarse (art. 72.7 LCSP) cabe identificar un automatismo en la prohibición de contratar derivada de infracciones en materia de falseamiento de la competencia, que deriva *ope legis* o como mero reflejo del dictado de una resolución que declare dicha infracción por así disponerlo el mencionado artículo 71.1.b) de la LCSP.

TURYTRANS y BENITO alegan que la imposición de la prohibición de contratar resultaría desproporcionada por la escasa entidad de las conductas investigadas y por la ausencia de efectos en el mercado que, según señalan, han provocado las mismas.

²¹⁸ Disposición final decimoctava de la Ley 40/2015, de 1 de octubre.

A ello, cabe responder que la CNMC no puede infringir el principio de proporcionalidad cuando conforme al principio de legalidad se limita a constatar que el artículo 71 de la LCSP prevé una prohibición de contratar para el caso de que se cometa una infracción grave por falseamiento de la competencia. La previsión de esta medida en el ordenamiento jurídico resulta asimismo conforme al principio de proporcionalidad, proviniendo de normas europeas²¹⁹ y permitiendo a la empresa eximirse de la prohibición de contratar si realiza una serie de medidas autocorrectoras conforme al artículo 72.5 de la LCSP.

Esta resolución no fija la duración y alcance de la prohibición de contratar. Por lo tanto, tales extremos deberán determinarse mediante procedimiento tramitado de acuerdo con el artículo 72.2 de la LCSP. A tal efecto, se acuerda remitir una certificación de esta resolución a la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado.

VII. RESUELVE

Primero. Declarar que en el presente expediente se ha acreditado la existencia de las siguientes infracciones del artículo 1 de la LDC:

- a) Una infracción única y continuada constitutiva de cártel consistente en el reparto de rutas de transporte escolar licitadas en la Comunidad Autónoma de Cantabria durante los cursos escolares 2011/2012 a 2018/2019.
- b) Una infracción única y continuada constitutiva de cártel consistente en el reparto para la prestación de servicios de transporte discrecional de viajeros a través de la presentación de ofertas de cobertura durante los años 2013 a 2019.
- c) Una infracción de recomendación de precios para la prestación de servicios de transporte discrecional en la Comunidad Autónoma de Cantabria por parte de la Asociación UPAVISAN a sus asociados en noviembre de 2018.

Segundo. De conformidad con el fundamento de derecho tercero declarar responsables de dichas infracciones a las siguientes entidades:

- a) Infracción en el transporte escolar de viajeros
 - ANFERSA ADAPTADO, S.L.
 - AUTOBUSES BENITO, S.L.
 - AUTOCARES MARIANO, S.L.
 - TRANSPORTES TERRESTRES CÁNTABROS, S.A. y solidariamente a su matriz GENERAL TÉCNICA INDUSTRIAL, S.L.
 - ZORRILLA E HIJO, S.L.

²¹⁹ La LCSP transpone al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014.

b) Infracción en el transporte discrecional de viajeros

- TRANSPORTES TERRESTRES CÁNTABROS, S.A. y solidariamente a su matriz GENERAL TÉCNICA INDUSTRIAL, S.L.
- AUTOBUSES BENITO, S.L.

c) Infracción de recomendación de precios

- UNIÓN PATRONAL DE AUTOTRANSPORTE DE VIAJEROS DE LA PROVINCIA DE CANTABRIA (UPAVISAN)

Tercero. De conformidad con la responsabilidad de cada empresa en las infracciones, procede imponer las siguientes sanciones:

a) Infracción en el transporte escolar de viajeros

- ANFERSA ADAPTADO, S.L.: **25.913 euros**
- AUTOBUSES BENITO, S.L.: **36.296 euros**
- AUTOCARES MARIANO, S.L.: **20.000 euros**
- TRANSPORTES TERRESTRES CÁNTABROS, S.A. y solidariamente a su matriz GENERAL TÉCNICA INDUSTRIAL, S.L.: **615.391 euros**
- ZORRILLA E HIJO, S.L.: **10.465 euros**

b) Infracción en el transporte discrecional de viajeros

- AUTOBUSES BENITO, S.L.: **13.960 euros**
- TRANSPORTES TERRESTRES CÁNTABROS, S.A. y solidariamente a su matriz GENERAL TÉCNICA INDUSTRIAL, S.L.: **263.739 euros**

c) Infracción de recomendación de precios

- UNIÓN PATRONAL DE AUTOTRANSPORTE DE VIAJEROS DE LA PROVINCIA DE CANTABRIA (UPAVISAN): **5.000 euros**

Cuarto. Declarar el archivo de las actuaciones respecto de las empresas MENOCA, FIGUERAS, JUAN RUIZ, LA CANTÁBRICA DE COMILLAS, LA CARREDANA, MADRAZO, PALOMERA, IRB, LUPEFER, RUIZ, RUTAS DEL CANTÁBRICO, TRANSPORTES ACCESIBLES PENINSULARES, VIACARSA y ENATCAR y las asociaciones UPAVISAN, en lo que se refiere al cártel del transporte escolar, y la COORDINADORA.

Quinto. Intimar a las empresas infractoras para que en el futuro se abstengan de realizar conductas semejantes a la tipificada y sancionada en la presente resolución.

Sexto. Remitir esta resolución a la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado de acuerdo con lo previsto en el fundamento de derecho octavo.

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

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

ANEXO. SEGUIMIENTO DE LA CONDUCTA DE TURRYTRANS A LA HORA DE LICITAR CON ANTERIORIDAD Y POSTERIORIDAD A LA CONFORMACIÓN DE LAS UTE TURRYTRANS²²⁰

A	Adjudicada a TURRYTRANS
L	TURRYTRANS oferta individualmente sin resultar adjudicataria
A	Adjudicada a la UTE TURRYTRANS
L	La UTE TURRYTRANS presenta oferta sin resultar adjudicataria
N	No licitado ni individualmente ni en UTE
	La ruta no se licita ese curso
*	Procedimiento negociado tras el curso 2012/13
**	Procedimiento menor
xx/xx	Curso escolar anterior a la constitución de las UTE TURRYTRANS
xx/xx	Curso escolar posterior a la constitución de las UTE TURRYTRANS

	09/10	10/11	11/12	12/13	13/14	14/15	15/16	16/17	17/18	18/19
19								L*	N	
23		A	A		A			A		A
39	A	A	A		A			A		A
40	A	A	A		A			A		A
48	A	A	A	A	A			A		L
74	A	A	A	N	A	A*	A	A*	A	
80	A	A	A							
81	A	A	A	L	L			N	A	
82	A	A	A	L	L			N	A	
83	A	A	A	L	A			A	A	
119	A	A	A	L	A			A		A
138			A		A*	A*	A		A	
140			A		A*	A*	A		A	
141	A	A	A	L	A			A*	A	
142	A	A	A	L	A			A		A
148		A	A		A			A		L
174			A		A*	A*	A		A	
187			A	L	A	A*	A		A	
189	A	A	A		A		A		A	
191	A	A	A		A			A		A
244		A	A	A	A			L		N
250	A	A	A	L	A		A		A	

²²⁰ Información extraída de la contestación de la Consejería de Educación a los requerimientos de información realizados (folios 9669, 43236 y 43781).

252	A	A	A		A			A		A
253	A	A	A		A			A		A
309		A	A	L	L			N	A	
316	L	N	N		N			N		N
318	A	A	A	L	A			A		A
325		L	N		N			N		N
327		A	A		A			A		A
328		L	N		N		N		N	
332		A					L*			N
353					A**	L*	N		N	
354						L*	N		N	
357						A*	L		L	
1008		A	A	L	A			A		A
1021			A	L	A			A*	A	
1024		A	A	A	A			A		A
1045	A	A	A		A			A		A
1051	A	A	A		A			A		A
1077		N	N		N	N	N	L*	L	
1095			A	L	A			A*	A	
1120	A	A	A	A	A			A		A
1146			A	L	A			A*	A	
1168	A	A	A		A			A		A
1171	A	A	A		A	A*	A		A	
1176		N	L	N	L*	N	N		L*	N
1180	A									
1185	A	A	A	L	A*	A*				N
1188		L								
1189		L	N		N			N		N
1191		A	L	N	N		N		N	
1200						L*	N	N	N	
2116			A**							
2117			A**							
2118			A**							
2119			A**							