

RESOLUCIÓN

SERVICIOS AGENCIAS DE VIAJE

S/0001/23

CONSEJO. SALA DE COMPETENCIA

Presidenta

D^a. Cani Fernández Vicién

Consejeros

D^a. Pilar Sánchez Núñez

D. Rafael Iturriaga Nieva

D. Pere Soler Campins

D^a María Vidales Picazo

Secretario del Consejo

D. Miguel Bordiu Garcia-Ovies

En Barcelona, a 10 de diciembre de 2025.

La Sala de Competencia del Consejo de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (**CNMC**) con la composición expresada, ha dictado la siguiente resolución en el expediente de referencia incoado por la Dirección de Competencia (**DC**), por supuestas prácticas restrictivas de la competencia prohibidas en el artículo 101 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (**TFUE**) y el artículo 1 de la Ley 15/2007 de Defensa de la Competencia (**LDC**)¹.

¹ Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia, [BOE núm. 159, de 4 de julio de 2007, páginas 28848 a 28872](#).

ÍNDICE DE CONTENIDO

1. ANTECEDENTES.....	5
2. LAS PARTES	11
2.1. INTEGRACIÓN DE AGENCIAS DE VIAJE, S.A. (IAG7)	11
2.2. NAUTALIA VIAJES, S.L.....	12
2.3. VIAJES EL CORTE INGLÉS, S.A. y su matriz EL CORTE INGLÉS, S.A.	12
2.4. GRUPO BARCELÓ	13
2.4.1. ÁVORIS RETAIL DIVISIÓN, S.L.	14
2.4.2. ÁVORIS CORPORACIÓN EMPRESARIAL, S.L.....	14
3. MERCADO AFECTADO.....	16
3.1. Marco normativo	17
3.2. Funcionamiento del mercado afectado	18
3.3. Alegaciones referidas al mercado	25
4. HECHOS ACREDITADOS	28
4.1. Contactos entre IAG7, ÁVORIS RETAIL, VECI y NAUTALIA en	
relación con las licitaciones del BE.....	28
4.1.1. Alegaciones de las partes.....	34
4.2. Contactos entre ÁVORIS RETAIL, VECI y NAUTALIA en relación con	
los contratos basados (CBs) del AM 06/2020 de la UCM.....	38
4.2.1. Alegaciones de las partes.....	51
5. FUNDAMENTOS DE DERECHO	62
5.1. Competencia para resolver	62
5.2. Propuesta del órgano instructor	63
5.3. Valoración de la Sala de Competencia	65
5.3.1. Tipificación de las conductas.....	65
5.3.1.1. Acuerdo de no concurrencia entre IAG7, ÁVORIS RETAIL, VECI y	
NAUTALIA a la licitación del BE.....	66
5.3.1.1.1. Alegaciones de las partes	68
5.3.1.2. Reparto de CBs del AM 06/2020 de la UCM entre ÁVORIS RETAIL,	
NAUTALIA y VECI.....	82
5.3.1.2.1. Alegaciones de las partes	82
5.3.2. Restricciones de la competencia por objeto en forma de cártel	84

5.3.2.1.	Acuerdo de no concurrencia entre IAG7, ÁVORIS RETAIL, VECI y NAUTALIA	84
5.3.2.1.1.	Alegaciones de las partes	85
5.3.2.2.	Reparto de CBs del AM 06/2020 de la UCM entre ÁVORIS RETAIL, NAUTALIA y VECI.....	92
5.3.2.2.1.	Alegaciones de las partes	94
5.3.3.	Duración de las infracciones e infracción única y continuada.....	97
5.3.3.1.	Acuerdo de no concurrencia entre IAG7, ÁVORIS RETAIL, VECI y NAUTALIA	97
5.3.3.2.	Reparto de CBs del AM 06/2020 de la UCM entre ÁVORIS RETAIL, NAUTALIA Y VECI	98
5.3.4.	Afectación al territorio nacional y al comercio entre Estados miembros	101
5.3.4.1.	Alegaciones de las partes.....	102
5.3.5.	Antijuridicidad de las conductas	105
5.3.6.	Culpabilidad y responsabilidad de las empresas	107
5.3.6.1.	INTEGRACIÓN DE AGENCIAS DE VIAJES, S.A. (IAG7).....	107
5.3.6.2.	NAUTALIA VIAJES, S.L.	108
5.3.6.3.	VIAJES EL CORTE INGLÉS, S.A. y su matriz EL CORTE INGLÉS	109
5.3.6.4.	ÁVORIS RETAIL DIVISION, S.L. y su matriz BARCELÓ CORPORACIÓN EMPRESARIAL, S.A. (GRUPO BARCELÓ)	112
5.3.6.5.	ÁVORIS CORPORACIÓN EMPRESARIAL, S.L.....	114
6.	OTRAS ALEGACIONES: nulidad de las inspecciones.....	115
7.	DETERMINACIÓN DE LA SANCIÓN.....	125
7.1.	Criterios de imposición de las multas	125
7.2.	Multas de la primera infracción: ÁVORIS RETAIL, IAG7, NAUTALIA y VECI	127
7.2.1.	Alegaciones de las partes.....	130
7.3.	Multas de la segunda infracción: ÁVORIS RETAIL, NAUTALIA y VECI	132
7.3.1.	Alegaciones de las partes.....	134
8.	APLICACIÓN DE LA PROHIBICIÓN DE CONTRATAR.....	136
8.1.	Declaración de la prohibición de contratar	136
8.2.	Alcance y duración de la prohibición de contratar.....	138
8.2.1.	Principios y criterios orientativos para la fijación del alcance y duración de la prohibición de contratar	138

8.2.2.	Aplicación al caso concreto	142
8.2.2.1.	Alcance geográfico	142
8.2.2.2.	Alcance material	142
8.2.2.3.	Duración	142
8.2.2.4.	Impacto de la medida sobre la contratación pública en los mercados afectados por la prohibición.....	143
8.2.3.	Exención de la prohibición de contratar	143
8.2.4.	Alegaciones de las partes.....	144
8.2.5.	Conclusiones en cuanto a la prohibición de contratar.....	147
9.	RESUELVE.....	148

INDICE DE TABLAS

Tabla 1	Requerimientos de información	8
Tabla 2	Contestaciones RRII volumen de negocios	9
Tabla 3	Alegaciones al PCH y pruebas documentales	10
Tabla 4	Principales empresas CNAE 7911 Actividades de agencias de viajes en 2022	21
Tabla 5	Estimación presupuesto expedientes 21/04609 y 21/09805	31
Tabla 6	Comparativa contratos basados.	42
Tabla 7.	Multa propuesta por la primera infracción.....	64
Tabla 8.	Multa propuesta por la segunda infracción	65
Tabla 9.	Volumen de negocio total (VNT, €)	127
Tabla 10.	Tipo Sancionador	129
Tabla 11.	Multas por la primera infracción	129
Tabla 12.	Duración y VNMA de la segunda infracción.....	132
Tabla 13.	Tipo sancionador.....	133
Tabla 14.	Multas por la segunda infracción	134

ÍNDICE DE IMÁGENES

Ilustración 1.	Organigrama estructura propiedad GRUPO BARCELÓ	14
Ilustración 2.	Organigrama División Minorista/Licitaciones ÁVORIS CORPORACIÓN.....	16

1. ANTECEDENTES

- (1) Con fecha de 10 de marzo de 2022 tuvo entrada en la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) escrito de la Dirección General de Racionalización y Centralización de la Contratación (DGRCC) de la Subsecretaría del Ministerio de Hacienda y Función Pública, adjuntando el expediente 2021/70 de contrato centralizado de servicio de agencia de viajes para la Administración General del Estado (AGE), conocido como CORA, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 132.3 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP), poniendo de manifiesto que a dicha licitación sólo se había presentado una oferta por una empresa o una Unión temporal de Empresas (UTE) a cada uno de los cinco lotes ofertados, lo que habría determinado que hubiera resultado adjudicataria la empresa o UTE que se había presentado a cada uno de esos lotes, frente a licitaciones de años anteriores, en los que sí hubo concurrencia de empresas en la presentación de ofertas a cada lote (folios 1 a 1013.1).
- (2) Tras la comunicación remitida, conforme al artículo 49.2 de la LDC, la Dirección de Competencia (DC) acordó llevar a cabo la información reservada S/0001/23, con el fin de determinar la concurrencia de circunstancias que justificasen la incoación, en su caso, de expediente sancionador, incorporando al expediente información obtenida de la Plataforma de Contratación del Sector Público (PCSP), de otras fuentes de información pública y de las páginas web de diversas empresas (folios 1015 a 4330).
- (3) El 24 de febrero de 2023 la DGRCC aportó información complementaria en relación con el expediente 54/17, precedente del 2021/70, de contrato centralizado de servicio de agencia de viajes para AGE (folios 4333 a 4618).
- (4) En el ámbito de la información reservada iniciada, del 28 al 31 de marzo de 2023 se inspeccionaron las sedes de IAG7, VECI, NAUTALIA y la sede compartida de empresas de GRUPO BARCELÓ: ÁVORIS CORPORACIÓN, GESTIÓN DE VIAJES DENEK, S.L. (DENEK), SEKAI, VIAJES ECUADOR, S.A. (VIAJES ECUADOR) y VIAJES HALCÓN, por posibles prácticas concertadas para el reparto de la prestación del servicio de agencia de viajes en España y en el extranjero.
- (5) El 12 y el 13 de abril de 2023 NAUTALIA interpuso recursos ante la Sala de Competencia de Consejo de la CNMC contra la Orden de Inspección (R/AJ/035/23) y el Acta de Inspección (R/AJ/038/23), informando la DC sobre dichos recursos el 19 y el 20 de abril de 2023, respectivamente. También el 13 de abril de 2023 las empresas de GRUPO BARCELÓ interpusieron recurso ante la Sala de Competencia de Consejo de la CNMC contra la Orden de Inspección

de la sede compartida de dichas empresas (R/AJ/039/23), que fue informado por la DC el 21 de abril de 2023. El 17 de abril de 2023 las empresas del GRUPO BARCELÓ interpusieron recurso ante la Sala de Competencia de Consejo de la CNMC contra la actuación inspectora llevada a cabo en su sede compartida (R/AJ/040/23), siendo informado por la DC el 24 de abril de 2023. Por Resoluciones de 7 de junio de 2023 la Sala de Competencia del Consejo de la CNMC desestimó los cuatro recursos interpuestos.

- (6) Por auto de fecha 24 de mayo de 2023 el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 3 de Palma denegó la medida cautelar solicitada por GRUPO BARCELÓ en el recurso de apelación contra el auto de 21 de marzo de 2023 de autorización de entrada en la sede compartida de las empresas del grupo.
- (7) En fechas 12, 20 y 23 de junio y 6 de julio de 2023 se acordó la incorporación al expediente de la documentación recabada en las inspecciones llevadas a cabo en la sede compartida de las empresas del GRUPO BARCELÓ, en la de IAG7, en la de NAUTALIA y en las de VECL, respectivamente, concediéndoles un plazo de diez días para solicitar confidencialidad de aquellos documentos que consideraran oportunos, aportando versión censurada.
- (8) Por sentencia de 26 de junio de 2023 el Tribunal Superior de Justicia de Madrid desestimó el recurso de apelación interpuesto por NAUTALIA contra el auto de 17 de marzo de 2023 del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 14 de Madrid de autorización de entrada en el domicilio de NAUTALIA.
- (9) Por auto de fecha 30 de junio de 2023 el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 3 de Palma inadmitió el recurso de reposición interpuesto por GRUPO BARCELÓ contra el auto de 16 de mayo de 2023 por el que se denegaba el acceso a la información reservada origen de este expediente sancionador.
- (10) Con fecha 27 de julio y 2 de agosto de 2023 GRUPO BARCELÓ y NAUTALIA, respectivamente, interpusieron recursos ante la Audiencia Nacional (AN) contra las resoluciones del Consejo de la CNMC de 7 de junio de 2023. GRUPO BARCELÓ solicitó, asimismo, la medida cautelar de suspensión de la ejecutividad de las Resoluciones de la Sala de Competencia del Consejo de la CNMC por las que se desestimaron los recursos R/AJ/039/23 y R/AJ/040/23, que fue desestimada por auto de la AN el 9 de octubre de 2023. Con fecha 2 de septiembre de 2024 la AN desestimó el recurso de reposición interpuesto por GRUPO BARCELÓ contra el citado auto.
- (11) Por sentencia de 19 de octubre de 2023 el Tribunal Superior de Justicia de las Islas Baleares desestimó el recurso de apelación interpuesto por GRUPO BARCELÓ contra el auto de 21 de marzo de 2023 del Juzgado de lo

Contencioso-Administrativo nº3 de Palma por el que se autorizó la entrada en el domicilio de las sociedades de GRUPO BARCELÓ.

- (12) El 28 de noviembre de 2023 la DC acordó la incoación de expediente sancionador por posibles prácticas restrictivas de la competencia prohibidas en los artículos 1 de la LDC y 101 del TFUE, consistentes en acuerdos y/o prácticas concertadas para el reparto de clientes y/o adjudicaciones de licitaciones para la prestación de servicio de agencias de viajes, así como el intercambio de información comercialmente sensible para la prestación de dicho servicio, contra IAG7, VEI y su matriz ECI por responsabilidad solidaria, NAUTALIA y su matriz WAMOS por responsabilidad solidaria, SEKAI, VIAJES HALCÓN, ÁVORIS RETAIL, ÁVORIS CORPORACIÓN y su matriz conjunta, GRUPO BARCELÓ, por responsabilidad solidaria.
- (13) Por Auto de 6 de marzo de 2024 el Tribunal Supremo (TS) inadmitió el recurso de casación interpuesto por GRUPO BARCELÓ contra la sentencia de 19 de octubre de 2023 del Tribunal Superior de Justicia de las Islas Baleares desestimatoria del recurso de apelación interpuesto contra el auto de 21 de marzo de 2023 del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº3 de Palma por el que se autorizó la entrada en el domicilio de las sociedades de GRUPO BARCELÓ.
- (14) El 3 de julio de 2024 las sociedades del GRUPO BARCELÓ interpusieron recurso ante la Sala de Competencia de Consejo de la CNMC contra el acuerdo de confidencialidad de fecha 19 de junio de 2024 dictado por la DC, por el que se resolvía la confidencialidad solicitada por éstas en relación con la documentación recabada en la inspección de la sede compartida de las sociedades del grupo. La DC informó sobre dicho recurso el 10 de julio de 2024.
- (15) Por Resolución de 18 de septiembre de 2024 la Sala de Competencia del Consejo de la CNMC desestimó el recurso interpuesto por las sociedades del GRUPO BARCELÓ contra el acuerdo de confidencialidad de fecha 19 de junio de 2024 dictado por la DC.
- (16) Durante la instrucción del expediente, se han realizado un total de 26 requerimientos de información (RRII) a las empresas incoadas y a los órganos públicos convocantes de licitaciones afectadas por las prácticas investigadas, DGRCC, UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID (UCM), BANCO DE ESPAÑA (BE), INSTITUTO DE MAYORES Y SERVICIOS SOCIALES (IMSERO), EMPRESA DE TRANSFORMACION AGRARIA, S.A., S.M.E., M.P (TRAGSA) y UNIVERSIDAD CARLOS III (CARLOS III):

Tabla 1 Requerimientos de información

Fecha	Entidades requeridas	Folios contestación
02/06/23 24/06/24	VECI	8340 a 13930 (confidenciales 8340 a 8360 y 8384 a 8394) 28659 a 28670
05/06/23 03/06/24 18/06/24 17/07/24	UCM	5820 a 5867 28101 a 28110 28481 a 28482 y 28537 a 28540 28679 a 28688
05/06/23	IAG7	13934 a 13959, 17773 a 17789 y 19996 a 20029 (confidenciales 13934 a 13953 y 19998 a 20003)
05/06/23 19/07/24 16/10/24	ÁVORIS CORPORACIÓN	13963 a 14419 y 23916 a 24280 (confidenciales 13963 a 13985, 13995, 14188 y 14191 a 14209) 28815 a 28830 (confidenciales 28815 a 28822) 29165 a 29173
05/06/23	SEKAI	14423 a 14485, 15408 a 15798 y 24284 a 25562 (confidenciales 14423 a 14438, 14446, 15559 y 15561 a 15579)
12/06/23	BE	18873 a 19351 (confidenciales 19211 a 19242 y 19316 a 19345)
19/06/23 24/06/24	NAUTALIA	17796 a 17882 (confidenciales 17796 a 17816) 28630 a 28638
17/11/23	ECI	22008 a 22027 (confidenciales 22008 a 22014)
17/11/23	GRUPO BARCELÓ	21565 a 21995 y 25566 a 25942 (confidenciales 21565 a 21572, 21628, 21631 a 21633 y 21785 a 21799)
21/11/23	WAMOS	23904 a 23912 y 25955 a 25966 (confidenciales 23904 a 23912)
22/11/23 24/06/24 16/10/24 07/11/24	ÁVORIS RETAIL	22472 a 22918 y 26017 a 26538 (confidenciales 22472 a 22485, 22496, 22649, 22652 a 22670 y 22842 a 22843) 28604 a 28606 y 28673 a 28674 29165 a 29173 29255 a 29257
22/11/23	VIAJES HALCÓN	22032 a 22468 y 26542 a 27061 (confidenciales 22032 a 22043, 22052, 22205, 22208 a 22226 y 22397 a 22398)
23/11/23	TRAGSA	22935 a 22959
23/11/23	CARLOS III	23246
24/11/23	IMSERSO	23251 a 23895
12/12/23	DGRCC	22964 a 23242

- (17) Tras la notificación el 17 de febrero de 2025 del Pliego de Concreción de Hechos (PCH) (folios 29311 a 29381), se ha tenido constancia de su recepción por NAUTALIA y ECI con fecha 18 de febrero de 2025, por VECI y WAMOS con fecha 20 de febrero de 2025, por ÁVORIS CORPORACIÓN, ÁVORIS RETAIL,

BARCELÓ CORPORACIÓN, SEKAI y VIAJES HALCÓN con fecha 21 de febrero de 2025 y por IAG7 con fecha 26 de febrero de 2025.

- (18) En la notificación del PCH se informó a las partes interesadas de que, conforme al artículo 50.3 de la LDC, podían contestar al PCH, proponiendo las pruebas que consideraran pertinentes, significándoles que en aplicación del artículo 35 del RDC, transcurrido el plazo de 1 mes señalado al efecto, las alegaciones presentadas no serían tenidas en cuenta y las pruebas propuestas serían denegadas, sin perjuicio de la incorporación de los correspondientes escritos al expediente.
- (19) Tras la notificación del PCH, se solicitó por IAG7 ampliación del plazo establecido para presentar alegaciones al PCH, denegándose dicha ampliación por la DC.
- (20) La DC requirió información relativa al volumen de negocios a las empresas incoadas:

Tabla 2 Contestaciones RRII volumen de negocios

Fecha RRII	Entidades requeridas	Folios contestación
24/02/2025	ÁVORIS CORPORACIÓN	29455 a 29458 (confidencial 29451 a 29454)
24/02/2025	ÁVORIS RETAIL	29466 a 29469 (confidencial 29462 a 29465)
24/02/2025	IAG7	29480-29486, 29489-29569 y 29489-29569 (confidencial 29473-29479 y 29487-29488)
24/02/2025	NAUTALIA	29592-29595 (confidencial 29588-29591)
24/02/2025	VECI	29592-29595 (confidencial 29588-29591)

- (21) Se han recibido alegaciones al PCH el 18 de marzo de 2025 de ECI y NAUTALIA, el 20 de marzo de 2025 de ÁVORIS CORPORACIÓN, ÁVORIS RETAIL, SEKAI, VIAJES HALCÓN y BARCELÓ CORPORACIÓN (en adelante, SOCIEDADES BARCELÓ²), y VECI y el 26 de marzo de 2025 de IAG7, aportando todas ellas, salvo ECI, prueba documental.

² Las sociedades ÁVORIS RETAIL, SEKAI, VIAJES HALCÓN, ÁVORIS CORPORACIÓN y SOCIEDADES BARCELÓ, han presentado sus alegaciones de forma conjunta, por ello, al recoger a las alegaciones realizadas por estas sociedades y en las contestaciones a las mismas utilizaremos la denominación SOCIEDADES BARCELÓ, en el resto de la resolución se utilizará para cada sociedad su denominación social.

Tabla 3 Alegaciones al PCH y pruebas documentales

Empresas incoadas	Folios alegaciones	Folios pruebas documentales
SOCIEDADES BARCELÓ	29830-29877 (confidencial 29782-29829).	29878 a 30041
VECI	29748-29772 (confidencial 29723-29747)	29774, 29775-29776 y 29778 (confidencial 29773 y 29777)
ECI	29709-29715 (confidencial 29702-29708)	
IAG7	30107-30152 (confidencial 30061-30106)	30167-30247 (confidencial 30153 a 30166)
NAUTALIA	29659-29698 (confidencial 29599 al 29638)	29639-29650 (Confidencial 29651-29657 y 29658)

- (22) Con fecha 15 de abril de 2025 ÁVORIS CORPORACIÓN presentó alegaciones complementarias a las alegaciones al PCH (folios 30264 a 30266), solicitando que se admitan y tengan en cuenta en la Propuesta de Resolución, si bien se recuerda que en la notificación del PCH se indicaba expresamente que, transcurrido el plazo máximo de un mes para contestar al PCH, las alegaciones presentadas no serían tenidas en cuenta y las pruebas propuestas serían denegadas, todo ello sin perjuicio de que dichos escritos fueran incorporados al expediente.
- (23) Conforme al artículo 33.1 del RDC, el 6 de junio de 2025 la Dirección de Competencia acordó el cierre de la fase de instrucción de este expediente, siendo notificado a los interesados ese mismo día.
- (24) Con fecha 2 de julio de 2025, la DC elevó su Propuesta de Resolución (PR) (folios 30331-30467) al Consejo de la CNMC, poniéndose dicha PR a disposición de las empresas interesadas el mismo día y concediéndoles un plazo de 1 mes para formular las alegaciones que tuvieran por convenientes.
- (25) Con fecha 8 de julio de 2025, IAG7 solicitó acceso al expediente (folios 30480-30483), acceso que se concedió el día 9 de julio de 2025 (folios 30484 y 30484.1).
- (26) Los escritos de alegaciones de las empresas interesadas tuvieron entrada el 31 de julio (IAG7, folios 30485-30605), 1 (NAUTALIA, folios 30606-30696) y 4 de agosto de 2025 (SOCIEDADES BARCELÓ en folios 30697-31093, VECI en folios 31094-31151, ECI en folios 31152-31174).

- (27) Con fecha 14 de octubre de 2025, IAG7 solicitó acceso al expediente (folios 31175-31178), acceso que se concedió el día 16 de octubre de 2025 (folios 31179-31180).
- (28) Con fecha 30 de octubre de 2025, la Sala de Competencia acordó la suspensión del plazo máximo para resolver el presente expediente de acuerdo con lo establecido en el art. 37.2.c) LDC al informar a la Comisión Europea en los términos establecidos en el art. 11.4 del Reglamento (CE) nº 1/2003, de 16 de diciembre de 2002, relativo a la aplicación de las normas sobre competencia previstas en los artículos 81 y 82 del Tratado (folios 31181-31185).
- (29) El acuerdo de suspensión fue puesto a disposición de las partes el 31 de octubre de 2025.
- (30) La suspensión del plazo máximo fue levantada mediante acuerdo del Secretario del Consejo de 28 de noviembre de 2025 (folio 31340).
- (31) Esta Sala ha deliberado y acordado la presente resolución en su sesión de 10 de diciembre de 2025.

2. LAS PARTES

- (32) A pesar de que el acuerdo de incoación comprendía la imputación de IAG7, VECI y su matriz ECI por responsabilidad solidaria, NAUTALIA y su matriz WAMOS por responsabilidad solidaria, SEKAI, VIAJES HALCÓN, ÁVORIS RETAIL, ÁVORIS CORPORACIÓN y su matriz conjunta, GRUPO BARCELÓ, por responsabilidad solidaria, el PCH retiró la imputación de SEKAI y VIAJES HALCÓN, por no quedar acreditada su participación en las infracciones expuestas en este, y la PR la de WAMOS, al acoger las alegaciones de esta empresa referidas a la ausencia de influencia decisiva sobre el comportamiento de NAUTALIA.
- (33) En consecuencia, se detallan a continuación las empresas incoadas respecto de las cuales la DC mantuvo su imputación en la PR.

2.1. INTEGRACIÓN DE AGENCIAS DE VIAJE, S.A. (IAG7)

- (34) Constituida en 2005, siendo su importe neto de la cifra de negocios en 2024 de 276.904.613,06€³. Incluida en el CNAE 7911 Actividades de las agencias de viajes, opera como agencia de viajes minorista y mayorista especializada en

³ Información facilitada por IAG7 en su contestación al requerimiento realizado, el importe aportado es el que va a figurar en las cuentas anuales de 2024 que, a la fecha de contestación, 12 de marzo de 2025, todavía no se habían cerrado (folio 29476).

viajes corporativos, así como, la organización de congresos, reuniones y eventos⁴. Es propietaria de GRUPO AIRMET DE GESTIÓN COMERCIAL S.L. (AIRMET) y del 50% de CORPORATE TRAVEL SUPPORT, S.L. (CTS)⁵.

2.2. NAUTALIA VIAJES, S.L.

- (35) Constituida en 2010, hasta abril de 2011 se denominó MUNDINAUTA VIAJES ESPAÑA, S.L. Sus ventas totales ascendieron en 2024 a 197.800.000€⁶. Su objeto social es el de las actividades propias de las agencias de viajes (CNAE 7911), desarrollando su actividad en tres principales líneas de negocio: vacacional, eventos y viajes de negocios (*business travel*)⁷. El área de viajes de negocios consiste en la prestación a empresas de los servicios de viaje que éstas precisan para el desarrollo de su actividad comercial/económica y el departamento de Eventos (MICE)⁸ se encarga de organizar y ejecutar para las empresas clientes de NAUTALIA los congresos, convenciones, ferias y/o viajes de incentivos que éstas precisan en el desarrollo de su actividad laboral. NAUTALIA pertenece al 78% a ANDROS DIRECTORSHIP, S.L. (WAMOS ESPAÑA) y ésta pertenece, a su vez, en un 73% a WAMOS, S.A. (WAMOS) con domicilio social en Luxemburgo⁹.

2.3. VIAJES EL CORTE INGLÉS, S.A. y su matriz EL CORTE INGLÉS, S.A.

- (36) Viajes El Cortes Inglés, S. A. (VECI) fue constituida en 1969, con sede en Madrid. El importe neto de su cifra de negocios en 2023 fue de 1.017.421,320€¹⁰. Centra su actividad en la prestación de servicios de agencia de viajes minorista¹¹ (CNAE 7911). El área responsable de licitaciones públicas se encuentra ubicada en la unidad de negocio de viajes corporativos. Está controlada al 100% por VECI

⁴ Información obtenida de la base de datos AXESOR (folio 28885), facilitada por IAG7 en su contestación al requerimiento realizado (folio 27253) y obtenida en su web corporativa <https://iag7viajes.com/> (folio 29099).

⁵ Información facilitada por IAG7 en su contestación al requerimiento realizado (folios 13954 a 13958)

⁶ Información facilitada por NAUTALIA en su contestación al requerimiento realizado, el importe aportado es una estimación de la empresa en relación con el que va a figurar en las cuentas anuales de 2024 que, a la fecha de contestación, 18 de marzo de 2025, todavía no se habían cerrado (folio 29476).

⁷ Información facilitada por NAUTALIA en su contestación al requerimiento de información (RI) realizado (folios 25970 a 25990)

⁸ El término MICE, acrónimo en inglés de “Meetings, Incentives, Conferencing y Exhibition”, se emplea en el sector para designar viajes cuya principal motivación es la realización de actividades relacionadas con el ámbito laboral.

⁹ Información facilitada por NAUTALIA (folios 25970 a 25990) y por WAMOS (folios 27315 a 27323) en contestación a los requerimientos de información realizados.

¹⁰ Información facilitada por VECI en contestación al RI realizado, la empresa manifiesta que aporta la cifra del ejercicio contable finalizado el 29 de febrero de 2024, debido a que el ejercicio que finalizó el 28 de febrero de 2024, acaba de cerrarse y las cuentas aún no están disponibles (folio 30286).

¹¹ Información facilitada por VECI en contestación al RI realizado (folio 27233).

TRAVEL GROUP, S.L., participada en un 75% por EL CORTE INGLÉS, S.A. (ECI). Esta estructura de control es resultado de una operación de 28 de febrero de 2022, por la cual VECI TRAVEL GROUP, S.L. pasó a tener control de VECI y de APERTURE TRAVEL, S.L. (LOGITRAVEL)¹².

2.4. GRUPO BARCELÓ

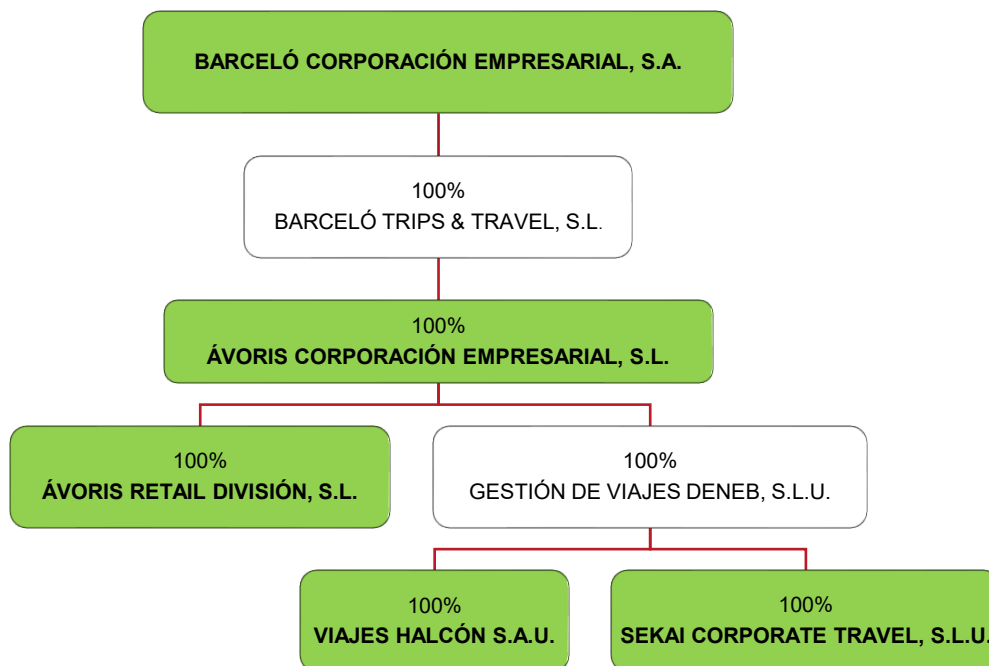
- (37) BARCELÓ CORPORACIÓN EMPRESARIAL, S.A. (GRUPO BARCELÓ) es la sociedad matriz del grupo, incluida en el CNAE 6420 Actividades de las sociedades holding. GRUPO BARCELÓ controla, a través de BARCELÓ TRIPS AND TRAVELS, S.L., con una participación del 100%, a ÁVORIS CORPORACIÓN socia única de ÁVORIS RETAIL y GESTIÓN DE VIAJES DENEb, S.L.U. (DENEb) y de esta última dependen, VIAJES HALCÓN y SEKAI. Esta estructura societaria tiene su origen en 2020, tras el proceso de integración de los negocios de las divisiones de viajes¹³ de GRUPO BARCELÓ y GLOBALIA CORPORACIÓN EMPRESARIAL, S.L. (GLOBALIA CORPORACIÓN), aportando ambas una serie de sociedades, entre éstas ÁVORIS RETAIL (de GRUPO BARCELÓ) y DENEb (de GLOBALIA CORPORACIÓN), a la sociedad de nueva creación ÁVORIS CORPORACIÓN, propietaria del 51% GRUPO BARCELÓ y GLOBALIA CORPORACIÓN del 49%. El 25 de octubre de 2022 BARCELÓ TRIPS & TRAVEL S.L. adquirió de GLOBALIA CORPORACIÓN el total de las participaciones que ostentaba de ÁVORIS CORPORACIÓN, como se aprecia en el siguiente organigrama corporativo (en verde, las incoadas)¹⁴:

¹² Información facilitada por VECI en contestación al RI realizado (folios 27228 a 27248).

¹³ Incluyen las actividades de agencias de viajes minoristas y mayoristas quedando fuera las actividades hoteleras de ambas sociedades y el negocio aéreo de GLOBALIA.

¹⁴ Información obtenida de la base de datos INFORMA (folios 4207 a 4232, 5401 y 27617 a 27636) y facilitada por ÁVORIS CORPORACIÓN en su contestación al RI realizado (folio 27184).

Ilustración 1. Organigrama estructura propiedad GRUPO BARCELÓ



2.4.1. ÁVORIS RETAIL DIVISIÓN, S.L.

- (38) Constituida en 1964, hasta el año 2018 se denominaba VIAJES BARCELÓ, S.L. El importe neto de la cifra de negocios asciende en 2024 a 557.216.572,98 €¹⁵. Tiene como objeto social el ejercicio de actividades de mediación y organización de servicios turísticos, la organización y mediación en toda clase de congresos, ferias, asambleas, reuniones de empresa, conferencias y otros eventos asimilados (CNAE 7911). Dentro del organigrama de ÁVORIS CORPORACIÓN, se encuentra en la División General Minorista y dispone tanto de un Área Corporativa como de un Área Vacacional ¹⁶.

2.4.2. ÁVORIS CORPORACIÓN EMPRESARIAL, S.L.

- (39) Constituida en 2020, su objeto social principal es la tenencia de acciones y participaciones de todo tipo de sociedades, poseídas con la finalidad de gestionar y dirigir la correspondiente participación (CNAE 6420). El importe neto de la cifra de negocios ascendió en 2024 a 1.003.439,61€¹⁷ (volumen de negocios individual, sin incluir el correspondiente a sus filiales).

¹⁵ Información obtenida de la base de datos AXESOR (folio 29033 a 29075).

¹⁶ Información facilitada por ÁVORIS RETAIL en contestación al RI (folios 27341 a 27354).

¹⁷ Información facilitada por ÁVORIS CORPORACIÓN en contestación al requerimiento realizado, la empresa hace constar que la cifra aportada corresponde a los borradores de cierre del ejercicio 2024 de fecha 25/2/2025, pues las

- (40) ÁVORIS CORPORACIÓN no presenta ofertas en su propio nombre en el mercado de licitaciones públicas para la prestación de servicios de agencias de viaje, sino que son sus filiales ÁVORIS RETAIL, SEKAI, VIAJES ECUADOR, BTRAVEL TURISMO ACCESIBLE, S.A, y VIAJES INTEROPA, S.A.U las que participan en las licitaciones de las administraciones públicas.¹⁸
- (41) ÁVORIS CORPORACIÓN es la sociedad matriz tenedora, directa o indirecta, de las acciones de todas sus filiales y de las sociedades que cuelgan de estas todas ellas junto con ÁVORIS CORPORACIÓN conforman el GRUPO ÁVORIS.¹⁹
- (42) Dentro del GRUPO ÁVORIS, desde el punto de vista de la estructura y funcionamiento interno, no hay separación organizativa clara por sociedades, sino que un mismo departamento puede desarrollar funciones para diversas sociedades del mismo. Dicho esto, dentro de la estructura departamental de ÁVORIS CORPORACIÓN (sociedad matriz) dos son las divisiones que habitualmente desarrollan actividades relacionadas con licitaciones públicas: MUNDOSENIOR (encargada de las licitaciones relacionadas con el Programa de Turismo Social del IMSERSO) y la Dirección General Minorista, esta última se divide en dos principales áreas o divisiones: División Corporate y División Vacacional. Por lo general, la División Corporate concurrirá a aquellos concursos en los que el usuario viaja en comisión de servicio. En cambio, la División Vacacional concurrirá a aquellos concursos relacionados con paquetes turísticos y servicios individuales.²⁰
- (43) Tanto en la División Corporate como en la Vacacional, existe un departamento de administraciones públicas. El departamento de administraciones públicas integrado en la División Corporate es único para todas las filiales, en el sentido de que no hay un departamento para cada sociedad.²¹ Este departamento suele presentar sus ofertas a las licitaciones de las administraciones públicas a través de las sociedades SEKAI y ÁVORIS RETAIL, bajo las marcas BCD TRAVEL, si se trata de contratos de Corporate y BCD Mettings & Events si se trata de contratos MICE, mientras que el integrado en la División Vacacional lo hace principalmente a través de las sociedades VIAJES HALCÓN, bajo la marca HALCÓN VIAJES y con ÁVORIS RETAIL, bajo la marca B TRAVEL.²²

cuentas correspondientes al ejercicio 2024 están a fecha contestación al requerimiento, 10 de marzo de 2025, pendientes de formulación (folio 30270).

¹⁸ Información facilitada por ÁVORIS CORPORACIÓN en contestación al RI (folios 27166 y 27180).

¹⁹ Información facilitada por ÁVORIS CORPORACIÓN en contestación al RI (folio 29165).

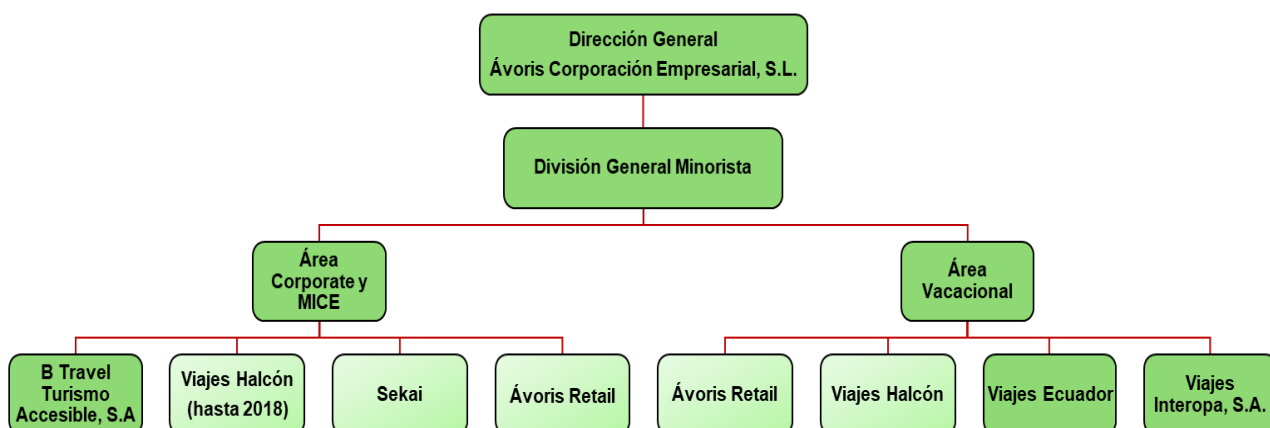
²⁰ Información facilitada por ÁVORIS CORPORACIÓN en contestación al RI (folio 27165 a 27168).

²¹ Información facilitada por ÁVORIS CORPORACIÓN en contestación al RI (folio 29166).

²² Información facilitada por ÁVORIS CORPORACIÓN en contestación al RI (folio 28874 y 28875).

- (44) El siguiente organigrama muestra para la citada Dirección General Minorista, las sociedades de ÁVORIS CORPORACIÓN que intervienen en las licitaciones y el área en la que se integran²³ (en verde claro las sociedades incoadas).

Ilustración 2. Organigrama División Minorista/Licitaciones ÁVORIS CORPORACIÓN



3. MERCADO AFECTADO

- (45) Desde el punto de vista de defensa de la competencia, la delimitación exacta del mercado o la caracterización de todos sus elementos no resulta imprescindible a fin de acreditar una conducta prohibida por el artículo 1 de la LDC cuando se ha demostrado la existencia de dicha conducta, como ha manifestado la CNMC²⁴ y previamente el TDC y la CNC²⁵, remitiéndose a jurisprudencia comunitaria y nacional²⁶, pues dicha delimitación no es un elemento del tipo de la infracción del

²³ Información facilitada por ÁVORIS CORPORACIÓN en contestación al RI (folios 27161 a 27183).

²⁴ Resoluciones de la CNMC de 26 de junio de 2014, Expte. S/0445/12 Equipos contra Incendios; de 22 de septiembre de 2014, Expte. S/0428/12 Palés; de 4 de diciembre de 2014, Expte. S/0453/12, Rodamientos Ferroviarios; de 28 de mayo de 2015, Expte. S/0471/13 Concesionarios AUDI/SEAT/VW; de 23 de julio de 2015, Expte. S/0482/13 Fabricantes de automóviles; de 26 de mayo de 2016, Expte S/DC/0504/14 AIO; de 21 de noviembre de 2017, Expte. S/DC/0562/15 Cables BT/MT; de 14 de marzo de 2019, Expte. S/DC/0598/16 Electrificación y electromecánica ferroviaria; de 17 de julio de 2023, Expte. S/0008/22 Licitaciones Material Militar y de 10 de julio de 2024, Expte S/0016/21 Suministro de alimentos.

²⁵ Resolución del TDC de 22 de julio de 2004, Expte. 565/03, Manipulados radiactivos y Resoluciones de la CNC de 31 de julio de 2010, Expte. S/0120/10 Transitarios; de 2 de agosto de 2012, Expte. S/0287/10 Postensado y Geotecnia; de 8 de marzo de 2013, Expte. S/0329/11 Asfaltos de Cantabria y de 30 de julio de 2013, Expte. S/0380/11 Coches de Alquiler.

²⁶ Asuntos T-44/00 Mannesmannröhren-Werke AG v Comisión Europea y T-61/99, Adristica di Navigazione Spa y Sentencia del TPI de 6 de julio de 2000, asunto T-62/98 Volkswagen AG v Comisión Europea. En relación con

artículo 1 de la LDC ni tampoco del artículo 101 del TFUE cuando se trata de acuerdos que, por su contenido y finalidad, son anticompetitivos por su objeto.

- (46) No obstante, sí resulta pertinente la delimitación del mercado afectado para determinar el importe de la sanción, pues uno de los criterios establecidos en el artículo 64.1 de la LDC es la dimensión y características del mercado afectado por la infracción, que depende de la delimitación geográfica y de producto en el que la infracción haya producido o sea susceptible de producir efectos sobre las condiciones de competencia efectiva.

3.1. Marco normativo

- (47) Las prácticas investigadas en este expediente se refieren a la prestación del servicio de agencias de viajes, y, específicamente, a la vista de los hechos considerados acreditados, a la prestación de este servicio para el sector público. En el ámbito de la contratación pública la clasificación de este tipo de servicios responde al código CPV 635100000 Servicios de agencias de viaje, operadores turísticos y asistencia al turista.
- (48) En la medida que las prácticas investigadas se centran en la prestación del servicio de agencias de viajes a dos entidades del sector público, la Universidad Complutense de Madrid (UCM) y el Banco de España (BE), es necesario tener en cuenta una serie de cuestiones a la hora de delimitar su marco normativo. Así, la contratación de las entidades del sector público está sujeta a la normativa reguladora de la contratación pública: la citada LCSP y su normativa de desarrollo²⁷. El art. 3 de la LCSP define las entidades que forman parte del sector público, incluyendo a las Administraciones Públicas (AGE, Administraciones de las Comunidades Autónomas y Administración Local), así como a todas aquellas entidades con personalidad jurídica propia que hayan sido creadas para satisfacer necesidades de interés general que no tengan carácter industrial o mercantil, como las Universidades Públicas o el citado BE.
- (49) Según lo que dispone la normativa contractual, los pliegos de prescripciones administrativas y técnicas de cada licitación establecen las condiciones que regirán el contrato, definiendo los servicios demandados, las reglas concretas que regirán el proceso de licitación, los derechos y obligaciones de las partes una vez adjudicado el contrato y los aspectos fundamentales de la ejecución de

tribunales españoles, la sentencia de la AN de 20 de septiembre de 2023, rec. 575/2018, en relación con el expte. S/DC/0565/15 Licitaciones de aplicaciones informáticas y STS de 29 de febrero de 2024 (rec. casación 6141/2022)

²⁷ Entre la normativa de desarrollo cabe citar el Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento general de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas y la Resolución de 6 de marzo de 2019, de la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación, por la que se publica la Instrucción 1/2019, de 28 de febrero, sobre contratos menores, regulados en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre.

éste. Estos pliegos son aprobados por los órganos de contratación, que son los que ostentan la representación de las entidades del sector público en materia contractual.

- (50) La Universidad Complutense de Madrid (UCM) forma parte del sector público institucional de la Comunidad de Madrid, y está sujeta en relación con los procedimientos de contratación, además de a la LCSP²⁸, al Decreto 49/2003, de 3 de abril, por el que se aprueba el Reglamento General de Contratación pública de la Comunidad de Madrid y a las normas de ejecución del presupuesto de la UCM, por las que se dictan instrucciones sobre comisiones de servicio con derecho a indemnización, aspectos básicos de la política de viajes del personal al servicio de la UCM y sistemas de compensación por gastos en concepto de dietas y desplazamientos²⁹. Además, en el período analizado, la contratación del servicio de agencias de viaje se articula a través de Acuerdos Marco (AM).
- (51) La actividad contractual del Banco de España (BE) se rige por la LCSP y su normativa de desarrollo, aplicables a los poderes adjudicadores que no tienen la consideración de Administración Pública y siempre y cuando esas previsiones no afecten a su ámbito de autonomía. Los aspectos organizativos e internos que afectan a la actividad contractual del BE se recogen en la Circular Interna 4/2022, de 20 de junio. En el período objeto de estudio, las licitaciones para el servicio de agencias de viaje del BE han ido destinadas a la licitación del servicio de intermediación para los desplazamientos profesionales de sus empleados, mediante concurso por procedimiento abierto y para la contratación de la puesta a disposición de viajes culturales para sus empleados licitándose a través de AMs.

3.2. Funcionamiento del mercado afectado

- (52) Las prácticas analizadas afectan a la prestación del servicio de agencia de viajes en relación con los desplazamientos realizados por miembros de colectividades por motivos profesionales, y en concreto, a licitaciones convocadas por determinadas entidades del sector público. Desde este punto de vista, se trata de actividades propias de las agencias minoristas.
- (53) El servicio prestado por las agencias de viajes comprende actividades de gestión de la reserva (confirmación, cambios, cancelación, emisión y entrega) de billetes de transporte aéreo, terrestre o marítimo, la gestión y confirmación de la reserva

²⁸ Información obtenida del perfil del contratante de la UCM, [Normativa de aplicación | Universidad Complutense de Madrid \(ucm.es\)](https://www.ucm.es) (folios 27639 y 27640).

²⁹ Información obtenida del documento Normas de ejecución del presupuesto 2024 disponible en la página web de la UCM [Normativa de aplicación | Universidad Complutense de Madrid \(ucm.es\)](https://www.ucm.es) (folios 27641 a 27714).

de plazas hoteleras, gestiones para la obtención de visados, alquiler de vehículos con y sin conductor, la gestión, organización o asesoramiento en la organización de viajes, o cualquier otro servicio propio de una agencia de viaje para los viajes nacionales o internacionales del personal al servicio de la entidad convocante con motivo de los desplazamientos y eventos que tengan que realizar por motivos profesionales vinculados a su actividad. Este tipo de actividades se incluyen en el segmento de mercado corporativo o de negocio.

- (54) El precio desembolsado por el servicio está constituido por el coste del servicio (transporte, alojamiento...) al que se añade la comisión de la agencia, que puede provenir tanto del cliente como del proveedor del servicio. Las comisiones varían según el proveedor y el tipo de servicio, la comisión suele ser más alta con la venta de paquetes turísticos y más baja con vuelos u hoteles. Los costes del servicio, especialmente el transporte, son altamente sensibles a las variaciones de la demanda.
- (55) Hay que tener en cuenta que, como se ha indicado, las prácticas afectan a licitaciones de entidades del sector público, por lo que será cada una de esas entidades la que concrete, mediante su definición en los pliegos del contrato, las características de este servicio. En concreto, en cuanto a las entidades públicas afectadas por las prácticas investigadas, en los párrafos (95) a (98) se indican las características de los servicios solicitados por el BE y en los párrafos (128) a (131) las propias de los solicitados por la UCM.
- (56) Respecto al mercado geográfico afectado, por el lado de la oferta es necesario tener en cuenta que las principales empresas que operan en el sector participan en licitaciones convocadas en la totalidad del territorio nacional, no existiendo ningún tipo de limitación ligada al origen de las empresas para participar en las licitaciones convocadas por cualquiera de las Administraciones habilitadas para ello (estatal, autonómica y local).
- (57) En cuanto a la oferta de este tipo de servicios, las agencias de viajes son aquellas empresas que se dedican, profesional y comercialmente, al ejercicio de actividades de mediación y/u organización de servicios turísticos (alojamiento, transporte, restauración, ocio, eventos). Atendiendo a las actividades que desempeñan, las agencias de viajes se clasifican en tres grupos: mayoristas, minorista y mayoristas-minoristas³⁰.
- (58) Las agencias mayoristas organizan los viajes contratando con los proveedores de servicios turísticos creando paquetes que distribuyen generalmente a través de las agencias minoristas. Las agencias minoristas venden los productos

³⁰ Según consta en el art. 31 de la Ley 1/1999 de 12 de marzo, de Ordenación del Turismo de la Comunidad de Madrid.

turísticos que compran de una mayorista al cliente final, adaptados a sus necesidades, a cambio de una comisión.

- (59) Según precedentes nacionales³¹ y comunitarios³², las actividades de las agencias de viajes mayoristas (CNAE 7912 Actividades de operadores turísticos) y minoristas (CNAE 7911 Actividades de las agencias de viajes) conforman mercados de producto distintos³³.
- (60) No obstante, la distinción entre agencias mayoristas y minoristas es cada vez más difusa, ya que el empleo de internet ha hecho cada vez más prescindible el papel de los intermediarios, al facilitar el contacto directo entre el proveedor de servicios turísticos y el consumidor final, incrementando la presión competitiva sobre los intermediarios tradicionales (agencias mayoristas y minoristas). Así, las licitaciones afectadas por las prácticas analizadas estaban dirigidas a operadores de servicios de agencias de viajes y operadores similares (sin diferenciar entre agencias mayoristas y minoristas)
- (61) En términos generales el sector se caracteriza por el reducido tamaño empresarial, así a finales del año 2022 el 84% del sector lo constituían microempresas³⁴, registrándose en 2022 en el Directorio Central de Empresas del Instituto Nacional de Estadística (INE) un total de 8.991 empresas, que se redujo en 2023 a 8.249 empresas³⁵.
- (62) Frente a ello, se aprecia una alta y creciente concentración de la oferta en los últimos 5 años, y así los 5 primeros operadores en el segmento minorista en el año 2021 (VECI, B THE TRAVEL BRAND, S.L.U.³⁶ ÁVORIS CORPORACIÓN,

³¹ Expediente de concentración C/1530/25 GEO TRAVEL / DIT GESTIÓN, C/1109/20 BARCELÓ/DENEB y C/1240/21 VECI/LOGITRAVEL, N/03003 IBEROSTAR/TURAVIA CLUB; N/03070 BARCELÓ CORP/VIAJES BARCELÓ; N/03078 VIAJES IBEROJET/VIVA TOURS; N/03003 IBEROSTAR/TURAVIA CLUB; N/04010 VIAJES IBERIA/TUI ESPAÑA; N/07002 ORIYIZONIA/CÓNDOR VACACIONES; C/0138/09 OPERADORES VACACIONALES/EMPRENDE VIAJES; C-0492/13 GLOBALIA/ORIZONIA; C/00557/14 SPRINGWATER/GOWAII/PULMANTUR; C/1109/BARCELÓ/DENEB y C/1530/25 GEO TRAVEL/DIT GESTIÓN.

³² M. 460 AIR TUI/FIRST CHOICE; M.5038 TELEFÓNICA/TURMED/RUMBO y M. 8046 TUI/ TRANSAT FRANCE.

³³ En la Resolución de 25 de octubre de 2000, Expte . 476/99 Agencias de Viaje, el Tribunal de Defensa de la Competencia (TDC) declaró acreditada la realización de prácticas restrictivas de la competencia, prohibidas por el art. 1 de la Ley 16/1989, de Defensa de la Competencia, por VIAJES HALCÓN, MARSANS, S.A., VIAJES IBERIA, S.A., VIAJES BARCELÓ, S.L. y MUNDOSOCIAL A.I.E. La conducta sancionada fue la concertación de las ofertas presentadas por las cuatro primeras al concurso público 19/95 correspondiente a los contratos de asistencia para la ejecución del “Programa de vacaciones para personas de la tercera edad durante la temporada 1995/1996”, y un acuerdo para su ejecución conjunta. También declaró acreditado un ilícito consistente en la suscripción de contratos con compromiso de no licitación entre MUNDOSOCIAL y las empresas: VIAJES ECUADOR, CARLSON, VIAJES 2000 S.A., VIAJES INTEROPA, VIAJES CYRASA INTERNACIONAL, VIAJES CIBERVIAJES, VIAJES CAVALTOUR, VIAJES INTERNACIONAL EXPRESO, S.A., VIAJES SIDETOURLS, S.A., VIAJES LAMIA TOURS, S.A., VIAJES TEP, S.A. y VIAJES VALDÉS, sancionando a MUNDOSOCIAL. Esta Resolución fue confirmada por Sentencias de la AN de 12 de febrero y 19 de diciembre de 2003, 25 de febrero de 2004 y 19 de enero de 2005 y del TS de 14 de febrero, 24 de octubre y 20 de diciembre de 2006 y 18 de diciembre de 2007.

³⁴ Obtenido a partir de la información que consta en el Informe DBK Informa del Sector Actividades de Viajes y operadores turísticos (folios 29259 a 29284).

³⁵ Información obtenida en la página web del INE-Estadísticas de Economía (folios 27875 y 28160).

³⁶ B DE TRAVEL BRAND, S.L.U es una de las sociedades de ÁVORIS CORPORACIÓN, información facilitada por ÁVORIS CORPORACIÓN en su contestación al RI (folio 13996).

VACACIONES EDREAMS, S.L.U, NAUTALIA y CWT GLOBAL ESPAÑA, SL. (CWT)) obtuvieron una cuota conjunta del 42,9%, que se elevó hasta el 55,6% en el caso de las diez primeras. En el año 2023 el número de empresas en el tramo alto de la tabla se ha visto reducido, con 3 agencias que mueven prácticamente el 60% del negocio³⁷. Dentro de este proceso de concentración de la oferta, han sido especialmente relevantes las operaciones de fusión y adquisición de GRUPO BARCELÓ y GLOBALIA, el acuerdo de VECI y LOGITRAVEL y la absorción de VIAJES EROSKI, S.A. por parte de WORD TO MEET, S.L. De las grandes empresas que desde antes de 2019 operan en el sector, únicamente NAUTALIA y VIAJES CARREFOUR S.L.U. han quedado fuera de esta dinámica de concentraciones³⁸.

- (63) El volumen de negocio 2022 para el epígrafe 791 “Actividades de agencias de viajes y otros operadores turísticos” fue de 18.492.645.000€, de los que 78.278.000 € fueron a las administraciones públicas³⁹.
- (64) De acuerdo con el ranking sectorial del CNAE 7911 “Actividades de las agencias de viajes”, entre las principales empresas del sector se encuentran las investigadas en este expediente, que lidera VECI, seguida de empresas del GRUPO BARCELÓ (nº 6 ÁVORIS RETAIL y nº 22 SEKAI), IAG7 (nº 8) y NAUTALIA (nº 20)⁴⁰.
- (65) La siguiente tabla muestra la facturación en 2022 de las principales empresas del sector, incluidas las investigadas:

Tabla 4 Principales empresas CNAE 7911 Actividades de agencias de viajes en 2022

Posición en el sector	Nombre de la empresa	€ Facturación
1	VECI	899.499.714
2	WORLD 2 MEET S.L.U.	853.521.000
3	VACACIONES EDREAMS S.L.U.	535.381.200
4	VIAJES SIDETOURLS, S.A.	371.808.000
5	TRAVELSENS, S.L.	308.587.000
6	ÁVORIS RETAIL	281.864.889
7	JUMBO TOURS ESPAÑA, S.L.	247.569.293
8	IAG7	237.252.785
9	CWT GLOBAL ESPAÑA, S.L.	202.619.000

³⁷ Información obtenida de la página <https://gebta.es/viajes-de-empresa-igual-que-en-2019-pero-muy-distinto-1/>, incorporada al expediente (folio 29131).

³⁸ Información obtenida en el informe DBK Informa-Sectores-Tour operadores y agencias de viaje-27ª edición, junio 2022 aportado por ÁVORIS CORPORACIÓN en su contestación al RI (folios 14217 a 14370).

³⁹ Información obtenida en las páginas web del INE- Encuestas globales del sector servicios (folio 28092) y Estadística de productos del sector servicios (folio 28094).

⁴⁰ Información obtenida de la página web <https://ranking-empresas.eleconomista.es/sector-7911.html> actualizada a junio de 2024 (folios 28161 a 28168).

Posición en el sector	Nombre de la empresa	€ Facturación
10	PLANET BUSINESS TRAVEL S.A.U.	194.619.000
20	NAUTALIA	126.173.000

Fuente: elaboración propia a partir del ranking sectorial del CNAE 7911 “Actividades de las agencias de viajes” publicado en la web de eleconomista.es, con las empresas incoadas en sombreado.

- (66) En el segmento de viajes de negocio, en 2021 VECI ocupaba el primer puesto, con algo más de la cuarta parte del total (26%) y a continuación ÁVORIS CORPORACIÓN a través de B THE TRAVEL BRAND, S.L.U, con el 14,4%, y CWT, con el 11%⁴¹.
- (67) El sector se vio fuertemente afectado por la pandemia del COVID, a partir de marzo de 2020, provocando el cierre de más de 700 empresas y el reforzamiento del proceso de concentración de la oferta. En 2021, el retorno de la economía nacional e internacional a la senda positiva permitió un mejor comportamiento de la demanda turística, observándose una notable reactivación del negocio. El año 2023 fue el año de consolidación de la recuperación de la industria, con datos que rozaron y en algunos casos superaron las cifras previas a la emergencia sanitaria, cerrando el año el 75% de las agencias de viajes con una facturación mayor a la del anterior. No obstante, por lo que se refiere al segmento de demanda específico de viajes corporativos (en el que se incluyen las prácticas consideradas acreditadas), la pandemia ha provocado un cambio en los hábitos en las organizaciones con reuniones telemáticas que sustituyen viajes presenciales, estimándose para 2022 una pérdida en torno al 20% del volumen de negocio previo a la pandemia. Pese a ello, en los dos últimos meses de 2023 se recuperó el 87% de los registros alcanzados en 2019⁴².
- (68) Las empresas suelen concentrar su actividad en la intermediación turística, mayorista o minorista. No obstante, algunos operadores se encuentran presentes en ambas áreas a través de sociedades vinculadas, como es el caso de las investigadas ÁVORIS CORPORACIÓN, NAUTALIA o VECI.
- (69) Por otro lado, el desarrollo y el uso de nuevas tecnologías permite a las empresas una mayor personalización de su oferta, pudiendo adaptarla a las necesidades de cada cliente. En este sentido, se observa por parte de los principales operadores una tendencia a la segmentación de la oferta en función

⁴¹ Información obtenida del informe DBK Informa-Sectores-Tour operadores y agencias de viaje-27ª edición, junio 2022, aportado por ÁVORIS CORPORACIÓN en contestación al RI realizado (folios 14210 a 14370).

⁴² Información obtenida del informe DBK Informa-Sectores-Tour operadores y agencias de viaje-27ª edición, junio 2022 aportado por ÁVORIS CORPORACIÓN en contestación al RI (folios 14210 a 14370) y del informe “ El turismo que viene, objetivos y retos para consolidar el liderazgo” elaborado por el Observatorio Nacional de Turismo Emisor y la Mesa del Turismo de España (folios 27756 y 27760).

de las citadas necesidades (viajes de negocios, vacacionales, de eventos...) a través de la utilización de distintas marcas.

(70) A modo de ejemplo, las empresas investigadas prestan servicios dirigidos a distintos segmentos:

- Las sociedades pertenecientes a ÁVORIS CORPORACIÓN reúnen cerca de una treintena de marcas. En concreto, el segmento corporativo o de negocios ÁVORIS CORPORACIÓN opera bajo las siguientes marcas para distintos subsegmentos: BCD TRAVEL (viajes), BCD MEETINGS & EVENTS (eventos), BCD SPORTS (experiencias deportivas), OPTTEAM (viajes y eventos para empresas a medida) y TRIPODE (gestión de viajes de empresa usando IA)⁴³. Estas marcas son usadas por más de una de las sociedades del grupo. Por ejemplo, de las empresas incoadas en este expediente, ÁVORIS RETAIL opera bajo las marcas B TRAVEL, BCD TRAVEL, BCD MEETINGS & EVENTS, BCD SPORTS y WÄY; SEKAI también opera con las marcas BCD TRAVEL, BCD MEETINGS & EVENTS y BCD SPORTS y VIAJES HALCÓN utiliza la marca HALCÓN VIAJES⁴⁴. En cuanto a licitaciones de las administraciones públicas para el citado segmento, tal como se indicaba en el párrafo (43), las sociedades filiales de ÁVORIS CORPORACIÓN, SEKAI y ÁVORIS RETAIL suelen presentarse bajo las marcas BCD TRAVEL, si se trata de contratos de Corporate, y BCD Meetings & Events si se trata de contratos MICE.
- IAG7 está presente en los segmentos corporativo, vacacional, MICE (diseño y ejecución de reuniones de negocio, ferias, exposiciones y congresos) y B2B (prestación de servicios de agencia de viaje para empresas que son agencia de viajes)⁴⁵.
- NAUTALIA está presente en los segmentos vacacional, corporativo y eventos (MICE)⁴⁶.
- VECI está presente en los segmentos vacacional, viajes corporativos y MICE⁴⁷.

(71) La demanda de servicios de agencia de viaje para viajes por motivos profesionales corresponde a entidades públicas y privadas con cargo a las cuales se realizan estos viajes. En 2021 se realizaron 17.149.580

⁴³ Información obtenida de la página web de ÁVORIS <https://www.avoristravel.com/our-brands> e incorporada al expediente (folios 28697 a 28698), y noticias de prensa especializada en el sector: https://www.hosteltur.com/comunidad/nota/026517_bcd-se-convierte-por-volumen-en-la-primera-agencia-corporate-global-en-espana.html; <https://www.europapress.es/turismo/agencias-ttoo/noticia-avoris-bcd-travel-refuerzan-acuerdo-colaboracion-20211005112645.html> y <https://forbes.es/empresas/388232/forbes-10-bcd-travel-espana-la-tmc-que-conquista-el-mundo-de-los-viajes-de-empresa-en-los-anos-mas-retadores/>, incorporadas al expediente (folios 28641a 28652).

⁴⁴ Información facilitada por ÁVORIS CORPORACIÓN (folio 13996), SEKAI (folio 14447) y ÁVORIS RETAIL (folios 22497 y 27341 a 27354) en contestación a los requerimientos de información.

⁴⁵ Información facilitada por IAG7 en contestación al RI (folio 27255).

⁴⁶ Información facilitada por NAUTALIA en contestación al requerimiento (folio 25971).

⁴⁷ Información facilitada por VECI en contestación al RI realizado (folio 2735).

desplazamientos por motivos profesionales, mientras que en 2022 la cifra alcanzada fue de 21.123.772 desplazamientos⁴⁸.

- (72) La demanda dentro del sector público está constituida por las entidades y organismos de ámbito estatal, autonómico o local, con gestión presupuestaria propia, que cubren sus necesidades a través de la selección de una o varias agencias que prestan el servicio durante un determinado período de tiempo mediante la formalización de contratos administrativos de servicios o la celebración de AM.
- (73) Por el lado de la demanda, las prácticas acreditadas en el presente expediente se refieren a licitaciones convocadas por el BE y la UCM. El BE cuenta con sede central en Madrid y 15 sucursales repartidas por todo el territorio nacional⁴⁹. En lo que respecta a la UCM, si bien es una entidad del sector público de la Comunidad de Madrid, con sede en Madrid, tiene programas de cooperación docente, estudiantil e investigadora con instituciones nacionales e internacionales, lo que implica la residencia de estos fuera del territorio de la Comunidad de Madrid, con convenios de cooperación con más de 900 instituciones en 77 países⁵⁰. Así, por ejemplo, la UCM a nivel nacional mantiene acuerdos con la Universidad de Salamanca, la Universidad de Granada, la Universidad de Valencia o el Instituto de Investigación en Ciencias de la Salud de la Universidad de Santiago de Compostela. Y a nivel internacional destacan los acuerdos con el Colegio de Altos Estudios Europeos Miguel Servet y el Real Colegio Complutense en Harvard.
- (74) En concreto, en cuanto a la demanda de los organismos involucrados en las prácticas analizadas, en el ejercicio 2019 (último año con consumo representativo a causa de la pandemia de COVID), en el BE se realizaron 7.189 operaciones por importe de 2.910.106€⁵¹ y en el caso de la UCM se registraron 12.270 operaciones por importe 1.885.094,04€⁵².
- (75) En el BE la licitación afectada por las prácticas investigadas es el **expediente 21/04609 de agencias de viajes en régimen de “in plant”** que fue publicado en la PCSP el 10 de octubre de 2021, con un valor estimado (IVA excluido) de

⁴⁸ Información obtenida de la página web del INE-Encuesta de turismo de residentes (folio 28093).

⁴⁹ Información obtenida en el Informe Institucional del BE 2022, capítulo 1, e incorporada al expediente (folios 27881 a 27927).

⁵⁰ Información obtenida de la página web de la UCM <https://www.ucm.es/pid/personal-docente-e-investigador> e incorporada al expediente (folio 28640).

⁵¹ Información obtenida en el PPT del expediente 21/09805 del BE (folios 20764 a 20784).

⁵² Información obtenida del PPT del expediente AM 06 2020 de la UCM (folio 28227).

12.916.750€ y una duración de 5 años, declarándose desierto el 10 de diciembre de 2021⁵³.

- (76) En el caso de la UCM, las prácticas investigadas afectan al **AM 06/2020 de Selección de empresas y subsiguiente contratación de los servicios de agencia de viajes**, licitado por procedimiento abierto y tramitación ordinaria, con un Presupuesto Base de Licitación (PBL) de 3.115.857,92 €/año (IVA excluido) y valor estimado de 6.854.887,42€ (IVA excluido), que fue convocado el 26 de octubre de 2021⁵⁴.

3.3. Alegaciones referidas al mercado

- (77) VEI defiende en sus alegaciones a la PR, como ya hiciera en las alegaciones al PCH, la incorrecta definición del mercado, el cual, argumenta, ha de circunscribirse a las licitaciones concretas o, en su defecto, ser definido como autonómico y circunscribirse a la Comunidad de Madrid.
- (78) Según VEI, la definición geográfica nacional del mercado afectado expuesta resulta incorrecta al basarse en expedientes de control de concentraciones. VEI recuerda que el concepto de mercado afectado por la conducta no está determinado por el territorio en el que las condiciones de competencia son homogéneas, sino por el espacio geográfico de la infracción analizada, que indica que debería circunscribirse o bien a las licitaciones concretas afectadas o bien a la Comunidad de Madrid, dada la localización del BE y el hecho de requerir que los servicios se presten en régimen “*in plant*”, por un lado, y las características de la UCM, integrada en el sector público de dicha Comunidad, por otro. Para VEI las características de ambos contratos, según sus Pliegos o prestaciones requeridas, también avalan que el mercado afectado se circunscriba a la Comunidad de Madrid.
- (79) Esta Sala ha de mostrarse en desacuerdo con las alegaciones presentadas por VEI a este respecto.
- (80) En primer lugar, y como ya argumentó la DC en el párrafo (51) de la PR, ha de coincidirse con VEI en que el mercado geográfico afectado debe referirse al definido por las dos licitaciones concretas afectadas, pero no puede aceptarse en ningún caso que dichas licitaciones acrediten que el mercado geográfico afectado se circunscriba únicamente a la Comunidad de Madrid.

⁵³ Información facilitada por el BE en contestación al requerimiento realizado (folios 19140 a 19143) y obtenida en la PCSP (folio 20870).

⁵⁴ Información obtenida de la PCSP (folios 20656 a 20664) y facilitada por la UCM en su contestación al requerimiento realizado (folios 28101)

- (81) Debe subrayarse, como ya hiciera la DC en la PR, que las alegaciones de VECl son contradictorias en sí mismas dado que, tras defender esta limitación del mercado geográfico afectado a la provincia de Madrid en ambas licitaciones, motivada exclusivamente por la localización geográfica de las sedes de la UCM y el BE, recoge expresamente en sus alegaciones la cláusula 2.1 del PPT de la UCM, donde se regula que las *“adjudicatarias se comprometen a ofrecer al menos dos hoteles en el destino solicitado cuando se trate de capitales de provincia, en territorio nacional y capitales de Europa, EEUU y Canadá”* (subrayado añadido)⁵⁵ y posteriormente incluye como ejemplo la gestión de *“un viaje de un profesor para que acuda a un seminario en la Universidad de Valladolid”*⁵⁶ que queda fuera del territorio de la Comunidad de Madrid.
- (82) Precisamente, la localización geográfica de las sedes del BE y de la UCM en la Comunidad de Madrid, una comunidad autónoma uniprovincial, es la que permite deducir en todo caso la dimensión geográfica supraautonómica del mercado afectado en ambas licitaciones, dado que los servicios de agencias de viajes por parte de los trabajadores de la UCM y del BE se demandarán en un muy amplio porcentaje para desplazamientos y alojamientos fuera de la Comunidad de Madrid, dado que raramente se solicitará un servicio de alojamiento o de transporte en la Comunidad de Madrid. Como se describe en el párrafo (128) en relación con el AM 06/2020, este contrato incluía el servicio de agencia de viajes para las personas que se desplazaban desde su localidad de origen, ya fuera en territorio nacional o extranjero, para la participación en actividades que se realizaran en la UCM siempre que fuera autorizado por ésta.
- (83) Es por esta localización supraautonómica nacional (o, incluso, internacional) de los servicios demandados por los empleados de las entidades licitadoras y de los servicios ofrecidos por las agencias de viaje, que no se limita, pese a lo indicado por VECl, a la Comunidad de Madrid, en lo que se ha basado la DC para afirmar que el mercado geográfico afectado es, al menos, nacional, apoyándose además en la práctica decisional previa⁵⁷, en la que la autoridad de competencia española ha descartado específicamente la definición de mercados de dimensión local para el mercado de servicios de agencias de viajes, ya que se considera que las condiciones de competencia son homogéneas en las distintas administraciones.
- (84) Además, como ya se ha expuesto en el párrafo (73), en el caso del BE, de forma adicional a su sede central ubicada en Madrid, este organismo cuenta con otras

⁵⁵ Cláusula citada por VECl en el párrafo 69 de sus alegaciones (folio 29767), correspondiente al epígrafe 2.1 del PPT (folio 28213)

⁵⁶ Información citada en el párrafo 78 del escrito de alegaciones presentado por VECl (folio 29744)

⁵⁷ Informe del SDC de 21 de febrero de 2003 en el Expte. N-03006 Globalia/Viajes Ecuador.

15 sucursales en otras provincias españolas, cuyo personal ve atendidas sus necesidades de desplazamiento y alojamiento de la misma manera que los ubicados en la sede central. E igualmente, en el caso de la UCM que desarrolla, como se indicó también en el párrafo (73), programas de cooperación docente, estudiantil e investigadora con instituciones nacionales e internacionales, lo que implica la residencia de estos fuera del territorio de la Comunidad de Madrid. Por tanto, la DC concluye en su PR que el mercado geográfico afectado es, al menos, de ámbito nacional.

- (85) A estas consideraciones, con las que esta Sala se muestra de acuerdo, hay que añadirle el hecho de que no tiene sentido argumentar, como hace VECI en sus alegaciones a la PR, que lo relevante a estos efectos no es el lugar de prestación de los servicios de transporte, hospedaje o alquiler de vehículos, sino el lugar en el que se produce la competencia por el servicio de intermediación, que es donde está el cliente, para así argumentar que el mercado geográfico debe circunscribirse únicamente a la Comunidad de Madrid.
- (86) En este sentido, cabe referirse de nuevo al hecho de que el BE posee sedes a lo largo de todo el territorio nacional desde las cuales su personal puede demandar los servicios de agencia de viajes, sin que estos servicios estén limitados localmente a los trabajadores de Madrid⁵⁸. Aceptar la definición propuesta por VECI supondría sostener que el personal de las sedes del BE externas a Madrid, para obtener los servicios de agencias de viaje, debe viajar primero a Madrid, lo cual es ilógico, contraproducente y contrario al espíritu mismo de la licitación. En consecuencia, no puede decirse que lo relevante es la localización del cliente para argumentar una definición geográfica autonómica, ya que este puede encontrarse fuera de Madrid.
- (87) De igual manera, la localización del cliente tampoco apoya los argumentos de VECI en el caso del AM 06/2020 de la UCM, pues los servicios también comprenden a ***“las personas que se desplacen desde su **localidad de origen, ya sea en territorio nacional o extranjero, para la participación en actividades que se realicen en la Universidad Complutense de Madrid siempre que sea autorizado por esta**”***⁵⁹ (énfasis añadido), estando esas localidades de origen, lógicamente, fuera de Madrid. A este respecto, ha quedado acreditado que los servicios de agencias de viajes son demandados desde el extranjero, ya que la solicitud a la que se hace referencia en los párrafos

⁵⁸ Cláusula 4 de los PPT, Usuarios destinatarios: ***“Los usuarios de las prestaciones objeto del presente contrato serán los empleados y colaboradores del Banco de España, en cualquiera de sus centros y Sucursales”*** (énfasis añadido), folios 19090-19110.

⁵⁹ Contestación de la UCM a requerimiento de información, folios 5820-5823.

(160) y siguientes de la presente resolución⁶⁰ trata sobre una solicitud de una persona de la universidad de KU Leuven, situada en Bruselas, de alojamiento en Madrid. Por último, no puede obviarse el hecho de que el modo de solicitud de los servicios es a través de la página web de la UCM, como se refleja en el párrafo (135) de la presente resolución, lo que elimina cualquier limitación de la competencia únicamente al ámbito de la Comunidad de Madrid.

- (88) Tampoco cabe hacer referencias a los párrafos 199 y 200 de la Comunicación consolidada de la Comisión sobre cuestiones jurisdiccionales en materia de competencia, realizada de conformidad con el Reglamento (CE) no 139/2004 del Consejo, sobre el control de las concentraciones entre empresas (2008/C 95/01), usadas para argumentar que la Comisión Europea contabiliza los ingresos de las agencias de viajes, generalmente, en la localidad en la que se encuentra el cliente, pues ese criterio, como ha quedado anteriormente razonado, volvería a apuntar en la dirección de un mercado supraautonómico, dado que las solicitudes de los personales del BE y la UCM se pueden producir desde fuera de Madrid.
- (89) Por todo ello, esta Sala ha de desestimar las alegaciones de VECI y acoger la definición de mercado geográfico adoptada por la DC, la cual define el mercado como, por lo menos, de dimensión nacional.

4. HECHOS ACREDITADOS

- (90) Como resultado de la instrucción practicada, esta DC considera acreditados los siguientes contactos, prácticas y otras actuaciones de las empresas investigadas en relación con las licitaciones:
1. Licitación 21/04609 de agencia de viajes en régimen de “in plant” del BE.
 2. AM 06/2020 de Selección de empresas y subsiguiente contratación de los servicios de agencia de viajes de la UCM.

4.1. Contactos entre IAG7, ÁVORIS RETAIL, VECI y NAUTALIA en relación con las licitaciones del BE

- (91) Como contexto previo cabe indicar que, entre 2021 y 2023, el BE licitó dos expedientes de contrato de servicios por procedimiento abierto para cubrir las necesidades de servicios de agencia de viaje por motivos profesionales del conjunto de sus sedes, sin que existiese división en lotes en ninguno de ellos:

⁶⁰ Cadena de correos internos de ÁVORIS de los folios 6386-6391.

expediente 21/04609 y expediente 21/09805. La conducta investigada afecta al expediente 21/04609.

- (92) El contrato previo para la cobertura de dichos servicios fue el expediente 15/1234, licitado por procedimiento restringido en 2016 con un PBL de 8.700.000€ (IVA excluido) y una duración de 3 años, prorrogable por otros 3. El 21 de enero de 2016 el BE invitó a participar en la licitación a IAG7, VIAJES BARCELÓ S.L (denominación anterior de ÁVORIS RETAIL), VECI y VIAJES HALCÓN, de acuerdo con lo previsto en el pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP), siendo adjudicado a VECI por 8.700.000€ (IVA excluido)⁶¹.
- (93) El expediente afectado, **21/04609 servicios de agencia de viajes en régimen de “in plant” para el BE (es decir, con presencia física de personal de la agencia de viajes adjudicataria en la sede del BE)**, fue publicado en la PCSP el 10 de octubre de 2021 y en el DOUE el 13 de octubre de 2021, con fecha límite de presentación de ofertas hasta el 25 de octubre, con un valor estimado (IVA excluido) de 12.916.750€ y una duración de 5 años, declarándose desierto el 10 de diciembre de 2021⁶².
- (94) Como se indica en el propio anuncio de licitación de la PCSP, **al haberse declarado desierto el expediente 21/04609** y debido al próximo vencimiento del ya citado expediente 15/12534 (en ejecución) y sus prórrogas (el 13 de junio de 2022), el 8 de marzo de 2022 **se publicó** en la PCSP el anuncio previo de **una nueva licitación para su tramitación por vía de urgencia, expediente 21/09805** de contratación de los servicios de intermediación de agencia de viajes en régimen de “in plant”, con un PBL anual (IVA excluido) de 2.580.000€, y con una duración máxima incluidas prórrogas de 5 años (valor estimado del contrato incluidas las prórrogas de 13.158.000€)⁶³.
- (95) Los servicios por cubrir en ambos expedientes eran la gestión de la reserva, confirmación, cambio, cancelación, emisión y entrega de los billetes de transporte, gestión y posterior confirmación de la reserva de plazas hoteleras, alquiler de vehículos con y sin conductor, tramitación de los visados que se requieran para la realización de los viajes oficiales del BE y la organización de conferencias, reuniones y otros eventos de características similares. Asimismo,

⁶¹ De acuerdo con la información obtenida en el PCAP del expediente 15/12534 del BE, disponible en https://www.bde.es/f/webbde/GCS/sobreelbanco/contrataciones/licita/ficheros/6.1.PCP_15_12534.pdf (folios 28446 a 28477), anuncio de selección del citado expediente https://www.bde.es/f/webbde/GCS/sobreelbanco/contrataciones/licita/ficheros/Anuncio_seleccion15_12534.pdf (folio 28478) y en la página web <https://www.preferente.com/noticias-de-agencias-de-viajes/tradicionales/banco-de-espana-312-millones-para-viajes-culturales-y-estancias-hoteleras-262702.html> (folios 28169 a 28171).

⁶² Información facilitada por el BE en contestación al requerimiento realizado (folios 19140 a 19143) y obtenida en la PCSP (folio 20870).

⁶³ Información facilitada por el BE en contestación al requerimiento realizado (folios 18876 a 18901) y obtenida en la PCSP (folios 20684 a 20687 y 20785 a 20790).

la adjudicataria debía suscribir, sin coste para el BE, las pólizas de seguro para dar cobertura a las personas que viajen por cuenta del BE.

- (96) El presupuesto estimado de ambos expedientes se calculó teniendo en cuenta el importe de las comisiones por los servicios solicitados y el coste de los servicios de transporte, alojamiento, etc. según la estimación realizada por los departamentos del BE del número de viajes a realizar durante el período de ejecución del contrato. No obstante, los dos expedientes se diferencian en la estructura de la remuneración de las comisiones por prestación del servicio que, en el segundo de ellos, asegura siempre a la adjudicataria una cantidad fija e independiente de los servicios realizados. Así, en el expediente 21/04609 objeto de este expediente y declarado desierto, dicha remuneración se estableció como una cantidad variable en función del número de servicios solicitados, destinando a tal fin hasta un máximo de 416.750€, mientras que en el expediente 21/09805 (ejecutado), se estableció con un cantidad fija anual máxima de 80.000€ (400.000€ por 5 años de contrato), que cubría los costes estructurales, beneficio industrial, costes por prestación del servicio de intermediación, o cualquier otro tipo de comisión o gasto asociado al servicio por parte del adjudicatario, independientemente del número de servicios solicitados⁶⁴.
- (97) En cuanto a la solvencia requerida se solicitó, o bien su inscripción en el registro oficial de licitadores y empresas clasificadas del Estado (en concreto, en el Grupo U; subgrupo: 4; categoría: 5 d), o bien acreditar su solvencia económica con un volumen anual de negocios en el ámbito del contrato, referido al mejor ejercicio dentro los tres últimos disponibles, de 3.875.025€ para el expediente 21/04609 y de 3.947.400€ para el expediente 21/09805. En cuanto a la solvencia profesional, se requirió haber realizado en los últimos 3 años servicios de igual o similar naturaleza que los que constituyan el objeto del contrato, cuyo importe anual acumulado en el año de mayor ejecución sea igual o superior a 1.808.345€ para el expediente 21/04609 y de 1.842.120€ para el expediente 21/09805. En ambos expedientes, en cuanto al personal a emplear en la ejecución del contrato, era necesario una experiencia mínima de 5 años en el sector y la presencia de un gestor personal del contrato del cuadro de mando intermedio de la empresa, con una experiencia mínima de 10 años dentro de los últimos 15 en contratos de prestación del servicio de agencia de viajes, al sector público⁶⁵.
- (98) La siguiente tabla muestra las diferencias y semejanzas entre los presupuestos de los dos expedientes:

⁶⁴ Según consta en el PCAP del expediente 21/04609 facilitado por el BE en contestación al requerimiento realizado (folios 19021) y en el PCAP del expediente 21/09805 obtenido en la PCSP (folios 20695).

⁶⁵ Según consta en el PCAP del expediente 21/04609 facilitado por el BE en contestación al RI realizado (folios 19024 a 19026) y en el PCAP del expediente 21/09805 (folios 20699 A 20701), obtenido en la PCSP.

Tabla 5 Estimación presupuesto expedientes 21/04609 y 21/09805

	Expediente 21/04609 (declarado desierto)	Expediente 21/09805
Presupuesto (IVA excluido)	12.916.750€	2.580.000€ anual Valor estimado del contrato, incluidas las prórrogas 13.158.000€
Estimación de los servicios solicitados	12.500.000€	2.500.000€ anuales
Comisiones por los servicios solicitados	Cantidad Variable hasta un máximo de 416.750€	Cantidad fija hasta un máximo anual de 80.000 €
Duración	5 años	1 año, prorrogable hasta un máx. de 5.

Fuente: elaboración propia a partir de datos que constan en los PCAP de los citados expedientes publicados en la PCSP⁶⁶

(99) Al expediente 21/09805 presentaron ofertas VIAJABIEN⁶⁷, ÁVORIS RETAIL, VECI, IAG7 y NAUTALIA. IAG7 resultó excluida por presentar una oferta incompleta a fecha de apertura de ofertas, y también NAUTALIA por no cumplir el requisito mínimo de experiencia recogido en el PPT respecto al gestor personal⁶⁸. El importe de las ofertas económicas (IVA excluido) de las empresas no excluidas fue el siguiente⁶⁹:

- ÁVORIS RETAIL, 2.579.900€, es decir, con una baja de 0,004% (100€) sobre el presupuesto; importe desglosado de la siguiente manera: coste anual estimado de las operaciones (importe variable): 2.500.000€ y coste ofertado del servicio (importe fijo): 79.900€.
- VECI 2.579.600€, es decir, con una baja de 0,791% (400€) sobre el presupuesto; importe desglosado de la siguiente manera: coste anual estimado de las operaciones (importe variable): 2.500.000€ y coste ofertado del servicio (importe fijo): 79.600€.
- VIAJABIEN, 2.500.000€, con una baja de 3,101 % (80.000€) sobre el presupuesto.

⁶⁶ Según consta en el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (PCAP) del expediente 21/0469 facilitado por el BE en contestación al requerimiento realizado (folios 19021) y en el PCAP del expediente 21/09805 obtenido en la PCSP (folios 20695).

⁶⁷ VIAJABIEN, S.L.

⁶⁸ Información aportada por BE en su contestación al requerimiento realizado (folios 19154 a 19157).

⁶⁹ Información aportada por BE en su contestación al requerimiento realizado (folios 19187, 19250 y 19351).

- (100) En cuanto a la oferta técnica las empresas obtuvieron las siguientes **puntuaciones**: VECI, 94,41 puntos; ÁVORIS RETAIL, 85,01 puntos y VIAJABIEN, 67,66 puntos, siendo adjudicado a VECI⁷⁰.
- (101) Como se ha mencionado anteriormente, **las conductas acreditadas afectan a la licitación del expediente 21/04609 del BE en octubre de 2021, constando contactos (i) entre IAG7 y VECI sobre si VECI iba a presentarse a la licitación y (ii) entre VECI, NAUTALIA, y ÁVORIS RETAIL, para no presentarse a la licitación y dejarla desierta.**
- (102) En la inspección llevada a cabo en IAG7 se recabó una conversación de **WhatsApp interna de esta empresa de 21 de octubre de 2021** entre el director de Business Travel y Vacacional y la presidenta de IAG7, **que evidencia contactos entre VECI e IAG7**, a iniciativa de VECI, en relación con la licitación del expediente 21/04609 del BE, que se había publicado el 10 de octubre y cuya fecha límite de recepción de ofertas era el 25 de octubre de 2021⁷¹:
- En primer lugar, el director de Business Travel y Vacacional copia y remite a la presidenta de IAG7 un párrafo de una conversación anterior (mantenida también por Whatsapp) con el director general de la compañía, donde informaba a este de una llamada que había recibido de directivos de VECI sobre la licitación del expediente 21/04609 del BE y le solicitaba instrucciones sobre cómo proceder respecto a dicho contrato:

“[director general y consejero delegado de IAG7] mañana comentamos la llamada q me hicieron a las 20h de España [director general del área corporativa de VECI] y [responsable del sector público del área corporativa de VECI] respecto a no presentarse al banco de España. Al parecer se lo han dicho a [presidenta de IAG7] esta mañana. Ya me dices mañana que hacemos pero yo iría adelante. El q sale ganando son ellos que seguirán si no se presenta nadie⁷².”

- (103) Tras esta remisión de su conversación con el director general de la compañía, el Director de Business Travel y Vacacional solicita también a la presidenta de IAG7 instrucciones sobre cómo proceder respecto al expediente 21/04609 del BE, expresando su opinión favorable a presentarse a dicha licitación:

“Se lo envié a [director general y consejero delegado de IAG7] hace unos minutos. Después de la llamada de [director general del área corporativa de

⁷⁰ Información aportada por BE en su contestación al requerimiento realizado (folio 19187).

⁷¹ Conversación interna de IAG7 a través de WhatsApp de 21 de octubre de 2021 entre el director de Business Travel y Vacacional de IAG7 y la presidenta de IAG7, recabada en la inspección de IAG7 (folios 8008 y 8009).

⁷² Se recuerda que VECI era la empresa adjudicataria del contrato en ese momento en ejecución, expediente nº 15/12534, de acuerdo con la información obtenida en <https://www.preferente.com/noticias-de-agencias-de-viajes/tradicionales/banco-de-espana-312-millones-para-viajes-culturales-y-estancias-hoteleras-262702.html> (folios 28169 a 28171).

VECI]. *Ya me decís que hacemos pero yo creo q deberíamos presentarnos porque quien ganan son ellos como paso en correos.”*

- Por último, la presidenta de IAG7 responde al director de Business Travel y Vacacional:

“Ok (...) mañana lo comentamos”.

- (104) También se ha recabado un **correo electrónico interno de 9 de marzo de 2022**, entre dos asesores comerciales (*sales consultant*) del departamento de administraciones públicas, integrado en el organigrama de **ÁVORIS CORPORACIÓN**, recabado en la inspección de la sede conjunta de las empresas del GRUPO BARCELÓ, que se remite con una dirección de correo con el dominio @bcdtravel.es y con el pie de firma “BCD TRAVEL”. **Este correo**, que es remitido el día siguiente de la publicación de la licitación del expediente 21/09805, **hace referencia al acuerdo que había existido entre, al menos, ÁVORIS RETAIL, VECI y NAUTALIA en relación con el expediente 21/04609 para no presentar ofertas**. En él se indica lo siguiente⁷³:

“Si recuerdas, este ya salió pero llegamos a un acuerdo con VECI y Nautalia para no presentarse ninguna agencia. Sólo se presentó VIAJABIEN y les descalificaron por la técnica, así que espero que los pliegos sean parecidos y pueda apoyarme en la técnica que estuve preparando entonces. Si es así, no me llevará tanto tiempo como si tuviera que partir de cero.” (énfasis añadido).

- (105) Por tanto, los mencionados contactos fueron recabados de empleados del departamento de administraciones públicas de la empresa ÁVORIS CORPORACIÓN, departamento que trabaja para todas las filiales del grupo. Por su parte, la empresa filial ÁVORIS RETAIL, con quien comparte la sede social y el dominio @bcdtravel.es, tampoco presentó oferta a este expediente y fue, sin embargo, quien presentó oferta con la marca BCD TRAVEL al expediente posterior 21/09805⁷⁴.
- (106) Tras los contactos descritos en los párrafos anteriores **ninguna sociedad de ÁVORIS ni tampoco IAG7, NAUTALIA ni VECI presentaron ofertas al expediente 21/04609**. Únicamente presentó oferta VIAJABIEN⁷⁵, que fue

⁷³ Correos electrónicos internos entre dos asesores comerciales (*sales consultant*) del departamento de administraciones públicas de ÁVORIS CORPORACIÓN (BCD TRAVEL) de 9 de marzo de 2022 con asunto “Re Agencias de Viajes/BANCO DE ESPAÑA (25.3.2022)”, recabado en la inspección de la sede común de las empresas del GRUPO BARCELÓ (folios 6209 a 6211).

⁷⁴ Según consta en la oferta presentada por ÁVORIS RETAIL, de acuerdo con la información aportada por el BE en contestación al RI realizado (folio 19190).

⁷⁵ VIAJABIEN, S.L. es la denominación antigua de la actual VB GLOBAL GROUP S.L., constituida en 2003, con sede en C/Espronceda, 40, Madrid, siendo el importe neto de la cifra de negocios alcanzado en 2022 de 96.370.923 €, incluida en el CNAE 7911, ocupando el puesto 27 en el ranking del sector. Está especializada en viajes corporativos, que suponen más del 60% de las ventas, y tiene diferentes líneas de negocio dentro del turismo, que desarrolla a

excluida por no cumplir los requisitos mínimos establecidos en los pliegos en cuanto a su oferta técnica, en concreto, por no alcanzar la puntuación mínima exigida en los criterios de valoración sometidos a juicio de valor ya que su memoria descriptiva del plan de trabajo era deficiente, al no estar detallada y no incorporar información sobre los servicios solicitados⁷⁶. Dado que la única empresa que se presentó fue excluida, la licitación del expediente 21/04609 quedó desierta y BE convocó el nuevo expediente 21/09805, siendo su importe para un año de 2.580.000€ (IVA excluido).

- (107) Como ya se ha indicado en el párrafo (96), en la nueva licitación se modificó el cálculo del PBL, destinando un importe fijo máximo de 80.000€, con independencia del número de viajes que se contrataran⁷⁷, y como también se ha indicado en los párrafos (93) y (99), ÁVORIS RETAIL, IAG7, VECI y NAUTALIA, que no presentaron oferta en la licitación 21/04609, sí la presentaron 5 meses más tarde con requisitos muy semejantes en la licitación 21/09805, aunque IAG7 y NAUTALIA resultaron excluidas, siendo adjudicada finalmente a VECI, actual prestadora del servicio.

4.1.1. Alegaciones de las partes

- (108) Con respecto a las descripciones de las licitaciones, las empresas no presentan alegaciones con la excepción de NAUTALIA. Como ya hiciera en sus alegaciones al PCH, esta empresa argumenta que hay una diferencia fundamental entre ambos expedientes que no ha sido considerada por la DC: mientras el expediente 21/04609 exigía en todo momento la prestación del servicio con dos trabajadores, el expediente 21/09805 preveía el inicio de la prestación del servicio con una sola persona, lo cual suponía un aliciente para NAUTALIA porque, al ser la remuneración fija independiente del número de trabajadores prestadores del servicio, el período de prestación del servicio con una persona supondría un ingreso notable con respecto al anterior expediente debido al ahorro de costes. Asimismo, alega NAUTALIA, en contestación a la PR, que no es exigible que NAUTALIA previese la posibilidad finalmente recogida en el contrato firmado entre VECI y el BE de que la remuneración fija se redujese en función del número de trabajadores prestadores del servicio.

través de 10 marcas reconocidas en el mercado, información obtenida de la base de datos informa (folios 28415 a 28431), de la página web de la empresa <https://vbtravelgroup.com/sobre-nosotros> (folios 28432 a 28441) y de la página web [Ranking Empresas Actividades de las agencias de viajes | Ranking Empresas \(eleconomista.es\)](#) (folios 28442 a 28445).

⁷⁶ Información facilitada por el BE en contestación al requerimiento realizado (18893, 19111 a 19120 y 19144 a 19148).

⁷⁷ Según consta en el PCAP, información disponible en la PCSP (folio 20695).

- (109) Esta Sala, como ya hiciera la DC, considera que no cabe dotar a esta circunstancia de la relevancia que pretende otorgarle NAUTALIA.
- (110) En primer lugar, y como ya respondió la DC, los PPT de ambas licitaciones⁷⁸ establecen en sus cláusulas 5.1 que la prestación del servicio deberá hacerse con dos personas en régimen “*in plant*”, siendo esta la regla general.
- (111) Ciertamente es que el expediente 21/09805 preveía en sus documentos la posibilidad de que, al inicio de la prestación del servicio y dada la situación de pandemia causada por la COVID-19, se pudiera empezar a prestar los servicios con una sola persona, como recogen las bases de dicha licitación que NAUTALIA adjunta como anexo 1⁷⁹ a sus alegaciones a la PR.
- (112) Lo que NAUTALIA omite en sus alegaciones es que los PPT establecen que será el BE quien, en el momento de la formalización del contrato, decidirá si, dadas las condiciones excepcionales causadas por la pandemia, el prestador del servicio podrá contar con únicamente un trabajador, sin que las empresas pudieran dar por hecho que iban a poder empezar con un solo trabajador (como muestra el hecho de que esta alegación sea exclusivamente realizada por esta empresa). Adicionalmente, los PPT recogen que el pase al régimen normal de dos trabajadores se producirá cuando se lleguen a ciertos umbrales de servicio o cuando, sin cumplirse esos umbrales, el BE considere que la prestación del servicio con una persona es deficiente.
- (113) En cuanto a que NAUTALIA no podía prever que la remuneración fija pudiera ser reducida en el caso de la prestación del servicio con una sola persona, cabe manifestar que dicha afirmación no puede ser creíble, ya que cualquier empresario activo en el sector de forma habitual puede suponer que un poder adjudicador no va simplemente a aceptar una prestación del servicio que solicita con unas prestaciones inferiores a las habituales al precio superior de las prestaciones habituales, “regalando” remuneración al prestador. A mayor abundamiento, un empresario prudente podría haber deducido que existía la posibilidad de reducir la remuneración fija de la redacción del Criterio 1: Oferta económica del PCAP⁸⁰ del expediente 21/09805, en cuya redacción se establece que el “*coste anual estimado del servicio (importe fijo) [...] siendo este último como máximo 80.000 euros anuales en el caso de dos personas in-plant*” (énfasis añadido).

⁷⁸ Según consta en los PPT de los expedientes 21/09805 (folio 20770) y 21/04609 (folio 20883).

⁷⁹ Folios 30646-30649.

⁸⁰ Folios 20692-20763.

- (114) Por todo ello, consideramos que no puede ser una circunstancia relevante a efectos de las conductas de las empresas el hecho de que existiera la posibilidad de, si así lo decidía el BE, empezar a prestar el servicio con una sola persona.
- (115) En relación con la documentación recabada en las inspecciones, que ha servido como prueba para la acreditación de esta conducta (WhatsApp internos de IAG7 y correo interno de GRUPO ÁVORIS) las empresas aceptan su existencia, si bien discuten los hechos que pueden considerarse acreditados y su interpretación en la PR (además de la calificación jurídica subsiguiente, como se verá), señalando la posible existencia de diversos errores en la información.
- (116) IAG7, en sus alegaciones a la PR⁸¹, argumenta que el Whatsapp recabado no prueba que la empresa fuese parte de un acuerdo para dejar desierta la licitación del BE, sino que, de hecho, debería ser considerada prueba de descargo, pues demuestra la intención de IAG7 de presentarse a la licitación a pesar de los contactos de VECI y acredita la frontal oposición a la sugerencia recibida de VECI. Con respecto al correo interno de ÁVORIS RETAIL, igualmente argumenta que debe ser considerada prueba de descargo pues no menciona a IAG7.
- (117) Por su parte, con respecto al Whatsapp, VECI⁸² alega que es la única prueba que la DC utiliza para demostrar contactos entre IAG7 y VECI; que, aunque se considere que dichos contactos efectivamente se produjeron, no queda claro cuál es la información que se transmitió; y que, en cualquier caso, no prueban un acuerdo de voluntades, pues IAG7 expresa su intención de presentarse a la licitación. Con respecto al email, hace hincapié en que menciona empresas diferentes a las del Whatsapp, que se intercambia entre cargos técnicos de ÁVORIS, que podría cuestionarse la seriedad de la conversación y que hace una mención de pasada al supuesto acuerdo, por lo que no puede ser considerada prueba suficiente.
- (118) En último lugar, NAUTALIA⁸³ insiste en que su mención en el correo interno de ÁVORIS se debe a un error, por lo que, siendo este el único elemento en el que se sustenta su imputación, debe considerarse que no es prueba suficiente para desvirtuar la presunción de inocencia.
- (119) De forma concordante con lo expresado con la DC en la PR, ninguna de estas alegaciones referidas a la existencia de posibles errores en la interpretación de la documentación interna de las empresas, o en la propia documentación, puede aceptarse.

⁸¹ Folios 30544-30602.

⁸² Folios 31094-31120.

⁸³ Folios 30654-30693.

- (120) En lo referente a que el Whatsapp es la única prueba considerada por la DC para demostrar que hubo una llamada entre IAG7 y VECI, cabe considerar que IAG7 no cuestiona ni la autoría ni la redacción de dichos mensajes, y en sus alegaciones acepta que *“la llamada controvertida”* tuvo lugar. Por ello, no cabe argumentar en contra de la celebración de dicha llamada, ya que ha sido reconocida por IAG7.
- (121) Con respecto a la supuesta oposición frontal de IAG7 a las sugerencias de VECI, ninguna de estas empresas aporta prueba alguna que ayude a demostrar que, efectivamente, hubo un distanciamiento claro de IAG7 con respecto a no presentarse a la licitación del BE, pues las dudas expresadas internamente por uno de los directivos no pueden ser consideradas distanciamiento suficiente, en especial viendo que posteriormente IAG7 actúa de acuerdo con el plan acordado.
- (122) En cuanto a que la DC no prueba que en la llamada entre IAG7 y VECI se tratasen los contactos con otras empresas, cabe acoger la explicación lógica esgrimida en la PR, según la cual la propia conducta no podía llevarse a cabo ni ser efectiva sin la participación de las demás empresas, toda vez que el objetivo era dejar desierta una licitación (*“El q sale ganando son ellos que seguirán si no se presenta nadie”*; subrayado añadido). La misma respuesta cabe ofrecer a las alegaciones de las empresas referidas a la ausencia de mención a IAG7 en el correo de ÁVORIS: no puede alegarse el desconocimiento de la participación de IAG7 porque este era un extremo de crucial importancia para la efectividad del acuerdo, dada la importancia de esta en el sector y el hecho de que ha quedado acreditado que VECI mantuvo contactos con ella a este respecto.
- (123) Adicionalmente, en cuanto a que no queda clara la información que se transmitió en la llamada entre VECI e IAG7, esta última en sus alegaciones y en el WhatsApp reconoce que la conversación tenía como temática central la sugerencia de no presentarse a la licitación del BE. En este sentido, no puede considerarse satisfactoria la explicación de VECI relativa a que los mensajes transmitidos en la llamada podrían ser simplemente unas quejas sobre las condiciones del pliego, pues no existe una explicación convincente de por qué altos directivos de empresas competidoras iban a concertar una reunión en la que una quisiera quejarse a la otra de las malas condiciones de los pliegos si no es para ponerse de acuerdo en su actuación o intercambiar información con respecto a dicha licitación.
- (124) Por último, en cuanto a la alegada mención por error de NAUTALIA en el correo interno y la validez que pudiera darse a este como prueba de cargo dadas sus características, cabe reparar en el hecho de que las SOCIEDADES BARCELÓ no han alegado en ningún momento errores en la redacción de dicho correo, por lo que no cabe acoger que la mención de NAUTALIA sea un error. A mayor

abundamiento, el hecho de que la comunicación se produzca entre dos trabajadores del área específica de ÁVORIS RETAIL responsable de la preparación de las ofertas en licitaciones del sector público debe ser un argumento que contribuya a reforzar la fuerza probatoria de este elemento, pues son personas con mayor cercanía y conocimiento de las decisiones empresariales que se tomen en este ámbito, sin perjuicio de que no tengan el poder de determinarlas por sí mismos. Igualmente, el cuestionamiento de la seriedad de la conversación o el hecho de que se mencione “de pasada” el acuerdo no pueden acogerse como argumentos en contra de la fuerza probatoria del email, pues no cabe exigir a la CNMC que solo se base en pruebas “serias” o extensas; más bien al contrario, el tono distendido y la concisión del email ha de considerarse un elemento que suma a su fuerza probatoria, pues muestra que las afirmaciones en él contenidas se hicieron en un contexto de confianza en el que no cabe pensar que el emisor del mensaje va a tergiversar los hechos o mentir a su destinatario.

4.2. Contactos entre ÁVORIS RETAIL, VECI y NAUTALIA en relación con los contratos basados (CBs) del AM 06/2020 de la UCM

- (125) Esta práctica afecta a los contratos basados (CBs) del AM 06/2020 de selección de empresas y subsiguiente contratación de los servicios de agencia de viajes de la UCM, cuya ejecución se produjo del 4 de abril de 2022 al 4 de abril de 2024⁸⁴, existiendo constancia de contactos entre ÁVORIS RETAIL, VECI y NAUTALIA que culminaron en la remisión y aceptación de un calendario de compromisos del que consta su existencia, al menos, durante el mes de octubre de 2022.
- (126) Durante el periodo analizado, la UCM licitó dos acuerdos marco para cubrir sus necesidades de servicios de agencia de viajes: el AM/06/2020 y el AM/30/23 008446.
- (127) El AM 06/2020 de selección de empresas y subsiguiente contratación de los servicios de agencia de viajes de la UCM, licitado por procedimiento abierto y tramitación ordinaria, con un PBL (IVA excluido) de 3.115.857,92 €/año y valor estimado (IVA excluido) de 6.854.887,42€, fue convocado el 26 de octubre de 2021, licitado por 2 años con una duración máxima incluidas las prórrogas de 4 años (según lo manifestado por la UCM este contrato no ha sido objeto de prórroga⁸⁵). Se fijó como plazo de presentación de ofertas hasta el 7 de diciembre

⁸⁴ Información aportada por la UCM en su contestación al requerimiento realizado (folio 28101).

⁸⁵ Información aportada por la UCM en su contestación al requerimiento realizado (folio 28101).

de 2021, y la apertura de sobres con fecha 13 y 17 de diciembre de 2021 y 17 de enero de 2022⁸⁶.

- (128) El PBL del contrato se estimó en función del gasto realizado por la UCM en el ejercicio 2019, que había ascendido a 1.885.094,04€⁸⁷. El objeto del contrato comprendía las reservas de desplazamientos, emisión, modificación, anulación en su caso y entrega de los billetes de transporte, seguros, asistencia técnica y organización de las reservas de desplazamientos, alojamientos tanto en territorio nacional como extranjero, y el alquiler de vehículos, obtención de visados e información sobre requisitos sanitarios y gestiones se precisen con motivo de la realización de viajes que se encarguen por cualquiera de los centros, departamentos, institutos universitarios, centros de investigación, servicios o unidades administrativas de la UCM, para la realización de viajes, pruebas selectivas, congresos o cualquier otra actividad programada o autorizada por la UCM para los miembros de la comunidad universitaria. Asimismo, incluía este servicio para las personas que se desplazaban desde su localidad de origen, ya fuera en territorio nacional o extranjero, para la participación en actividades que se realizaran en la UCM siempre que fuera autorizado por ésta. Igualmente, podía atenderse a través de CBs en este AM la organización de otros eventos, como congresos a celebrar y para cuya gestión la UCM careciera de los medios personales y/o materiales suficientes.
- (129) El expediente constaba de un lote único. Los CBs se adjudicaban teniendo en cuenta los criterios de: precio, adecuación del horario del transporte, adecuación del tipo de transporte, proximidad y adecuación del alojamiento y cobertura de los seguros, otorgándose al precio como mínimo una ponderación del 40%⁸⁸.
- (130) En cuanto a la solvencia requerida a los adjudicatarios, se solicitaba, o bien su inscripción en el registro oficial de licitadores y empresas clasificadas del estado (en concreto en el Grupo U; subgrupo: 4; categoría: 5 o D), o bien acreditar un volumen anual de negocios en el mejor ejercicio dentro de los tres últimos disponibles por importe igual o superior a una anualidad del contrato que asciende a 1.885.094,04€, así como una relación de los principales servicios efectuados, en los 3 últimos años, de igual o similar naturaleza que los que constituyen el objeto del contrato, cuyo importe anual acumulado en el año de mayor ejecución sea igual o superior al 70% de la anualidad del contrato.
- (131) En relación con el personal necesario para la ejecución del contrato se requería la asignación de un coordinador, integrado en la plantilla de la empresa (*in plant*),

⁸⁶ Información obtenida de la PCSP (folios 20656 a 20664) y facilitada por la UCM en su contestación al requerimiento realizado (folios 28101).

⁸⁷ Según consta en el PCAP del expediente AM 06/2020 obtenido en la PCSP (folio 28239).

⁸⁸ Según consta en los pliegos del acuerdo marco, disponibles en la PCSP (folios 20672 a 20679)

con experiencia de, al menos, 3 años en trabajos de dirección de carácter central de la empresa y un mínimo de 2 personas con formación superior en la materia y experiencia no inferior a 2 años. En cuanto a los medios materiales la adjudicataria, debía implementar, tras la petición de la UCM, un sistema informático para la gestión del servicio que debía poder integrarse en el sistema informático de la UCM. El compromiso de adscripción a la ejecución del contrato de los medios personales y/o materiales citados se exigía como condición esencial del contrato⁸⁹.

- (132) El AM 06/2020 fue adjudicado el 11 de febrero de 2022 a las tres únicas empresas que concurren: ÁVORIS RETAIL, NAUTALIA y VECI⁹⁰.
- (133) La ejecución del contrato debía realizarse a través de CBs. Cada necesidad de un servicio de agencia de viaje por parte del personal daba lugar a la licitación de un CB, al que se invitaba a las tres adjudicatarias, que debían responder en 24 horas. La solicitud de oferta a las adjudicatarias (anuncio de licitación) se hacía simultáneamente por medios electrónicos y las empresas estaban obligadas a presentar oferta por escrito, tal como se indicaba en los pliegos del AM⁹¹.
- (134) Los CBs en este AM se han tramitado por los distintos centros de la Universidad respecto a su personal y adscripción del crédito y por la Fundación General de la Universidad Complutense (en adelante, la Fundación), como medio propio, respecto a los viajes financiados mediante proyectos de investigación en el ámbito de su encargo. La forma de gestión, aunque sustancialmente similar, difiere entre la Fundación y el resto de los centros gestores de la UCM, en las herramientas utilizadas, por lo que los datos sobre cantidad e importe de los CBs se presentarán más adelante de forma separada⁹².
- (135) El procedimiento para la solicitud de servicios a las agencias de viaje se articulaba a través de un formulario disponible en la web de la UCM, accesible a los miembros de la comunidad universitaria. En el formulario, que se cumplimentaba por el viajero o persona encargada de tramitar la solicitud, se hacían constar las características del servicio solicitado (habitualmente servicios de transporte y alojamiento) y los datos de los usuarios. Al enviar el formulario cumplimentado, éste llegaba a los correos electrónicos de las tres empresas adjudicatarias del AM, disponiendo éstas de un plazo de 24 horas para remitir su

⁸⁹ Según consta en el PPT (folios 28211 a 28236) y en el PCAP del AM 06/2020 (folios 28237 a 28362), disponibles en la PCSP.

⁹⁰ Información obtenida en la PCSP (folios 20649 a 20679).

⁹¹ Información aportada por la UCM en contestación al requerimiento realizado (folios 5820 a 5823) y obtenida del PPT del expediente 06/2020 (folio 28215).

⁹² Información aportada por la UCM en contestación al requerimiento realizado (folio 28101).

oferta al correo del solicitante. Una vez recibidas las tres ofertas, el solicitante confirmaba a las agencias la oferta de su interés, a través del correo electrónico.

- (136) Los formularios de solicitud y la conformación de la oferta seleccionada se tramitaban mediante una aplicación de Google (Google Forms) y los servicios ejecutados mediante una factura en el sistema de gestión económica de la UCM. Por ello, las ofertas recibidas y su aceptación solo constan en el correo electrónico de los solicitantes. Y cuando el servicio era ejecutado, la agencia emitía la correspondiente factura que, tras la conformidad del usuario con el servicio, era tramitada por el centro de gastos correspondiente, procediéndose al pago de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 50.5 de las Normas de ejecución presupuestaria de la UCM⁹³.
- (137) Cabe señalar que, de acuerdo con lo establecido en el PCAP del AM, los CBs se perfeccionaban con su adjudicación sin que resultara necesaria la formalización de un contrato⁹⁴, siendo por tanto el propio acto de aceptación por parte del solicitante lo que lo perfeccionaba el contrato.
- (138) De todo lo expuesto, se concluye, según lo manifestado por la UCM, que:
- las ofertas recibidas y su aceptación solo constan en el correo electrónico de los solicitantes, y que
 - en el sistema de gestión económica de la UCM constan, las facturas emitidas por cada una de las empresas adjudicatarias, conformadas por el usuario del servicio y la memoria del responsable del gasto.⁹⁵
- (139) Por tanto, según indica la UCM, la relación de CBs en ejecución del AM 6/2020 se correspondería con las correspondientes facturas emitidas por cada una de las tres empresas adjudicatarias del AM⁹⁶.
- (140) A fin de poder concretar las ofertas presentadas por las adjudicatarias para cada solicitud de servicio, la DC requirió a las empresas adjudicatarias para que identificaran la oferta que presentaron a cada anuncio de licitación (solicitud de servicio), manifestando todas ellas que no disponían de esa información. En concreto, ÁVORIS RETAIL manifestó no disponer de un registro de aquellas solicitudes para las que presentó oferta, pero de las que no resultó adjudicataria,

⁹³ Información facilitada por la UCM en contestación al RI realizado (folios 28481 y 28482).

⁹⁴ Información obtenida de la cláusula 50 del PCAP del AM 06/2020 (folio 28307): en el acto administrativo de adjudicación del contrato basado se deberá hacer constar al menos los siguientes extremos: la identificación de la entidad adjudicataria con referencia a la capacidad del firmante; importe de adjudicación; la duración del contrato o las fechas estimadas para el comienzo de su ejecución y para su finalización y los plazos parciales si difieren de los indicados en el documento de licitación; los criterios de adjudicación ofertados por la entidad adjudicataria y cualquier otro extremo o cláusula que el órgano de contratación estime conveniente establecer.

⁹⁵ Información facilitada por la UCM en contestación al RI realizado (folio 28482).

⁹⁶ Información facilitada por la UCM en contestación al RI realizado (folio 28482). Dado el elevado número de contratos basados, 26.510 contratos, no se acompaña el listado detallado.

debido a que la solicitud de presupuesto de la UCM se producía mediante llamada telefónica o correo electrónico; ante el elevado número de correos electrónicos intercambiados por este motivo con la UCM (en torno a 85.000 correos), la empresa considera que no puede hacer una búsqueda manual de los mismos⁹⁷. Por su parte, NAUTALIA⁹⁸, también indicó que sólo registró de forma sistemática los CBs en los que resultó adjudicataria, pues eran los únicos para los que debía incluir información en las facturas y en los informes trimestrales⁹⁹. En el mismo sentido se manifestó VECI, que afirma tener registradas únicamente las ofertas que fueron aceptadas por la UCM y explica que no cuenta con un registro ni de las peticiones recibidas, ni de las ofertas enviadas que no fueron aceptadas, pues esa información solo consta en un buzón de correo genérico. Tanto el alto volumen de correos intercambiados con la UCM, 15.000 durante el acuerdo marco, como el hecho de que dicho correo genérico fuera usado a su vez para otras cuentas, hace muy complicada, en opinión de VECI, la extracción de la información requerida¹⁰⁰.

- (141) La siguiente tabla recoge la información proporcionada por la UCM y las empresas adjudicatarias en cuanto a número de contratos basados adjudicados a cada empresa y su importe; como se puede observar estas cifras si bien son similares, no son exactamente iguales,

Tabla 6 Comparativa contratos basados.

Empresa	Nº Contratos basados		Total importe de adjudicación	
	Empresas	UCM	Empresas	UCM
VECI	5.886	5.069	902.153,41	901.501,23
ÁVORIS RETAIL	11.609	10.654	1.611.607,98	1.605.985,26
NAUTALIA	10.680	10.787	2.453.407,69	2.670.835,61
TOTALES	28.175	26.510	4.967.169,08€	5.178.322,10€

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos facilitados por la UCM y las empresas adjudicatarias¹⁰¹

⁹⁷ Información facilitada por ÁVORIS RETAIL en contestación a la solicitud de información realizada (folio 28604)

⁹⁸ Información facilitada por NAUTALIA en contestación a la solicitud de información realizada (folio 28631)

⁹⁹ Según consta en el punto 10 del PPT del AM (folio 28225), "La empresa adjudicataria deberá facilitar a la UCM trimestralmente o cuando así se lo requiera, la siguiente información estadística: Número de billetes emitidos y su distribución por medio de transporte, clases, destinos, frecuencia de los mismos, medios y compañías de transporte; Número de reservas de hoteles por destino, categoría del hotel y precios; Número de reservas de alquiler de vehículos por destino; Facturación a la Universidad en soporte que permita su tratamiento y selección por solicitante, fechas, tipo de servicio e importes".

¹⁰⁰ Información facilitada por VECI en contestación a la solicitud de información realizada (folios 28660 y 28661).

¹⁰¹ Información facilitada por UCM (folio 28482), ÁVORIS RETAIL (folio 28606), VECI (folio 28669) y NAUTALIA (folio 28633) en contestación al requerimiento realizado.

- (142) Las empresas no presentan alegaciones respecto al número de contratos basados adjudicados a cada una de ellas y su importe.
- (143) Es cierto que, a pesar de haber sido aceptado por las empresas con la presentación de sus ofertas tras el estudio y valoración de las condiciones de estos pliegos, el procedimiento previsto en los pliegos del AM 06/2020 de la UCM planteaba dudas entre las empresas adjudicatarias. Así lo informaba la directora del departamento de administraciones públicas de ÁVORIS CORPORACIÓN (empleada de ÁVORIS RETAIL)¹⁰² el 9 de mayo de 2022 a otro empleado del mismo departamento¹⁰³:

“De ahora en adelante cuando las licitaciones sean acuerdos marco del tipo UCM, es decir, homologación de diferentes agencias y existencia de obligación por parte de todas las agencias de contestar a todas las peticiones, hay que consultarlo antes con [empleada de BCD Travel España, ÁVORIS CORPORACIÓN] y con [Managing Director BCD Travel España, ÁVORIS CORPORACIÓN] y Operaciones [empleada de BCD Travel España, ÁVORIS CORPORACIÓN] para el resto de sociedades, y esperar su visto bueno para presentarlo”

- (144) A lo que su compañero del departamento de administraciones públicas contestó **evidenciando el interés de ÁVORIS CORPORACIÓN para llegar a un acuerdo en las licitaciones de los CBs del AM**¹⁰⁴:

*“¿Se ha podido llegar a algún acuerdo con VECI y Nautalia para impedir el procedimiento que están marcando en la UCM? Está claro que es inviable que las tres agencias tengan que contestar a todas las solicitudes, y entiendo que **deberíamos ir los tres en bloque para evitar este proceder.**”*
(énfasis añadido)

¹⁰² En la inspección de las sedes conjuntas de las empresas del Grupo Barceló, se recabó una cadena de correos entre empleados que, según el dominio de las direcciones correo y el pie de firma, hacía referencia a BCD TRAVEL (folios 6337 a 6341) que, como se indicó en el párrafo (43) es una marca usada por ÁVORIS CORPORACIÓN para el negocio Corporate, incluida en su organigrama, tal como se recoge en la prensa del sector y en las páginas web de la propia empresa (folios 28641 a 28655). Por otro lado, en su contestación al RI, las empresas de Grupo Barceló han manifestado que BCD TRAVEL, es una marca comercial que utilizan sus sociedades ÁVORIS RETAIL y SEKAI. Según el organigrama funcional de ÁVORIS CORPORACIÓN, facilitado por las empresas del Grupo Barceló, la directora del departamento de administraciones públicas que tal como se indica en el párrafo (42) es el único departamento que trabaja para todo el grupo y depende directamente del director de distribución de ÁVORIS CORPORACIÓN. ÁVORIS RETAIL y SEKAI pertenecen a esta División, según información facilitada por las empresas del Grupo en contestación al RI realizado (folios 27166).

¹⁰³ Correo electrónico de 9 de mayo de 2022 con asunto “LICITACIONES ACUERDOS MARCO - NUEVAS DIRECTRICES” remitido por la directora del Departamento de Administraciones Públicas de BCD TRAVEL (ÁVORIS CORPORACIÓN) a un empleado del departamento de administraciones públicas de BCD TRAVEL (ÁVORIS CORPORACIÓN), recabado en la inspección de la sede común de las empresas del Grupo Barceló (folio 6341).

¹⁰⁴ Correo electrónico de 9 de mayo de 2022 con asunto “LICITACIONES ACUERDOS MARCO - NUEVAS DIRECTRICES” remitido por un empleado del departamento de administraciones públicas de BCD TRAVEL (ÁVORIS) a la directora del Departamento de Administraciones Públicas de BCD TRAVEL (ÁVORIS CORPORACIÓN), recabado en la inspección de la sede común de las empresas del Grupo Barceló (folio 6339).

- (145) A lo que contestó la directora de departamento de administraciones públicas ese mismo día¹⁰⁵:

“De momento no se ha llegado a acuerdo, ya no por falta de voluntad, sino porque cualquier acuerdo que no suponga respuesta a todo por parte de las 3 agencias, supone incumplimiento de contrato. Por parte de la UCM no hay voluntad para permitir ningún cambio ni reparto, nada, remiten a los pliegos, así que no sé cómo terminará esto”.

- (146) De hecho, ÁVORIS CORPORACIÓN en su contestación al requerimiento de información realizado al respecto, ha manifestado que tener que preparar oferta para cada servicio de agencia solicitado (cada uno de estos servicios es un CB) resultaba antieconómico para las empresas, y que el órgano de contratación, con el fin de evitar incumplimientos contractuales por parte de las empresas adjudicatarias del AM, les solicitó que adoptaran una solución¹⁰⁶, si bien, tal como se indicaba en el citado correo interno del departamento de administraciones públicas de ÁVORIS CORPORACIÓN de 9 de mayo de 2022, las empresas eran conscientes de que la UCM no permitía una solución contraria a lo establecido en los pliegos del AM.
- (147) Aun así, a partir de septiembre de 2022, **las tres empresas adjudicatarias mantuvieron contactos al objeto de alcanzar un acuerdo en relación con la ejecución del AM.**
- (148) En sus alegaciones al PCH las empresas no niegan los hechos reseñados y añaden nuevos datos sobre sus contactos con la UCM en el periodo que media entre la adjudicación del AM (abril de 2022) y el acuerdo imputado a las mismas (octubre de 2022).
- (149) Así, según alega NAUTALIA¹⁰⁷, un mes después del inicio del contrato, el 20 de abril de 2022, el Departamento de Contratación de la UCM le comunicó en una reunión los problemas que se estaban produciendo en los tiempos de respuesta y la supuesta falta de atención a ciertas peticiones. Frente a esto, indica NAUTALIA que en todo momento fue transparente con la UCM, a la que trasladó que el cumplimiento del contrato sin margen de maniobra no permitía responder en tiempo y forma a todas las peticiones sin incurrir en pérdidas económicas, proponiendo una redistribución equitativa de la carga de trabajo entre las tres agencias adjudicatarias, a lo que la UCM no contestó.

¹⁰⁵ Correo electrónico de 9 de mayo de 2022 con asunto “LICITACIONES ACUERDOS MARCO - NUEVAS DIRECTRICES” de la directora del Departamento de Administraciones Públicas de BCD TRAVEL (ÁVORIS CORPORACIÓN) a un empleado del Departamento de Administraciones Públicas de BCD TRAVEL (ÁVORIS CORPORACIÓN), recabado en la inspección de la sede común de las empresas del Grupo Barceló (folios 6338).

¹⁰⁶ Información aportada por ÁVORIS CORPORACIÓN en contestación al RI realizado (folios 14423 a 14438 y 27161 a 27183).

¹⁰⁷ Según consta en el párrafo 82 del escrito de alegaciones presentado por NAUTALIA (folio 29679).

- (150) NAUTALIA aporta como prueba documental confidencial nº2 junto a sus alegaciones al PCH la remisión de NAUTALIA a la UCM de una queja de una empleada de la UCM, fechada el 27 de abril de 2022, por no haber visto atendida su solicitud por ninguna de las tres agencias por estar sobrepasadas de solicitudes, indicándole NAUTALIA a la UCM su voluntad para colaborar con la UCM y el resto de agencias para encontrar una solución para la ejecución del AM, *“de la manera más eficiente posible dentro de los límites que establece el pliego y la ley de contratos de la administración pública”*. No obstante, indica NAUTALIA en sus alegaciones, aportando prueba documental confidencial nº3, que la UCM le hizo llegar el 29 de abril de 2022 un aviso formal por incumplimiento del contrato, con la amenaza de aplicación de penalizaciones económicas.
- (151) SOCIEDADES BARCELÓ¹⁰⁸ indica, asimismo, que en mayo de 2022 fue interpelada por la UCM por las incidencias que se estaban produciendo en el AM, exigiéndole el cumplimiento de sus obligaciones contractuales, sin mostrarse dispuesta a redistribuir la carga de responder a las solicitudes ni a modificar el procedimiento.
- (152) Por último, NAUTALIA¹⁰⁹ y SOCIEDADES BARCELÓ¹¹⁰ afirman en sus alegaciones que la propia UCM tomó la iniciativa, convocando a las tres empresas a una reunión programada para el 22 de septiembre de 2022, con objeto de analizar los problemas en la ejecución del contrato. En dicha reunión las empresas habrían reiterado la necesidad de establecer un reparto equitativo del servicio, sin lograr que la UCM apoyase esta iniciativa, dejando en manos de los adjudicatarios la decisión a adoptar. SOCIEDADES BARCELÓ aporta, como anexo 3 de sus alegaciones, la convocatoria de la citada reunión, mediante correo electrónico remitido por la UCM a la directora del Departamento de Administraciones Públicas de BCD TRAVEL (ÁVORIS CORPORACIÓN). La empresa indica que durante la reunión la UCM trasladó su insatisfacción y su postura de llegar a excluirlas de futuras licitaciones si no ponían remedio a la gestión de las incidencias.
- (153) **El 27 de septiembre de 2022 NAUTALIA convocó una reunión a través de TEAMS¹¹¹ a la que acudieron la propia NAUTALIA, VECI y empleados de ÁVORIS RETAIL,** con funciones en departamentos de ÁVORIS CORPORACIÓN, tras la cual se sucedieron una serie de correos electrónicos en

¹⁰⁸ Según consta en el párrafo 101 del escrito de alegaciones presentado por SOCIEDADES BARCELÓ (folio 29858).

¹⁰⁹ Según consta en el párrafo 89 del escrito de alegaciones presentado por NAUTALIA (folio 29681).

¹¹⁰ Según consta en el párrafo 102 del escrito de alegaciones presentado por SOCIEDADES BARCELÓ (folio 29858).

¹¹¹ Convocatoria de TEAMS de 27 de septiembre de 2022 del director comercial de la zona centro y Canarias de NAUTALIA recabada en la inspección de la sede común de las empresas del GRUPO BARCELÓ (folios 6372 a 6374).

los días siguientes entre personal de las tres empresas describiendo la creación de un calendario y unos compromisos para el desarrollo de las relaciones con la UCM en el AM investigado, con inicio el 3 de octubre de 2022. Esta reunión y el reparto de los CBs mediante el citado calendario han sido confirmadas por NAUTALIA¹¹² y SOCIEDADES BARCELÓ¹¹³ en sus alegaciones, indicando que las empresas acordaron la asignación de determinados días a cada una, para que la gestión y tramitación de todas las peticiones recibidas pudiese ser más eficaz, cuestión que, según indica en sus alegaciones SOCIEDADES BARCELÓ, se consiguió con esta medida.

- (154) Así, el día siguiente a la celebración de la reunión entre las tres empresas, es decir **el 28 de septiembre de 2022**, el director de operaciones de la zona centro de **ÁVORIS CORPORACIÓN** (empleado de ÁVORIS RETAIL), contestando al correo de convocatoria de la reunión del día anterior, **envió por correo electrónico a NAUTALIA y a VECI**, para su aceptación, **una propuesta de calendario y compromisos para operar con la UCM** (asunto del correo: “Re: Reunión UCM Veci-BCD-Nautalia”). Aunque en el texto del correo electrónico se menciona expresamente el envío de *“propuesta de calendario y compromisos para operar el cliente”*, entre la documentación recabada en la inspección no se ha encontrado ningún documento adjunto a este correo electrónico¹¹⁴:

“Buenas tardes Os paso la propuesta de calendario y compromisos para operar el cliente desde el lunes 04/10”¹¹⁵.

Quedamos a la espera de vuestro OK, y del e-mail de contacto de vuestro equipo para cuando tengamos los casos descritos en el Punto 5. Muchas gracias”

- (155) **El 29 de septiembre de 2022, NAUTALIA respondió**, poniendo en copia al responsable del sector público de VECI, **indicando que estaban pendientes de la contestación de VECI para comenzar con lo acordado** ¹¹⁶:

¹¹² Según consta en el párrafo 91 del escrito de alegaciones presentado por NAUTALIA (folio 29681).

¹¹³ Según consta en el párrafo 106 del escrito de alegaciones presentado por SOCIEDADES BARCELÓ (folio 29859).

¹¹⁴ Correo electrónico del 28 de septiembre de 2022 del director comercial de la zona centro (BCD TRAVEL) de ÁVORIS CORPORACIÓN (empleado de ÁVORIS RETAIL) al director comercial de la zona centro y Canarias de NAUTALIA, el responsable del sector público de VECI y la directora de administraciones públicas BCD TRAVEL de ÁVORIS CORPORACIÓN (empleada de ÁVORIS RETAIL), con asunto Reunión UCM Veci-BCD-Nautalia, recabado en la inspección de la sede común de las empresas del GRUPO BARCELÓ (folio 6346).

¹¹⁵ Téngase en cuenta que existe un error en esta fecha puesto que en el año 2022 el 4 de octubre era martes, tal como se muestra en el calendario reproducido en el párrafo (163)(163), y el acuerdo debía ejecutarse a partir del lunes 3 de octubre de 2022, y así se refleja en las alusiones a esa fecha en esta PR.

¹¹⁶ Correo electrónico del 29 de septiembre de 2022 del director comercial de la zona centro y Canarias de NAUTALIA al director comercial de la zona centro de ÁVORIS CORPORACIÓN, empleado de ÁVORIS RETAIL, el responsable del sector público de VECI y la directora de administraciones públicas de ÁVORIS CORPORACIÓN (empleada de ÁVORIS RETAIL), con asunto Reunión UCM Veci-BCD-Nautalia, recabados en la inspección de la sede común de las empresas del GRUPO BARCELÓ (folio 6346).

“Gracias [director de operaciones zona centro de ÁVORIS CORPORACIÓN, empleado de ÁVORIS RETAIL], [responsable del sector público de VECl] quedamos pendiente de vuestra postura para comenzar el lunes 3 de octubre en caso afirmativo”

- (156) **Y el 30 de septiembre de 2022**, el responsable del sector público de **VECl** **respondió en sentido afirmativo**, manifestando su acuerdo con la propuesta¹¹⁷:

“Buenos días a todos: Estamos de acuerdo con vuestra propuesta. Un abrazo”

- (157) Tras el visto bueno por parte de las tres empresas a la *“propuesta de calendario y compromisos”*, la directora del departamento de administraciones públicas de ÁVORIS CORPORACIÓN, empleada de ÁVORIS RETAIL, solicitó ese mismo día a VECl un correo electrónico de contacto, de cara al envío de los casos que supuestamente se describían en el punto 5 de los compromisos acordados entre estas tres empresas ([CONFIDENCIAL; correo VECl), que fue también facilitado por NAUTALIA, indicando, además, lo siguiente¹¹⁸:

“Gracias a todos, comenzamos entonces el lunes con el calendario enviado por [director comercial de la zona centro de ÁVORIS CORPORACIÓN, empleado de ÁVORIS RETAIL]. El mail de Nautalia sería el siguiente:

[CONFIDENCIAL; correo NAUTALIA]”

- (158) Para comprobar que la implantación del calendario y los compromisos se hacía según lo acordado, por parte de ÁVORIS CORPORACIÓN (por medio de los empleados de su filial ÁVORIS RETAIL) se planteó revisar su funcionamiento pasados unos días¹¹⁹:

“Si os parece a todos, vamos viendo a lo largo de la semana como va todo, y lo que nos transmiten los equipos y valoramos un update rápido entre nosotros para verificar que todo va según lo previsto en unos días”.

¹¹⁷ Correo electrónico del 30 de septiembre de 2022 del responsable del sector público de VECl al director comercial de la zona centro de ÁVORIS CORPORACIÓN, empleado de ÁVORIS RETAIL, director comercial de la zona centro y Canarias de NAUTALIA y la directora de administraciones públicas de ÁVORIS CORPORACIÓN (empleada de ÁVORIS RETAIL), con asunto Reunión UCM Veci-BCD-Nautalia, recabados en la inspección de la sede común de las empresas del GRUPO BARCELÓ (folio 6345).

¹¹⁸ Correos electrónicos del 30 de septiembre de 2022 entre la directora de administraciones públicas de ÁVORIS CORPORACIÓN (empleada de ÁVORIS RETAIL), el responsable del sector público de VECl y el director comercial de la zona centro y Canarias de NAUTALIA con asunto Reunión UCM Veci-BCD-Nautalia, recabados en la inspección de la sede común de las empresas del GRUPO BARCELÓ (folios 6367 a 6369).

¹¹⁹ Correo electrónico del 30 de septiembre de 2022 entre el director de operaciones de la Zona Centro de ÁVORIS CORPORACIÓN y el jefe de delegación BTC Sector Público de VECl, con copia al responsable del sector público de VECl, al director comercial de la zona centro y Canarias de NAUTALIA y la directora de administraciones públicas de ÁVORIS CORPORACIÓN, (empleada de ÁVORIS RETAIL), con asunto Reunión UCM Veci-BCD-Nautalia, recabados en la inspección de la sede común de las empresas del GRUPO BARCELÓ (folio 6366).

- (159) A lo que se mostró conforme NAUTALIA, que propuso incluso una fecha para la siguiente reunión de seguimiento del acuerdo, que según lo indicado estaría prevista para el 7 de octubre de 2022¹²⁰:

“Me parece perfecto, si queréis viernes que viene mantenemos reunión para ver como vamos”.

- (160) Los **correos electrónicos internos del departamento de administraciones públicas de ÁVORIS CORPORACIÓN de 21 de octubre de 2022** entre la directora del departamento de administraciones públicas y una empleada de este departamento evidencian el efectivo reparto de los CBs del AM entre las empresas adjudicatarias de dicho AM, así como el seguimiento de dicho acuerdo de reparto, que las empresas harían a través de reuniones al efecto. Así, la directora del departamento de administraciones públicas recibió un correo de la UCM informándole de un servicio solicitado que había quedado sin cubrir, lo que confirmaría que, tras la adopción del calendario, las empresas no atendían aquellas solicitudes recibidas en días que no les correspondían¹²¹,

“Buenos días, os informamos de solicitud no atendida”.

- (161) y esta lo reenvía a la empleada comentándole lo siguiente¹²²:

“He recibido esto, si no interpreto mal, esto es del 5 de octubre que tocaba a Nautalia, correcto?”

Confírmame please y hablo con VECI y NAUTALIA para poner ya la reunión de seguimiento (...) (énfasis añadido).

- (162) La contestación del mismo día es del siguiente tenor ¹²³:

“No, el día 5 le tocaba a veci, todas las quejas son tuyas. Habría que ver si tenemos capacidad de pasarnos las reservas de unos a otros si no se pueden gestionar.” (énfasis añadido).

¹²⁰ Correos electrónicos del 30 de septiembre de 2022 entre la directora de administraciones de ÁVORIS CORPORACIÓN, empleada de ÁVORIS RETAIL, el director comercial de la zona centro y Canarias de NAUTALIA al director comercial de la zona centro de ÁVORIS CORPORACIÓN, empleado de ÁVORIS RETAIL, el responsable del sector público de VECI y el director comercial de la zona centro y Canarias de NAUTALIA con asunto Reunión UCM Veci-BCD-Nautalia, recabados en la inspección de la sede común de las empresas del GRUPO BARCELÓ (folio 6366).

¹²¹ Correo electrónico interno de Servicio de Seguimiento de Proyectos y Contratos UCM de 21 de octubre de 2022 con asunto “Fwd: AV-816192.Agencias de viajes. Solicitud de servicios”, entre el Servicio de Seguimiento de Proyectos y Contratos de la UCM y la directora del Departamento de administraciones públicas de ÁVORIS CORPORACIÓN, empleada de ÁVORIS RETAIL, recabados en la inspección de la sede conjunta de las empresas del GRUPO BARCELÓ (folio 6382 y 6383).

¹²² Correo electrónico interno del departamento de administraciones públicas de ÁVORIS CORPORACIÓN de 21 de octubre de 2022 con asunto “Fwd: AV-816192.Agencias de viajes. Solicitud de servicios”, recabado en la inspección de la sede conjunta de las empresas del GRUPO BARCELÓ (folio 6381).

¹²³ Correo electrónico interno del departamento de administraciones públicas de ÁVORIS CORPORACIÓN de 21 de octubre de 2022 con asunto “Fwd: AV-816192.Agencias de viajes. Solicitud de servicios”, recabado en la inspección de la sede conjunta de las empresas del GRUPO BARCELÓ (folio 6381).

- (163) En su contestación posterior, la directora del departamento de administraciones públicas incluye en el cuerpo del correo electrónico el calendario acordado entre las empresas para el mes de octubre de 2022, indicando sobre él lo siguiente¹²⁴:

“Jelou, ¿se ha cambiado el calendario?, mira, el día 5 era Nautalia”

CALENDARIO							
Octubre							
	L	M	X	J	V	S	D
39						1	2
40	3	4	5	6	7	8	9
41	10	11	12	13	14	15	16
42	17	18	19	20	21	22	23
43	24	25	26	27	28	29	30
44	31						

- (164) Ese mismo día, 21 de octubre de 2022, desde el departamento de administraciones públicas de ÁVORIS CORPORACIÓN se remite la petición a NAUTALIA¹²⁵:

“Según lo acordado ahora mismo por teléfono, te remito la solicitud no atendida según la UCM”.

- (165) Con la misma fecha NAUTALIA contesta lo siguiente¹²⁶:

“Gracias [directora del Departamento de Administraciones Públicas de ÁVORIS CORPORACIÓN, empleada de ÁVORIS RETAIL], se lo remito a [empleada de NAUTALIA] para que les dé respuesta con históricos de día de respuesta”.

- (166) Teniendo en cuenta el procedimiento establecido por la UCM, descrito en los párrafos (135) a (141), cada solicitud de servicio, una vez era aceptada por el usuario, daba lugar a un contrato basado en el AM y a la emisión de la factura correspondiente por parte de la empresa adjudicataria de este. La DC ha calculado, a partir de la información sobre solicitudes de servicio adjudicadas a

¹²⁴ Correo electrónico interno del departamento de administraciones públicas de ÁVORIS CORPORACIÓN de 21 de octubre de 2022 con asunto “Fwd: AV-816192.Agencias de viajes. Solicitud de servicios”, recabado en la inspección de la sede conjunta de las empresas del GRUPO BARCELÓ (folio 6386).

¹²⁵ Correo electrónico de 21 de octubre de 2022 de la directora del Departamento de Administraciones Públicas de ÁVORIS CORPORACIÓN, empleada de ÁVORIS RETAIL, al director Comercial Zona Centro, Aragón y Canarias de NAUTALIA, recabado en la inspección de la sede conjunta de las empresas del GRUPO BARCELÓ (folios 6396).

¹²⁶ Correo electrónico de 21 de octubre de 2022 del director Comercial Zona Centro, Aragón y Canarias de NAUTALIA a la directora del Departamento de Administraciones Públicas de ÁVORIS CORPORACIÓN, empleada de ÁVORIS RETAIL, recabado en la inspección de la sede conjunta de las empresas del GRUPO BARCELÓ (folios 6396).

cada empresa, facilitada por éstas en sus contestaciones al requerimiento de información realizado, ÁVORIS RETAIL (folio 28606), VECI (folio 28669) y NAUTALIA (folio 28633), que durante el mes de octubre de 2022 se ejecutaron aproximadamente 1220 CBs¹²⁷.

- (167) Cabe destacar que más adelante, **el 15 de febrero de 2023**¹²⁸, la UCM remitió **por correo electrónico una circular interna** a los miembros de la universidad, autorizando un cambio en el procedimiento, de tal manera que los solicitantes podían aceptar la primera oferta recibida sin necesidad de esperar las 24 horas¹²⁹ para recibir las tres ofertas. Esta decisión por parte de la UCM fue adoptada, tal y como ha informado a la DC la propia Universidad, al considerar que la ejecución de los CBs por las tres empresas adjudicatarias del AM estaba resultando *“altamente ineficaz porque cuando el solicitante confirmaba su oferta pasadas las 24 horas, los precios habían cambiado al alza por lo que estaba confirmando una oferta más cara que cualquiera de las tres recibidas (lo que ocurría habitualmente en el transporte). Para paliar esta se autorizó en el procedimiento, la posibilidad de aceptar la primera oferta que se recibiese”*¹³⁰.
- (168) Según manifiesta SOCIEDADES BARCELÓ¹³¹, en enero de 2023, la UCM le comunicó que a partir de esa fecha los formularios de solicitud irían firmados únicamente por el solicitante.
- (169) El AM 06/2020, inició su ejecución el 4 de abril de 2022 con un periodo de vigencia de 2 años prorrogables por dos más. Sin embargo, la UCM decidió no prorrogar el contrato más allá del período ordinario de ejecución¹³² y el 22 de noviembre de 2023 se publicó en el DOUE la convocatoria de una nueva licitación, AM 30/23 008446, que se formalizó el 14 de marzo de 2024 con entrada en vigor a partir del 4 de abril de 2024¹³³. El AM 30/23 008446, para la selección de una empresa y subsiguiente contratación de los servicios de Agencia de Viajes para la UCM, fue licitado también por procedimiento abierto, con un PBL de 3.888.335,39€ (IVA excluido) para dos años de duración del contrato y un valor estimado, teniendo en cuenta prórrogas y modificaciones (IVA

¹²⁷ Debe tenerse en cuenta que VECI ha manifestado que en registró cada uno de los servicios que formaban una solicitud como una factura diferente, de manera que una misma solicitud da lugar a varias facturas (folio 28660), NAUTALIA ha manifestado que la fecha de facturación recogida puede variar, en ocasiones uno o dos días de la fecha de aceptación del servicio (folio 28632). Finalmente cabe reseñar que en la información facilitada por las empresas existen importes de facturas/contratos basados de signo negativo que han sido tratados como rectificaciones o devoluciones, y no han sido contabilizados, puesto que en ese sentido se han manifestado tanto la UCM (folio 28537) como NAUTALIA (folio 28632).

¹²⁸ Información facilitada por la UCM en contestación al RI realizado (folio 28679).

¹²⁹ Información facilitada por la UCM en contestación al RI realizado (folio 28682).

¹³⁰ Información facilitada por la UCM en contestación al RI realizado (folios 28481 y 28482).

¹³¹ Según consta en el párrafo 99 del escrito de alegaciones presentado por SOCIEDADES BARCELO (folio 29857).

¹³² Información aportada por la UCM en su contestación al requerimiento realizado (folio 28101).

¹³³ Información obtenida en la PCSP e incorporada al expediente (folios 28154 y 28158).

excluido) de 9.332.004,93€. El PBL se estimó teniendo en cuenta que en el ejercicio 2022 el gasto de la UCM en servicios de agencia de viajes fue de 2.143.999,41€, IVA incluido.

- (170) Aunque su objeto era idéntico al del contrato precedente, al adjudicar el AM a una única empresa, los órganos de contratación podían solicitar los servicios que necesitaran directamente o consultar por escrito al empresario, pidiéndole, si fuere necesario, que completase su oferta. La empresa estaba obligada a presentar oferta válida en el plazo de 24 horas.¹³⁴
- (171) A esta licitación presentaron oferta IAG7 y NAUTALIA, adjudicándose a NAUTALIA el 26 de enero de 2024.¹³⁵

4.2.1. Alegaciones de las partes

- (172) Frente a la descripción del contrato realizada por la DC las empresas imputadas oponen dos alegaciones principales ya traídas a colación en sus alegaciones al PCH:
- a) el **ámbito del contrato es mayor que el descrito por la DC**, al incluir también viajes de uso privado por parte de la comunidad universitaria en general y sus familiares (SOCIEDADES BARCELÓ¹³⁶);
 - b) la **competencia entre las empresas únicamente existía en la primera fase de la licitación**, mientras que, en la segunda fase -articulada a través de CBs- esta competencia se encontraba extraordinariamente limitada (VECI, SOCIEDADES BARCELÓ, NAUTALIA).
- (173) Respecto a la alegación referida a un **ámbito del contrato mayor que el descrito en el PCH**, sostiene SOCIEDADES BARCELÓ que el contrato incluía el servicio para los viajes de uso privado por parte de la comunidad universitaria en general y sus familiares, lo que suponía que habría que atender los viajes corporativos de un total de 78.000 personas directamente relacionadas con la universidad y además sus viajes privados y los de sus familiares, lo que implicaba una elevada carga de trabajo que dificultaba la gestión en plazo de las solicitudes. Además, dicho plazo, que exigía contestaciones dentro de las 24 primeras horas, era una circunstancia adicional que incrementaba la presión a la que se veían sujetas las empresas.

¹³⁴ Según consta en los PCAP y PPT de los expedientes AM 06/2020 y AM 30/23 008446, información obtenida de la PCSP (folios 28211 a 28362 y 27936 a 28087).

¹³⁵ Información obtenida de la PCSP (folios 28389 a 28391).

¹³⁶ Folios 30750-30802.

- (174) Esta Sala considera, al igual que la DC, que la alegación de SOCIEDADES BARCELÓ no puede asumirse, al no responder a la realidad del contrato. Según lo establecido el PCAP¹³⁷, las necesidades a satisfacer por el AM son los *“servicios necesarios para los desplazamientos de los miembros de la comunidad universitaria en el cumplimiento de las funciones que tienen encomendadas”*. En cuanto a los viajes privados de los miembros de la comunidad universitaria y sus familiares, aunque en el PCAP se contempla que las adjudicatarias presenten una oferta para la prestación de este servicio, sin embargo, aclara que *“la relación contractual se establecerá exclusivamente entre la agencia adjudicataria y el particular solicitante de los servicios”* y el PPT incide en que *“tal actividad contractual será ajena a la universidad”*.
- (175) SOCIEDADES BARCELÓ aporta junto a sus alegaciones a la PR el anexo 1¹³⁸, consistente en un correo en el que un miembro de la comunidad de la UCM solicita que le reserven un billete adicional por cuenta propia, y el anexo 2¹³⁹, un archivo en el que se reflejan diversas facturas emitidas por servicios prestados a, según SOCIEDADES BARCELÓ, personas ajenas a la UCM.
- (176) Esta Sala considera que un email en el que una persona hace una solicitud fuera de las condiciones del AM no puede ser suficiente para probar que las empresas se veían sometidas a una enorme presión por deber atender peticiones fuera del AM. De hecho, que un usuario haga una petición no permitida no prueba la obligación de las agencias de atender estas. Por último, el correo remitido es dicha solicitud, pero no se aporta prueba alguna de que la empresa efectivamente prestara el servicio fuera de los términos del AM. En cuanto al segundo anexo, esta Sala tampoco puede verificar de ninguna manera que las solicitudes hayan sido realizadas fuera de las condiciones del AM.
- (177) Respecto a la **segunda alegación**, VECl afirma, como ya alegase frente al PCH, que la PR se equivoca al asimilar cada solicitud de servicio (CB) con una licitación, ya que los elementos fundamentales de la prestación del servicio ya habrían quedado fijados en la formalización del contrato del AM. VECl afirma además, al igual que NAUTALIA y SOCIEDADES BARCELÓ, que la competencia entre las empresas durante la ejecución del contrato, es decir, en las licitaciones de CBs, era casi inexistente, pues no existía margen de maniobra para diferenciarse sustancialmente en el servicio prestado.
- (178) Para resaltar el error de la DC al equiparar cada solicitud de servicio con una licitación, VECl menciona que en los términos del AM ya quedan fijados los

¹³⁷ Según lo establecido en la página 2 del PCAP (folio 28238) y en la página 16 del PPT (folio 28226).

¹³⁸ Folios 30803-30806.

¹³⁹ Folios 30807-30812.

elementos fundamentales de la prestación del servicio (remuneración de la agencia de viajes y la determinación de cargos en caso de modificación o cancelación, condiciones del servicio en términos de disponibilidad y calidad de medios humanos y técnicos y empresas homologadas y que podían optar a los CBs) y que por parte de VECI se reflejaban en la oferta enviada para la licitación del AM (folio 5862).

- (179) Por su parte, SOCIEDADES BARCELÓ sostiene que no existía margen para la competencia en los CBs dado que las adjudicatarias actuaban como simples intermediarias en gran parte de las solicitudes (aviones, hoteles, etc.), sobre los que los solicitantes solían imponer determinados criterios (localización del hotel, horario del vuelo...), que hacían que la selección se limitara a una opción concreta cuyo precio venía fijado por el proveedor del servicio.
- (180) Igualmente, NAUTALIA indica que las comisiones que podían cobrar las agencias quedaron predeterminadas en sus ofertas al AM, y no podían modificarse a posteriori, por lo que no existía margen para fijar los precios a cobrar que dependían principalmente de los proveedores y de las comisiones. VECI señala como parámetros que limitaban la oferta a presentar las condiciones y obligaciones contenidas en la cláusula 2 del PPT en concreto: i) el compromiso de aplicación de descuentos o mejoras derivados de acuerdos suscritos por la UCM con proveedores, ii) que los precios de las habitaciones se adapten a los límites cuantitativos de dietas por categorías aprobadas por la UCM, y iii) los concretos términos fijados por cada solicitante.
- (181) Esta Sala, al igual que la DC, no puede compartir ninguna de las anteriores alegaciones referidas a la ausencia de competencia durante la ejecución del contrato a través de CBs.
- (182) En primer lugar, respecto a la alegación de VECI de ausencia total de competencia durante dicha ejecución a través de CBs y el error de la PR al referirse a los mismos como una segunda licitación, debe recordarse que el artículo 221.4 de la LCSP distingue, en la formalización de los CBs en un acuerdo marco concluido con varios empresarios, entre los supuestos en que todos los términos para adjudicar dichos contratos se encuentren en el acuerdo marco y aquellos otros en que debe realizarse una nueva licitación que precise y concrete tales términos e incluso establezca otros genéricamente mencionados (subrayado añadido).
- (183) Pues bien, el PCAP del AM 06/20 en su cláusula 1¹⁴⁰ establece “*El presente acuerdo marco, como sistema de racionalización técnica, comprende la determinación de las empresas adjudicatarias, así como las condiciones*

¹⁴⁰ Información disponible en el PCAP del expediente AM 06/20 (folio 28238).

generales y términos básicos a los que habrán de ajustarse sus contratos basados que requerirán de una segunda licitación, por no tener el acuerdo marco todos sus términos definidos, que se celebrará de acuerdo con lo establecido en el apartado 21 de esta carátula” (subrayado añadido). En concreto, la primera fase evalúa aspectos cualitativos y cuantitativos¹⁴¹ de las empresas como la gestión del servicio y los cargos por emisión de billetes y la segunda fase (CBs) se centra en la calidad del servicio y el precio ofrecidos por cada una de las adjudicatarias para cada servicio solicitado¹⁴². Así, la segunda licitación (CBs) no incidía en criterios ya valorados en la primera licitación (cargos por emisión y cancelación de billete, canon por volumen de operaciones privadas), sino en la calidad del servicio específico ofertado (hasta un 60% de la valoración total) y precio del servicio.

- (184) Por lo tanto, la DC no comete ningún error al considerar los citados CBs como una segunda licitación, sino que se atiene estrictamente a lo estipulado en el PCAP (cláusula 1).
- (185) A este respecto resulta oportuno recordar que la naturaleza jurídica de los acuerdos marco ha sido examinada por los órganos consultivos de la contratación administrativa en distintas ocasiones. Como señala el Informe 9/2013, de 19 de junio de 2014, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de las Islas Baleares, siguiendo el Dictamen del Consejo de Estado 514/2006, de 25 de mayo, sobre el Anteproyecto de la ley de contratos del sector público, el acuerdo marco es “[...] *un negocio de naturaleza normativa o precontractual basado en la categoría del contrato normativo [...]. Es decir, es un contrato preparatorio en el que se fija una reglamentación o unas condiciones uniformes y generales que permiten la celebración de contratos futuros, de manera que las partes se obligan a contratar de una forma determinada*”.
- (186) La Sala considera que la alegación de VECI de que la DC omite un matiz fundamental de la cita al no reflejar la frase “*No obstante, no todos los acuerdos marco tienen esta naturaleza, sino que ello debe matizarse en función de las diferentes modalidades de acuerdo marco*” no desvirtúa los argumentos del órgano instructor, pues no puede considerarse que las condiciones específicas de este AM contradigan la afirmación recogida en la cita original.

¹⁴¹ Concretamente: presentación de una memoria técnica sobre gestión del servicio, propuesta de la empresa para el uso privado del servicio y otros aspectos directamente cuantificables como cargos por emisión, modificación y cancelación de billete, canon por volumen de operaciones privadas, experiencia del coordinador del contrato, sistemas de información sobre facturación o satisfacción del cliente, cobertura horaria y disponibilidad de oficinas en distintas ciudades, según se recoge en la cláusula 8 del PCAP, (folios 28243 a 28246).

¹⁴² Concretamente: adecuación a lo solicitado por el cliente en horario o tipo del medio de transporte, ubicación del alojamiento, seguros ofertados y precio, según se recoge en la cláusula 21 del PCAP (folios 28250 y 28251).

- (187) En este mismo sentido, la Comisión Europea en la Nota explicativa sobre los acuerdos marco, de 14 de julio de 2005¹⁴³ de la Dirección General de Mercado Interior y Servicios, ya señalaba¹⁴⁴ que la figura del acuerdo marco no era una figura unitaria, sino que abarcaba dos situaciones diferentes, que el citado Informe 9/2013 explica de este modo: *“los acuerdos marco que establecen todos sus términos y que no prevén competencia posterior, también denominados contratos marco, y los acuerdos marco que no establecen todos sus términos y que requieren una segunda fase para concretar todas las obligaciones, que son los acuerdos marco stricto sensu”*. En este sentido, cabe recordar que, como se ha recogido en el párrafo (183), el propio PPT considera que el AM no tiene todos sus términos definidos.
- (188) Igualmente, deben rechazarse las alegaciones que sostienen la inexistencia de margen de maniobra para presentar ofertas competitivas durante la ejecución del AM a través de CBs. En primer lugar, aunque las condiciones y obligaciones contenidas en la cláusula 2 del PPT puedan limitar la oferta, en cualquier caso, constituyen unas condiciones básicas de prestación del servicio, por tanto, mejorables en la oferta del CB, y están reflejadas en el propio PPT, de forma que las adjudicatarias las conocían y aceptaron al formalizar el contrato.
- (189) En segundo lugar, consideramos que SOCIEDADES BARCELÓ no aporta prueba suficiente que acredite que los empleados de la UCM remitían habitualmente solicitudes tan específicas que limitaban la selección a una opción concreta, cuyo precio era dictado esencialmente por el proveedor del servicio, pues la aportación de un único caso en el que un solicitante requiere la reserva de servicios extremadamente concretos no es suficiente para probar una tendencia general.
- (190) Por el contrario, como se examinará a continuación, los términos de las solicitudes recibidas no impiden a las agencias ofrecer precios distintos a sus competidores, sino que estas empresas poseen, o podrían adquirir, herramientas o firmar acuerdos específicos con proveedores, para ajustar y optimizar sus precios de manera que puedan competir en el mercado, tal y como se comprometieron al firmar un AM con la UCM que les obligaba a presentar oferta a todos y cada uno de los CBs. A este respecto debe señalarse que, según han reconocido las adjudicatarias en sus contestaciones a los requerimientos de información realizados por la DC, los ingresos por comisiones de las agencias de viajes no solo provienen de los clientes (como UCM) sino que también pueden

¹⁴³ Explanatory Note – Framework Agreements – Classic Directive. Document CC/2005/03_rev 1 of 14.7.2005

¹⁴⁴ Epígrafe 1.1 'Types of framework agreements covered by the Classic Directive': *“Although the Classic Directive refers exclusively to “framework agreements”, the provisions actually relate to two different situations: framework agreements that establish all the terms and those which do not establish them all. Purely for explanatory purposes, the first kind may be termed framework contracts and the second framework agreements stricto sensu.”*

recibirse comisiones de los proveedores. Esas comisiones de los proveedores no son, en general, iguales para todas las agencias, dado que los acuerdos negociados por cada agencia permiten obtener descuentos y otras condiciones favorables (como mejores comisiones o acceso preferencial a inventarios¹⁴⁵), trabajando incluso algunas operadoras, tal como ha manifestado VECI¹⁴⁶ con acuerdos específicos para el sector público.

- (191) En cuanto a las comisiones por emisión de billete definidas por las adjudicatarias en su oferta al AM solo establecen un límite superior, por lo que nada impide a las agencias adjudicatarias ofertar una comisión aún menor en los CBs, de manera que la reducción del margen de beneficio se compense con mayores volúmenes de operaciones. Asimismo, dado que los precios de los proveedores fluctúan en función de la demanda, una eficiente gestión de reservas permite obtener tarifas competitivas. Estas circunstancias, además de otras, como la experiencia en el mercado y el *know-how* de las empresas, inciden directamente en el precio y permiten a las empresas ofrecer precios diferenciados y por tanto competir entre ellas en cuanto a este parámetro.
- (192) Por otra parte, los criterios de adjudicación de los CBs definidos en el apartado 21 de la carátula del PCAP comprendían, además, parámetros (con una valoración de hasta un 60% de la puntuación) relacionados con la calidad del servicio, como la adecuación a lo solicitado por el cliente en horario o tipo del medio de transporte, la ubicación del alojamiento o los seguros ofertados, que permiten a las empresas ofrecer un servicio más o menos adaptado a las necesidades del solicitante haciendo su oferta más o menos atractiva que la de los competidores.
- (193) Adicionalmente, y en referencia a las alegaciones relativas a que había un margen muy escaso o casi inexistente para competir en precio y calidad, cabe señalar que el apartado 2.2 del PPT¹⁴⁷ establece literalmente que “*Los adjudicatarios asumirán los Acuerdos que la Universidad Complutense de Madrid tenga o pueda tener con cadenas hoteleras o con empresas de transporte, siempre que éstos sean de precio inferior a los que puedan ofrecer*” (énfasis añadido).
- (194) Esta redacción demuestra que carecen de sentido las alegaciones relativas a que las agencias no podían competir en precios ni calidad porque debían aplicar los acuerdos que la UCM tuviera. Si bien es cierto que estaban obligados a aplicarlos en los casos en los que su aplicación resultara en un precio más bajo

¹⁴⁵ Información facilitada por NAUTALIA en contestación al requerimiento de información realizado (folio 25985).

¹⁴⁶ Información facilitada por VECI en contestación al requerimiento de información realizado (folio 27240).

¹⁴⁷ Folios 28211-28236.

que el que la agencia podría obtener sin un acuerdo propio o con uno menos favorable, esta Sala observa que las agencias podían perfectamente negociar con las cadenas hoteleras y con las empresas de transporte para obtener acuerdos más beneficiosos que el de la UCM y los de las otras dos agencias o con empresas con las que no hubiera ningún acuerdo. Por ello, esta Sala observa que el propio AM permitía la competencia en precios y calidad del servicio, sin que queda afirmar que esta estaba limitada por la obligación de aplicar los acuerdos de la UCM.

- (195) Por todo ello, esta Sala se muestra de acuerdo con las afirmaciones de la DC: el AM 06/20 constaba de una primera fase donde las empresas competían por ser adjudicatarias del AM, en base a unos criterios de adjudicación, recogidos en el apartado 8 de la carátula del PCAP¹⁴⁸ (entre otros, organización de medios personales, condiciones propuestas para el uso privado del servicio de agencia de viaje, valores máximos por cargo de emisión de billetes, aplicación de cargo por anulación o modificación de reserva y cobertura horaria...) y que suponía que únicamente estas empresas que resultaban adjudicatarias del AM podrían ofertar en una segunda fase, consistente en una segunda licitación por cada uno de los servicios solicitados (CBs) según los criterios de adjudicación recogidos en el apartado 21 de la carátula del PCAP (precio, adecuación del medio de transporte y del alojamiento a las necesidades del solicitante y seguros). Por lo que la configuración de los pliegos no impedía la competencia entre las adjudicatarias, sino que dejaba margen para que estas compitiesen tanto en precio como en adecuación y calidad del servicio.
- (196) Por tanto, la finalidad del AM era la selección de un máximo de 3 empresas para la contratación de los servicios de agencia de viajes de la UCM, mediante la celebración de CBs.
- (197) En cuanto a la eficiencia del modelo licitado por la UCM, todas las adjudicatarias coinciden en afirmar que el modelo impuesto por el AM en los pliegos era altamente ineficiente, lo que hacía inviable su ejecución.
- (198) **En primer lugar, la necesidad de atención de las solicitudes de servicio en el plazo de 24 horas** ocasionaba una sobrecarga de trabajo derivada de los cientos de peticiones de CBs que recibían diariamente e impedía que las adjudicatarias pudiesen atender todas las solicitudes en el plazo estipulado. Señala NAUTALIA que se encontró con dificultades operativas para responder todas las peticiones que recibía, a pesar de destinar un número de recursos humanos (1 coordinador y 3 agentes) mayor al estimado por el propia UCM en el pliego (1 coordinador y 2 agentes). Por otro lado, manifiesta VECL, que un

¹⁴⁸ Información disponible en el PCAP del expediente AM 06/20 (folios 28241 a 28246)

plazo tan escaso no da pie a refinar la oferta ni se tienen incentivos para hacerlo, por el escaso importe de cada uno de los CBs, además de que el calendario respondía a la necesidad de racionalizar el servicio, ya que el mecanismo actual había obligado a VECL a formular algo más de 58 ofertas por día hábil. También SOCIEDADES BARCELÓ argumenta que se veía sometida a una gran presión por el diseño del AM, llegando incluso a tener que hacer esfuerzos extraordinarios como responder en días inhábiles mediante el servicio de urgencia 24 horas para poder atender todas las solicitudes.

- (199) Según ha comprobado la DC, el número de efectivos señalado en el pliego constituía un mínimo obligatorio, comprometiéndose la empresa a destinar el equipo humano necesario para garantizar el cumplimiento de las cláusulas del PPT¹⁴⁹, por lo que debe rechazarse la afirmación de NAUTALIA de que las dificultades operativas alegadas tuvieran su base en el contenido de los pliegos.
- (200) Esta Sala corrobora dicha afirmación, por cuanto el apartado 5 Medios personales del PPT establece que *“La Agencia asignará a la pretación del servicio el equipo humano necesario para garantizar el cumplimiento de las cláusulas de este pliego, que, como mínimo, deberá estar compuesto por dos personas...”* (énfasis añadido).
- (201) En cuanto a la ineficiencia derivada de la existencia de un plazo de respuesta de 24 horas, las empresas conocían, porque así se establecían en los pliegos, las condiciones de prestación del servicio, incluida la respuesta a las solicitudes de oferta en el plazo máximo de 24 horas. Es más, elaboraron como parte de la oferta técnica presentada para la adjudicación del AM, una memoria sobre la organización de medios personales y procedimientos para el cumplimiento de los requisitos de los pliegos, por lo que debían ser conocedoras de la existencia de esas dificultades operativas. En este sentido cabe subrayar las manifestaciones de NAUTALIA¹⁵⁰, asumiendo que consideraba que la inviabilidad del sistema era consustancial al diseño del concurso, pero que decidió participar en el mismo *“porque confiaba en que, una vez adjudicado e iniciada su puesta en práctica, en caso de que la organización deviniese inviable los adjudicatarios y el órgano adjudicador podrían acordar flexibilizar la aplicación de las reglas”*. En todo caso, si NAUTALIA consideraba que la ejecución del contrato en segunda fase resultaba inviable, la opción lógica y legítima para la empresa habría sido renunciar a licitar al mismo y no concursar, esperando flexibilizar dicha ejecución.

¹⁴⁹ Según consta en el PPT (folio 28218).

¹⁵⁰ Según consta en el párrafo 68 del escrito de alegaciones presentado por NAUTALIA (folio 29676).

- (202) En segundo lugar, SOCIEDADES BARCELÓ y NAUTALIA indican que también **se producían ineficiencias por las demoras en el análisis, evaluación y aprobación las distintas ofertas por parte de la UCM, pudiendo suponer cambios en las condiciones desde la oferta original o la existencia de gastos de cancelación** que no eran reembolsables por la UCM. Señala SOCIEDADES BARCELÓ¹⁵¹, en referencia a los gastos de cancelación, que dado que existía la posibilidad de que su oferta no fuera elegida, *“una estrategia empresarial prudente implicaba no asumir ese coste innecesariamente”*.
- (203) En cuanto a la anterior alegación, debe señalarse que el epígrafe 2.5 del PPT¹⁵² del acuerdo marco define la política de modificaciones y anulaciones, por lo que las adjudicatarias, a la hora de hacer sus prereservas, era conocedoras de que no podían cargar los gastos de anulación que pudiesen aplicar los proveedores de servicios a la UCM si estos se producían antes de la aceptación de la reserva por parte del solicitante y que existía la posibilidad de que su oferta no fuese aceptada. Esta Sala desconoce los acuerdos que SOCIEDADES BARCELÓ tiene con sus proveedores, pero es su responsabilidad adoptar las medidas necesarias para la rentabilidad de su negocio en condiciones competitivas. Por lo tanto, no podemos compartir su afirmación de que *“una estrategia empresarial prudente implicaba no asumir ese coste innecesariamente”*, teniendo en cuenta los compromisos adquiridos contractualmente.
- (204) Por otro lado, responsabilizar a la burocracia interna de la UCM por los retrasos constituye una afirmación que carece de sustento documental suficiente. No se aporta suficiente evidencia que demuestre que los plazos de respuesta de la universidad hayan impedido la gestión efectiva de las reservas de forma sistemática. Al contrario, lo que NAUTALIA¹⁵³ refleja en sus alegaciones es el traslado, el 27 de abril de 2022, por parte de la UCM de una queja de una empleada de la universidad que, después de 24 horas tras el envío de su petición, no había recibido contestación a la misma por parte de ninguna de las agencias, mientras que SOCIEDADES BARCELÓ¹⁵⁴ manifiesta que, al inicio de la fase de ejecución, en mayo de 2022, fue interpelado por la UCM para que cumpliera sus obligaciones contractuales respecto a la gestión de las reservas.
- (205) En sus alegaciones a la PR, SOCIEDADES BARCELÓ aporta como anexo 4 un caso en el que en el momento de aceptar la oferta ya no quedan plazas en el tren solicitado debido a que la solicitud se hizo un día, se procedió a presentar presupuesto 13 minutos después y la solicitante aceptó el presupuesto 4 días

¹⁵¹ Según consta en párrafo 97 del escrito de alegaciones presentado por SOCIEDADES BARCELÓ (folio 29857).

¹⁵² Según consta en el PPT del expediente 06/2020 (folio 28216).

¹⁵³ Según consta en el párrafo 86 del escrito de alegaciones presentado por NAUTALIA (folio 29680).

¹⁵⁴ Según consta en el párrafo 101 del escrito de alegaciones presentado por SOCIEDADES BARCELÓ (folio 29858).

más tarde, cuando ya no quedaban plazas en el tren solicitado. Si bien es cierto que ÁVORIS actuó con la debida diligencia en la respuesta a la solicitud, esta Sala considera que no puede usarse un caso específico para argumentar que existe un problema sistemático sin más prueba.

- (206) En tercer lugar, señalan VECI y SOCIEDADES BARCELÓ que existían ineficiencias derivadas del hecho de que **eran los propios funcionarios solicitantes del servicio los que tomaban la decisión sobre la adjudicación del contrato**. VECI acusa a la DC de presuponer que el comportamiento de los solicitantes para la adjudicación de los CBs (profesores, personal de la universidad) resulta similar al que se sigue en una mesa de contratación para puntuar cada una de las ofertas. Por el contrario, sostiene VECI, la elección de cada oferta por estos decisores no se basa necesariamente en el precio (siempre que este se ajuste a la cantidad máxima de la dieta), sino en otros parámetros de su conveniencia, como programas de fidelización, horarios o preferencias particulares por hoteles. Asimismo, señala que la UCM no verifica que la oferta elegida sea la económicamente más ventajosa, por lo que no se valoraban las ofertas conforme a los criterios definidos en los pliegos. SOCIEDADES BARCELÓ alega que, dado que el PCAP no desarrollaba suficientemente los criterios de adjudicación de los CBs, el solicitante podía elegir la oferta ganadora de manera discrecional, aportando como anexo 3 prueba de un caso en el que se selecciona la oferta de ÁVORIS por ser la única que le ofrece volar desde y hacia el aeropuerto de Stansted.
- (207) En cuanto a la afirmación sobre la ineficiencia derivada de la selección por parte de los solicitantes del servicio, por un lado, esta Sala acoge lo expuesto por la DC y discrepa de lo afirmado por SOCIEDADES BARCELÓ: el PCAP desarrolla suficientemente los criterios de adjudicación de los CBs en el apartado 21 de la carátula del PCAP, en el que se especifican los criterios objetivos en los que deberá basarse la licitación de los CBs y su ponderación. A juicio de la DC, los criterios objetivos de adjudicación de los CBs establecidos por la UCM permiten precisamente que el servicio se ajuste adecuadamente a las necesidades de los solicitantes, tanto en términos de hoteles como de horarios de transporte, facilitando a las adjudicatarias competir en calidad.
- (208) Por otro lado, ni VECI, ni SOCIEDADES BARCELÓ aportan prueba documental suficiente de que la selección de oferta por parte de los solicitantes no se ajustase a los parámetros definidos para la valoración de los CBs ni de que la UCM no verifique que la oferta elegida sea la económicamente más ventajosa. En este sentido, es importante tener presente que las cláusulas establecidas en los pliegos obligan a la universidad y a sus miembros, y que existen, además, normas presupuestarias en la UCM a las que, que, salvo causa justificada, los

miembros de la universidad deben atenerse. Así las cláusulas 2.1 y 2.2 del PPT determinan las condiciones de alojamiento y desplazamiento, de acuerdo, además, con lo establecido en las instrucciones sobre gastos de viaje y dietas incluidas en las normas de ejecución presupuestaria de la UCM. Dichas normas señalan, por ejemplo, que, salvo justificación acreditada, las solicitudes de servicios se harán con una antelación de 15 días, en cuanto a los medios de transporte y se utilizará la tarifa económicamente más ventajosa.

- (209) Adicionalmente, y en lo referente al anexo 3 aportado por SOCIEDADES BARCELÓ, el formulario no es prueba suficiente de que la preferencia por el aeropuerto de Stansted sea discrecional por parte del solicitante, pudiendo ser también una cuestión objetiva de que este aeropuerto esté más cercano al lugar donde el solicitante debía prestar sus servicios o a su alojamiento.
- (210) En cuanto a las posibles soluciones alternativas ante los problemas surgidos en la ejecución del AM, SOCIEDADES BARCELÓ¹⁵⁵ ha alegado que, en realidad le correspondía a la UCM la búsqueda de la solución al problema que subyacía a estas incidencias, ya que así se indica en el PCAP. En efecto, la potestad de interpretar y resolver las dudas que surjan durante la ejecución de los contratos y su modificación por motivos de interés público de acuerdo con lo establecido en el PCAP y en la LCSP le correspondía a la UCM. Estas prerrogativas son exclusivas de la administración (art. 190 de la LCSP) y no están atribuidas a los contratistas.
- (211) A este respecto, cabe recordar que los contratos con las administraciones públicas, tal como señala el art. 197 de la LCSP, se realizan **a riesgo y ventura del contratista** que deberá ejecutarlo con sujeción a lo establecido en su clausulado y en los pliegos y de acuerdo con las instrucciones que para su interpretación diera al contratista el responsable del contrato (art. 311 de la LCSP).
- (212) SOCIEDADES BARCELÓ¹⁵⁶ alega que la decisión de permitir a los solicitantes aceptar la primera oferta recibida sin necesidad de esperar las 24 horas para recibir más ofertas es un claro reconocimiento de que (i) se entendía suficiente que una agencia facilitara un presupuesto y (ii) que uno de los causantes de las incidencias que persistían eran los plazos y los requisitos burocráticos.
- (213) Ahora bien, esta DC desconoce en qué se basa SOCIEDADES BARCELÓ para afirmar, tanto que existió una inhibición de la UCM en sus obligaciones contractuales respecto a las incidencias surgidas durante la ejecución del contrato, como que la UCM solicitó a las empresas la adopción de un acuerdo

¹⁵⁵ Según consta en el párrafo 105 del escrito de alegaciones presentado por SOCIEDADES BARCELÓ (folio 29859).

¹⁵⁶ Según consta en el párrafo 125 del escrito de alegaciones presentado por SOCIEDADES BARCELÓ (folio 29864).

ilegal, que contravenía tanto el clausulado de los pliegos (cláusula 21 de la portada del PCAP, obligación de presentar oferta para la adjudicación del contrato basado) como la propia LCSP, que establece los requisitos y procedimientos para la modificación de los contratos del sector público (art. 203 y siguientes), tal como afirman NAUTALIA y SOCIEDADES BARCELÓ.

- (214) Muy al contrario, las pruebas documentales y manifestaciones aportadas por las adjudicatarias demuestran que reiteradas veces la UCM les convino a que cumplieran con sus compromisos contractuales, y les manifestó que no iba a aceptar ninguna solución que supusiera un incumplimiento de los pliegos y que dispuso los medios a su alcance para la solución de los problemas de cargas burocráticas alegados por las empresas, estableciendo la modificación del sistema de validación de los contratos. En este sentido, no pueden aceptarse las alegaciones relativas a que la UCM “se desentendió” del contrato, y mucho menos puede entenderse que la UCM permitió a las agencias ponerse de acuerdo en repartirse los días de prestación del servicio.
- (215) Por tanto, a juicio de esta Sala, ante la imposibilidad de prestar el servicio en la forma inicialmente pactada, las empresas podrían haber solicitado a la administración, de acuerdo con los procedimientos establecidos en ley (artículos 203 y siguientes LCSP, artículo 109 Reglamento de Contratos), bien una modificación de contrato, si fuese posible, o bien la resolución del acuerdo marco, dado que la potestad de modificación y resolución de contratos pertenece al órgano de contratación, que la ejercerá tanto de oficio como a instancia del contratista.

5. FUNDAMENTOS DE DERECHO

5.1. Competencia para resolver

- (216) De acuerdo con el artículo 5.1.c) de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (LCNMC), a la CNMC compete “*aplicar lo dispuesto en la Ley 15/2007, de 3 de julio, en materia de conductas que supongan impedir, restringir y falsear la competencia*”¹⁵⁷. El artículo 20.2 de la misma ley atribuye al Consejo la función de “*resolver los procedimientos sancionadores previstos en la Ley 15/2007, de 3 de julio*” y, según el artículo 14.1.a) del Estatuto Orgánico de la CNMC, aprobado por Real Decreto 657/2013, de 30 de agosto, “*la Sala de Competencia conocerá de los asuntos relacionados con la aplicación de la Ley 15/2007, de 3 de julio*”.

¹⁵⁷ Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (LCNMC), BOE núm. 134, de 5 de junio de 2013.

5.2. Propuesta del órgano instructor

- (217) La DC ha propuesto a esta Sala que declare la existencia de conductas prohibidas por el art. 1 LDC, así como por el art. 101 TFUE, consistentes en dos infracciones:
- a. Una infracción, constitutiva de cártel, consistente en el acuerdo alcanzado entre IAG7, ÁVORIS CORPORACIÓN y ÁVORIS RETAIL, VECI y NAUTALIA, entre el 21 y el 25 de octubre de 2021, para la no presentación de oferta al concurso para la prestación del servicio de agencia de viajes convocado por el BE el 10 de octubre de 2021.
 - b. Una infracción única y continuada, constitutiva de cártel, consistente en un acuerdo de reparto de los contratos derivados del acuerdo marco AM 06/2020 de la UCM, durante el mes de octubre de 2022, entre NAUTALIA, ÁVORIS RETAIL y ÁVORIS CORPORACIÓN y VECI.
- (218) Así, la DC solicita que se declaren responsables de dichas infracciones, de acuerdo con el art. 61 LDC, a las siguientes empresas:
1. INTEGRACIÓN DE AGENCIAS DE VIAJES, S.A., por su participación en una infracción, constitutiva de cártel, consistente en un acuerdo para la no presentación de oferta al concurso para la prestación del servicio de agencia de viajes convocado por el BE el 10 de octubre de 2021 entre IAG7, ÁVORIS CORPORACIÓN y ÁVORIS RETAIL, VECI y NAUTALIA.
 2. NAUTALIA VIAJES, S.L., por su participación en:
 - i. Una infracción, constitutiva de cártel, consistente en un acuerdo para la no presentación de oferta al concurso para la prestación del servicio de agencia de viajes convocado por el BE el 10 de octubre de 2021 entre IAG7, ÁVORIS CORPORACIÓN y ÁVORIS RETAIL, VECI y NAUTALIA.
 - ii. Una infracción única y continuada, constitutiva de cártel, de reparto de los contratos derivados del acuerdo marco AM 06/2020 de la UCM, durante el mes de octubre de 2022, entre NAUTALIA, ÁVORIS RETAIL y ÁVORIS CORPORACIÓN y VECI.
 3. VIAJES EL CORTE INGLÉS, S.A. y solidariamente su matriz EL CORTE INGLÉS, S.A., por su participación en:
 - i. Una infracción, constitutiva de cártel, consistente en un acuerdo para la no presentación de oferta al concurso para la prestación del servicio de agencia de viajes convocado por el BE el 10 de octubre de 2021 entre IAG7, ÁVORIS CORPORACIÓN y ÁVORIS RETAIL, VECI y NAUTALIA.
 - ii. Una infracción única y continuada, constitutiva de cártel, de reparto de los contratos derivados del acuerdo marco AM 06/2020 de la UCM, durante

el mes de octubre de 2022, entre NAUTALIA, ÁVORIS RETAIL y ÁVORIS CORPORACIÓN y VECI.

4. ÁVORIS RETAIL DIVISION, S.L. y solidariamente su matriz BARCELÓ CORPORACIÓN EMPRESARIAL, S.A. (GRUPO BARCELÓ), por su participación en:
 - i. Una infracción, constitutiva de cártel, consistente en un acuerdo para la no presentación de oferta al concurso para la prestación del servicio de agencia de viajes convocado por el BE el 10 de octubre de 2021 entre IAG7, ÁVORIS CORPORACIÓN y ÁVORIS RETAIL, VECI y NAUTALIA.
 - ii. Una infracción única y continuada, constitutiva de cártel, de reparto de los contratos derivados del acuerdo marco AM 06/2020 de la UCM, durante el mes de octubre de 2022, entre NAUTALIA, ÁVORIS RETAIL y ÁVORIS CORPORACIÓN y VECI.
5. ÁVORIS CORPORACIÓN EMPRESARIAL, S.L. y solidariamente su matriz BARCELÓ CORPORACIÓN EMPRESARIAL, S.A. (GRUPO BARCELÓ), por su participación en:
 - i. Una infracción, constitutiva de cártel, consistente en un acuerdo para la no presentación de oferta al concurso para la prestación del servicio de agencia de viajes convocado por el BE el 10 de octubre de 2021 entre IAG7, ÁVORIS CORPORACIÓN y ÁVORIS RETAIL, VECI y NAUTALIA.
 - ii. Una infracción única y continuada, constitutiva de cártel, de reparto de los contratos derivados del acuerdo marco AM 06/2020 de la UCM, durante el mes de octubre de 2022, entre NAUTALIA, ÁVORIS RETAIL y ÁVORIS CORPORACIÓN y VECI.

(219) En consecuencia, la DC propone la imposición de las siguientes multas en relación con la infracción del BE:

Tabla 7. Multa propuesta por la primera infracción

Entidades infractoras	Multa (€)
ÁVORIS CORPORACIÓN	45.155
ÁVORIS RETAIL	630.000
IAG7	630.000
NAUTALIA	630.000
VECI	630.000

(220) Y para la infracción de la UCM:

Tabla 8. Multa propuesta por la segunda infracción

Entidades infractoras	Multa propuesta (€)
ÁVORIS CORPORACIÓN	40.138
ÁVORIS RETAIL	110.000
NAUTALIA	220.000
VECI	60.000

- (221) Por el contrario, la DC propone el archivo de las actuaciones seguidas contra SEKAI CORPORATE TRAVEL, S.L.U., y VIAJES HALCÓN, S.A.U., por no quedar acreditada su participación en las conductas anticompetitivas descritas, y contra WAMOS en tanto empresa matriz de NAUTALIA, pues no ha quedado acreditada la existencia de indicios que refuercen la influencia decisiva de WAMOS sobre el comportamiento de NAUTALIA.
- (222) Por último, la DC solicita que se imponga durante un periodo de seis meses a las empresas relacionadas en el apartado (218) la prohibición de contratar con cualesquiera de las entidades que conforman el sector público, de acuerdo con lo estipulado en el artículo 3.1 de la LCSP, en licitaciones que tengan por objeto la provisión de servicios de agencias de viajes en relación con desplazamientos profesionales, según lo previsto en el artículo 71.1.b) de la LCSP y en la propuesta realizada en el apartado 8 de la PR. Asimismo, la DC solicita que la prohibición de contratar impuesta a ÁVORIS CORPORACIÓN EMPRESARIAL, S.L. se extienda también a su filial SEKAI CORPORATE TRAVEL, S.L.U.

5.3. Valoración de la Sala de Competencia

5.3.1. Tipificación de las conductas

- (223) A la luz de los principios establecidos por la jurisprudencia, se procede a valorar jurídicamente las conductas acreditadas. En concreto:
- Un acuerdo entre IAG7, ÁVORIS RETAIL, VECI y NAUTALIA entre el 21 y 25 de octubre de 2021, consistente en la no presentación de ofertas al concurso para la prestación del servicio de agencia de viajes convocado por el BE el 10 de octubre de 2021, con plazo límite para la presentación de ofertas el día 25 de octubre de 2021.
 - Un acuerdo de reparto de los contratos basados (CBs) del AM 06/2020 de Selección de empresas y subsiguiente contratación de los servicios de agencia de viajes de la UCM, durante el mes de octubre de 2022, entre ÁVORIS RETAIL, VECI y NAUTALIA.

- (224) Se trata de conductas desarrolladas durante la vigencia de la LDC, sin que se pueda considerar que estas infracciones hayan prescrito, de acuerdo con el artículo 68 de la LDC.

5.3.1.1. Acuerdo de no concurrencia entre IAG7, ÁVORIS RETAIL, VECI y NAUTALIA a la licitación del BE

- (225) Las pruebas que constan en este expediente ponen de manifiesto la existencia de un acuerdo, en el sentido de los artículos 1 de la LDC y 101 del TFUE, entre IAG7, ÁVORIS RETAIL, VECI y NAUTALIA, consistente en la no presentación de ofertas a la licitación convocada por el BE el 10 de octubre de 2021 para la prestación del servicio de agencia de viajes, expediente 21/04609, y provocar que quedara desierto para que se convocara de nuevo.
- (226) **Los contactos acreditados entre IAG7 y VECI el 21 de octubre de 2021 ponen de manifiesto un intercambio de información sensible entre competidores**, por tratarse de información no pública, **relacionada con la presentación o no a un concurso antes del fin del plazo para presentar ofertas**. La conversación de Whatsapp recabada en IAG7 describe con claridad este intercambio de información sensible con VECI a través de dos conversaciones (con la presidenta primero y con el director de Business Travel después), tal y como es trasladado en la conversación de Whatsapp de IAG7. Además, el posterior comportamiento de VECI, que no se presentó a la licitación, es consistente con la evidencia anterior.
- (227) Por otro lado, en relación con el comportamiento de IAG7 hay que destacar que, en la fecha en la que se produjo el intercambio de información entre VECI e IAG7, el 21 de octubre de 2021, el director de Business Travel (responsable de las licitaciones públicas de servicios de agencias de viajes¹⁵⁸) era partidario de que IAG7 presentara oferta al expediente 21/04609, cuya fecha límite de presentación era sólo 4 días después, el 25 de octubre. Ahora bien, tal y como se indica en la conversación de Whatsapp recabada en la inspección de IAG7, la decisión sobre presentarse o no iba a ser tratada y decidida con la presidenta el 22 de octubre de 2021, con quien VECI también había comentado este asunto. Finalmente, IAG7 no presentó oferta en dicha fecha (25 de octubre).
- (228) Este intercambio evidencia la inexistencia del comportamiento autónomo que sería exigible a empresas que compiten en la licitación convocada por el BE.
- (229) A su vez, **ambas evidencias han de ponerse en conjunción con el correo interno recabado en ÁVORIS** que a continuación se analiza.

¹⁵⁸ Información aportada por IAG7 en contestación a un RI (folio 13938).

- (230) Así, la existencia de **concertación entre empresas para la no presentación de ofertas** en octubre de 2021 al expediente 21/04609 **queda acreditada por el correo posterior**, de 9 de marzo de 2022, entre personal de ÁVORIS RETAIL, que presta sus servicios en el departamento de administraciones públicas de ÁVORIS CORPORACIÓN, **donde se reconoce la existencia de un acuerdo entre ÁVORIS RETAIL, VECI y NAUTALIA** para que no se presentase ninguna de estas empresas, como se recoge en el párrafo (104) de esta resolución: *“llegamos a un acuerdo con VECI y Nautalia para no presentarse ninguna agencia”*. Este correo describe con claridad el contenido del acuerdo entre competidores para no presentarse a la licitación de BE de octubre de 2021 y del que forman parte del mismo, al menos, ÁVORIS, VECI y NAUTALIA.
- (231) Lo anterior ha de valorarse teniendo en cuenta, especialmente, el acreditado comportamiento de las empresas en cuanto a la citada licitación 21/04609 a la que, finalmente, no se presentaron IAG7, ÁVORIS RETAIL, VECI ni NAUTALIA. Por tanto, ha quedado acreditado que ÁVORIS, VECI y NAUTALIA acordaron no presentarse a la licitación 21/04609 del BE y ejecutaron dicho acuerdo. Si bien el correo electrónico de 9 de marzo de 2022 no menciona a IAG7 junto a ÁVORIS, VECI y NAUTALIA como parte del acuerdo para no presentar a la licitación 21/04609 del BE, lo cierto es que IAG7 tampoco presentó oferta a dicha licitación, tras recibir una llamada de VECI pocos días antes de la finalización del plazo de presentación en la que se le instaba a no hacerlo.
- (232) Por lo tanto, el análisis conjunto de todas las evidencias mencionadas como elementos de prueba procedentes de fuentes y empresas distintas, pero complementarios y plenamente consistentes entre sí, permite inferir que el comportamiento homogéneo de las cuatro empresas imputadas (ÁVORIS RETAIL, VECI, NAUTALIA e IAG7) para no presentar ofertas a la citada licitación responde a un acuerdo entre ellas para alcanzar ese resultado colusorio y que la conversación que mantuvieron VECI e IAG7 4 días antes de que finalizara el plazo para la presentación de las ofertas al expediente 21/04609 en la que VECI sugería *“no presentarse al banco de España”* fue determinante en la decisión que finalmente adoptó IAG7 al respecto, coincidente con la adoptada por el resto de las empresas.
- (233) Todo lo anterior acredita el acuerdo alcanzado entre el 21 y el 25 de octubre de 2021 entre IAG7, ÁVORIS RETAIL, VECI y NAUTALIA para no presentar ofertas a la licitación 21/04609, cuyo plazo de presentación finalizaba el 25 de octubre de 2021. Dicho acuerdo revela la voluntad de dichas empresas de adulterar, o incluso eliminar, la competencia en el mercado a través del pacto alcanzado para no presentar ofertas a esa licitación, con el objetivo de provocar que ésta quedara desierta y se volviera a convocar de nuevo con mejores condiciones. La

nueva licitación modificó el cálculo del PBL, asegurando a la futura empresa adjudicataria un importe fijo máximo de 80.000€, con independencia del número de viajes que se contrataran¹⁵⁹ para cubrir los costes estructurales, beneficio industrial, costes por prestación del servicio de intermediación, o cualquier otro tipo de comisión o gasto asociado al servicio por parte del adjudicatario. Este importe fijo por coste del servicio no estaba contemplado en la anterior licitación que quedó desierta. Finalmente, VECI resultó adjudicataria de la nueva licitación con una propuesta que incluía un coste ofertado del servicio (importe fijo) de 79.600€, con una baja de 0,5% (400€) sobre el valor máximo del importe fijo¹⁶⁰.

5.3.1.1.1. Alegaciones de las partes

- (234) En sus alegaciones, las empresas imputadas se oponen al análisis anterior basado en los elementos de prueba incorporados al expediente, alegando la **ausencia de prueba directa de la infracción imputada** y una **aplicación errónea de la prueba de presunciones**.
- (235) En relación con la **ausencia de prueba directa de la infracción**, VECI señala que, a pesar del volumen del expediente, en la PR no se ha incluido ninguna prueba directa de la conversación indicada entre VECI e IAG7, ni del supuesto acuerdo. Igualmente, para NAUTALIA, la PR no contiene ninguna prueba directa que acredite su participación entre el 21 y el 25 de octubre de 2021 en un acuerdo con el resto de las empresas imputadas para no presentar ofertas a la licitación convocada por el BE.
- (236) En primer lugar, respecto a la ausencia de prueba directa, y como ya ha mencionado la CNMC en otros expedientes¹⁶¹, esta Sala debe señalar que no existe ninguna disposición legal ni principio general del Derecho que prohíba a la CNMC invocar contra una empresa elementos probatorios recabados en la inspección de otras empresas implicadas, incluyendo sus documentos o mensajes internos. En caso contrario, la carga de la prueba de comportamientos restrictivos de la competencia que recae en la CNMC sería incompatible con la misión de vigilancia de la aplicación del Derecho de la Competencia que le atribuye la LDC, pues al ser notorias tanto la prohibición de participar en prácticas contrarias a la competencia como las sanciones a las que se pueden exponer los infractores, resulta habitual que tales prácticas se desarrollen con el mayor

¹⁵⁹ Según consta en el PCAP del expediente 21/09805, información disponible en la PCSP (folios 20692 a 20763).

¹⁶⁰ Información aportada por BE en su contestación al requerimiento realizado (folio 19187).

¹⁶¹ Resolución de la CNMC, de 10 de julio de 2024, expte. S/0016/21 Suministro de alimentos.

secreto posible y que la documentación al respecto se reduzca al mínimo, como ha manifestado la jurisprudencia comunitaria¹⁶².

- (237) En segundo lugar, además de no ser escasa, la prueba presentada, aunque sea calificada como indirecta al referirse a mensajes internos entre directivos y empleados de IAG7 (en octubre de 2021) o de ÁVORIS RETAIL (en marzo de 2022), debe considerarse, a juicio de esta Sala, como información verosímil y veraz que constituye prueba suficiente para acreditar la infracción de todas las empresas imputadas. Esto es así, tanto por el contenido de la información incluida en dichos correos y mensajes de chat, que hacen referencia a datos y características de las dos licitaciones del BE, a la situación en que se encontraban en cada momento las distintas empresas y a las intenciones de las mismas en relación con el acuerdo colusorio a alcanzar (contactos VECI-IAG7) o ya alcanzado y reconocido (correos ÁVORIS), como por haber sido corroborada o confirmada por la actuación de las empresas frente a cada una de las dos licitaciones, no presentando ofertas en octubre de 2021 y sí a la licitación de 2022. Además, se trata de documentación autoincriminatoria para IAG7 y para ÁVORIS RETAIL y, como ha señalado el Consejo de la CNMC¹⁶³ para este tipo de prueba, *“se trata de una información desinteresada desde el punto de vista de las consecuencias que se pueden derivar de la misma [...], la información inculpatoria de terceros como la descrita en esta resolución es una prueba válida porque no se aprecia cuál podría ser el interés de TELVENT de autoinculparse”*.
- (238) Por tanto, como las propias empresas reconocen en sus alegaciones, la CNMC puede basar su imputación en documentos procedentes de terceras empresas, o en la aplicación de la prueba de presunciones. No obstante, debe rechazarse en cualquier caso la presunta escasez de prueba incluida en el expediente que denuncia VECI en sus alegaciones. Si se tienen en cuenta las especiales características de la infracción imputada (un acuerdo puntual y específico para no presentarse a la licitación del BE de octubre de 2021, que se adoptó en un margen de muy pocos días –presumiblemente cinco-, a través de contactos telefónicos entre las empresas y que dejó de tener relevancia para las mismas una vez se convocó el siguiente concurso el 8 de marzo de 2022) la prueba aportada al expediente durante la instrucción no resulta en ningún modo escasa sino, por el contrario, de entidad apreciable. Debido al carácter puntual de la conducta, no resultaba necesario para las empresas mantener *“un contacto*

¹⁶² Sentencias del TJCE de 24 de octubre de 1991, Atochem/Comisión, T-3/89; de 11 de diciembre de 2003, Ventouris/Comisión, T-59/99; de 8 de julio de 2004, JFE Engineering y otros/Comisión, T-67/00, T-68/00, T-71/00 y T-78/00; de 8 de julio de 2008, Lafarge/Comisión, T-54/03 y de 29 de junio de 2012, E. ON Ruhrgas y E. ON/Comisión, T-360/09.

¹⁶³ Resolución de la CNMC de 13 de febrero de 2020 (Expte. S/DC/0626/18 Radares meteorológicos).

frecuente y sostenido en el tiempo”, como el que ha requerido acreditar la AN en la revisión de infracciones continuadas¹⁶⁴. En la presente infracción no resultaba preciso realizar ningún contacto adicional entre las empresas una vez alcanzado el acuerdo, que pueda dar lugar a la existencia y pervivencia de múltiples pruebas documentales, por lo resulta lógico que las pruebas recabadas en las inspecciones sean proporcionales a las características y duración del acuerdo colusorio que se imputa. Por todo ello, debe concluirse que la prueba presentada resulta suficiente para acreditar la infracción imputada.

- (239) Por otro lado, VECl señala que la PR no cumple con los **estándares exigibles por la jurisprudencia¹⁶⁵ a la prueba de presunciones**, al basarse en dos documentos internos de terceros que, en opinión de VECl, no dicen lo que afirma la PR y son incoherentes entre sí. En apoyo de su tesis recuerda que la AN ha anulado varias sanciones del expediente S/0545/15 Hormigones de Asturias¹⁶⁶ por no cumplir los requisitos exigidos en la aplicación de la prueba de presunciones basada en documentos de terceros. Por ello, según VECl, no resulta adecuado conectar los dos contactos señalados en la PR (WhatsApp de IGA7 y correos internos de ÁVORIS), puesto que no mencionan a las mismas empresas, más aún cuando el correo electrónico es posterior al resultado del supuesto acuerdo y, además, la afirmación es realizada por un *sales consultant*, mientras que en la conversación descrita en el WhatsApp de IAG7 participaban máximos responsables de las empresas implicadas.
- (240) Igualmente, para NAUTALIA ninguno de los dos documentos aportados permite enervar su presunción de inocencia, sin que corresponda a la empresa probar su inocencia, según la jurisprudencia aplicable¹⁶⁷. Según NAUTALIA, el empleo de correos de un tercero como prueba en los expedientes sancionadores de competencia precisa de una confirmación adicional proporcionada por otros elementos de prueba que manifiesten la participación directa o efectiva de la imputada, lo que no se produce en el presente expediente, donde NAUTALIA aparece mencionada únicamente una vez en un correo de un competidor, correo que no recibió y en cuya redacción no participó. Apoyándose en sentencias de la AN relativas al expte. S/DC/0525/14 Cementos¹⁶⁸, NAUTALIA considera que

¹⁶⁴ Sentencia 571/2024, de 13 de febrero (ECLI:ES:AN:2024:571), en relación con el expte. S/0425/12 INDUSTRIAS LÁCTEAS 2

¹⁶⁵ STJUE de 29 de junio de 2023, C-211/22, Super Bock Bebidas (párrafo 56) y STS de 28 de enero de 1999 (recurso 263/1995) STS de 6 de marzo de 2000 (recurso 373/1993), de 19 de junio de 2015 (recurso 649/2013) o, más recientemente, la sentencia de 1 de marzo de 2021 (recurso 55/2020).

¹⁶⁶ Sentencia de la AN de 24 de junio de 2022 (recurso 239/2017) citada por VECl en los párrafos 36 y 44 de escrito de alegaciones (folios 29759 y 29760).

¹⁶⁷ STC de 25 de abril de 1994, rec.1570/1991, ECLI:ES:TC:1994:120, FJ. 2º y SAN de 8 de febrero de 2012, rec. 126/2011, ECLI:ES:AN:2012:738, FJ. 2º.

¹⁶⁸ Sentencias de 21.12.2020 en los rec. 511/2016 (ECLI:ES:AN: 2020:4179), rec. 501/2016, (ECLI:ES:AN:2020:4175) y rec. 477/2016, (ECLI:ES:AN:2020:4170) y 24.11.2020 (rec. 512/2016, ECLI:ES:AN:2020:4180 y rec. 482/2016,

las pruebas expuestas en la PR no serían suficientes para su imputación, dado que, al margen del correo en el que, según NAUTALIA, la empresa es citada por error, la DC no aporta ningún otro elemento confirmatorio de que NAUTALIA conociese la existencia del acuerdo entre otras empresas para no presentar ofertas al expediente 21/04609 convocado por el BE o de que ésta decidiese participar en dicho acuerdo. No existen en la PR, en opinión de NAUTALIA, otros indicios que procedan de fuentes y empresas diversas que desvirtúen su presunción de inocencia tal y como exige la jurisprudencia, citando jurisprudencia del TJUE¹⁶⁹ y del TC¹⁷⁰, a nivel nacional.

- (241) Esta Sala debe desestimar las anteriores alegaciones y acoger la explicación expuesta por la DC en la PR.
- (242) Como ha reconocido la Sala de Competencia de la CNMC¹⁷¹, corresponde *“a la administración sancionadora la carga de probar la comisión de las conductas colusorias, sin embargo, como ha venido señalando la jurisprudencia, la prueba directa en estos ilícitos es muy a menudo de difícil consecución. Este tipo de prácticas son llevadas a cabo en la clandestinidad por las empresas, conscientes de que están prohibidas y del ordinariamente elevado beneficio que obtienen por su consecución. Por esta razón se admite la prueba indiciaria como medio para dar como probada la comisión de este tipo de conductas.”*
- (243) La doctrina jurisprudencial sobre aplicación de la prueba de presunciones en materia de defensa de la competencia ha sido confirmada por el Tribunal Supremo en sus recientes sentencias de 10 de mayo (STS 808/2024; RC 2134/2022) y 6 de noviembre de 2024 (STS 1767/2024; RC 5570/2022)¹⁷², donde el Alto Tribunal reitera (FD cuarto) *“la doctrina existente respecto a la prueba indiciaria la cual ha de basarse en hechos comprobados y ciertos de los que se deriva directamente la conducta infractora mediante una valoración razonable debidamente motivada que se presenta como más verosímil que las explicaciones alternativas”*. El TS resume esta doctrina jurisprudencial sobre la aplicabilidad de la prueba de presunciones en los procedimientos sancionadores en el FD segundo de la STS 808/2024:

ECLI:ES:AN:2020:4171); de 14.12.2020 (rec. núm 504/2016, ECLI:ES:AN:2020:4176) y rec. 514/2016, ECLI:ES:AN:2020:4276); de 15.12.2020 (rec. 522/2016, ECLI:ES:AN:2020:4181); y de 18.12.2020 (rec. 452/2016, ECLI:ES:AN:2020:4193), referidas al expte S/DC/0525/14 CEMENTOS (resolución de 5 de septiembre de 2016).

¹⁶⁹ Sentencias del TJUE de 28 de marzo de 1984, Compagnie Roya/e Asturienne des Mines y Rheinzink/Comisión (29/83 y 30/83, ECLI:EU:C:1984:130), apartado 20, y de 31 de marzo de 1993, Ahlstrom Osakeyhtio y otros/Comisión (C-89/85, C-104/85, C-114/85, C-116/85, C-117/85 y C-125/85 a C-129/85, ECLI:EU:C:1993:120), apartado 127.

¹⁷⁰ Sentencia del TC de 4 de junio de 2001, rec. 4703/1997, ECLI:ES:TC:2001:124, FO.

¹⁷¹ Resolución de 9 de septiembre de 2020 (Expte. SANAV/02/19 Transporte escolar de viajeros Navarra).

¹⁷² STS 808/2024, de 10 de mayo (RC 2134/2022) y 1767/2024. De 6 de noviembre (RC 5570/2022), ambas referidas al expte. S/436/12 DTS Distribuidora de TV Digital (Resolución de la CNMC de 23 de julio de 2015).

“En lo que respecta a la admisibilidad de la prueba indiciaria, ha sido reiteradamente avalada tanto en el ámbito de la defensa de la competencia [...] por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y por la de esta Sala [...]. En efecto, [...] el derecho a la presunción de inocencia no se opone a que la convicción judicial pueda formarse sobre la base de una prueba indiciaria. Ahora bien, para que esta prueba pueda desvirtuar dicha presunción debe satisfacer las siguientes exigencias constitucionales: los indicios han de estar plenamente probados -no puede tratarse de meras sospechas- y se debe explicitar el razonamiento en virtud del cual, partiendo de los indicios probados, se ha llegado a la conclusión de que el imputado realizó la conducta infractora; pues, de otro modo, ni la subsunción estaría fundada en Derecho ni habría manera de determinar si el producto deductivo es arbitrario, irracional o absurdo, es decir, si se ha vulnerado el derecho a la presunción de inocencia al estimar que la actividad probatoria puede entenderse de cargo.

En parecidos términos se ha pronunciado el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, que también ha sostenido que no se opone al contenido del artículo 6.2 del Convenio la utilización de la denominada prueba de indicios [...]; si bien, cuando se trata de la denominada prueba de indicios la exigencia de razonabilidad del engarce entre lo acreditado y lo que se presume cobra una especial trascendencia, pues en estos casos es imprescindible acreditar no sólo que el hecho base o indicio ha resultado probado sino que el razonamiento es coherente, lógico y racional. Es ésta, como destacábamos en la sentencia antes citada de 6 de noviembre de 2013 (casación 2736/2010), la única manera de distinguir la verdadera prueba de indicios de las meras sospechas o conjeturas, debiendo estar asentado el engarce lógico en una "comprensión razonable de la realidad".

- (244) Por tanto, como ya se ha señalado, no existe ningún impedimento que prohíba a la CNMC aplicar la prueba de presunciones e invocar contra una empresa elementos probatorios recabados en la inspección de otras empresas implicadas, incluyendo sus documentos o mensajes internos. Adicionalmente, la DC considera que la doctrina expuesta por la AN en las sentencias referidas a los expedientes S/DC/0525/14 Cementos y S/0545/15 Hormigones de Asturias no resulta aplicable al presente caso con el alcance pretendido por las empresas que se apoyan en ella, dadas las sustanciales diferencias existentes entre las infracciones analizadas por la AN en los citados expedientes y la imputada a las alegantes en el presente caso. Al tratarse de casos significativamente diferentes, la valoración de la prueba expuesta no puede realizarse en la misma forma que en las citadas sentencias y sin contextualizarla al caso presente.

- (245) En los expedientes de 2015 revisados por la AN la valoración de la prueba se refería a infracciones únicas y continuadas de muy larga duración (las principales superaban la década de extensión), mientras que en el presente caso se trata de una infracción singular, puntual y que se desarrolló en un momento concreto entre los días 21 y 25 de octubre, cuando se ejecutó el acuerdo colusorio que se imputa a las empresas incoadas.
- (246) En este sentido, no cabe acoger las alegaciones de NAUTALIA de que la explicación de la DC es una “*afirmación voluntarista*” por decir que las infracciones en Cementos y Hormigones de Asturias se refieren a infracciones únicas y continuadas. NAUTALIA omite en este punto hacer referencia alguna a la circunstancia de que lo que se pone de relieve en relación con esos casos es la larga duración de aquellas infracciones, no su carácter de únicas y continuadas, y es ese aspecto el que ha de tenerse en cuenta en la comparación: no es lo mismo que un correo sea usado para acreditar una infracción de más de una década de duración que para acreditar la comisión de una infracción puntual de apenas 4 días de ejecución.
- (247) Igualmente, mientras en los expedientes citados se consideraba acreditada una infracción de larga duración por menciones circunstanciales en correos puntuales de terceros, en el presente caso se parte de un correo casi contemporáneo de los hechos en el que la empresa que lo emite (ÁVORIS RETAIL) se autoinculpa directa y libremente de alcanzar un acuerdo colusorio concreto, singular y fechado (no en una infracción única y continuada de varios años), y extiende dicha inculpación, también de forma directa y libre, a otras dos empresas (NAUTALIA y VECI) que actuaron de forma idéntica que ÁVORIS RETAIL ante la licitación finalizada apenas pocos meses atrás.
- (248) Adicionalmente debe destacarse que el autor de dicho correo (como el autor de los mensajes de Whatsapp recabados en IAG7) fue testigo directo de la infracción imputada y ofrece testimonio en primera persona de dicho acuerdo (“*Si recuerdas, este ya salió, pero llegamos a un acuerdo con VECI y Nautalia...*”).
- (249) Sobre una de dichas empresas (VECI) existen pruebas concordantes en el expediente (cuya veracidad ha sido reconocida por el otro interlocutor en el contacto telefónico) que acreditan que durante el breve periodo en que las empresas debían formar su voluntad independiente para decidir si acudir o no a la licitación (del 10 al 25 de octubre de 2021), VECI contactó telefónicamente a otras empresas (IAG7) para proponerles alcanzar un acuerdo (que “*nadie*” se presentase a la citada licitación del BE) como el que, posteriormente, el empleado de ÁVORIS RETAIL reconoce expresamente que se alcanzó (“*Si recuerdas, este ya salió pero llegamos a un acuerdo con VECI y Nautalia para*”).

no presentarse ninguna agencia”), consistente además con el comportamiento de las empresas en relación con esta licitación y la posterior.

- (250) Como puede comprobarse, se trata de una aplicación de la prueba de presunciones que se atiene estrictamente a los requisitos exigidos por el TS en su jurisprudencia consolidada (basada en “*hechos comprobados y ciertos de los que se deriva directamente la conducta infractora mediante una valoración razonable debidamente motivada que se presenta como más verosímil que las explicaciones alternativas*”). Por ello, no puede equipararse en ningún caso a la prueba de presunciones valorada en los expedientes S/DC/0525/14 Cementos y S/0545/15 Hormigones de Asturias, que fue rechazada por la AN en las sentencias señaladas en las alegaciones de las empresas.
- (251) A mayor abundamiento, en el caso de IAG7 y SOCIEDADES BARCELÓ su inclusión en el acuerdo procede de documentos internos propios de cada una de dichas sociedades, cuya veracidad no ha sido puesta en cuestión por ninguno de ellos, sobre los que no han ofrecido ninguna explicación razonable que contradiga la imputación realizada en la PR.
- (252) Cada uno de dichos documentos resulta, además, concordante con el resto de las pruebas expuestas y, especialmente, con la no presentación de ofertas a la licitación, para la que IAG7 y SOCIEDADES BARCELÓ tampoco ofrecen una explicación razonable ajena al acuerdo colusorio entre las empresas.
- (253) En el caso de VECl, la prueba de su participación en el acuerdo procede de dos documentos externos a la empresa, que resultan coherentes entre sí y con el resto de las pruebas aportadas al expediente por la instrucción, en concreto, con la no presentación por parte de VECl de oferta a la licitación, para la que tampoco VECl ofrece una explicación razonable que pueda excluir el acuerdo entre las empresas.
- (254) Adicionalmente, la participación de VECl en la infracción ha sido ratificada por el testimonio de IAG7 en sus alegaciones, donde ha reconocido que VECl le ofreció (le “sugirió”, en palabras de IAG7) alcanzar un acuerdo para que ninguna de ellas se presentase a la licitación. También por las propias alegaciones de VECl¹⁷³, proporcionando un documento interno de análisis sobre la no conveniencia de presentarse a la licitación que, por su fecha de elaboración (remarcada por la propia VECl) resulta plenamente coherente con el objetivo de la empresa de alcanzar un acuerdo con el resto de las empresas para que ninguna de ellas se presentase a la misma.

¹⁷³ Según consta en los párrafos 52 a 55 del escrito de alegaciones presentado por VECl (folios 29762 a 29764)

- (255) En el caso de NAUTALIA, esta Sala tampoco considera que pueda serle aplicable la doctrina de la AN expuesta por las empresas, dada la rotundidad con la que se expresa la participación de NAUTALIA en el acuerdo en el correo electrónico interno de ÁVORIS RETAIL donde se la menciona junto al resto de las empresas imputadas (excepto IAG7). Debe subrayarse de nuevo que su mención en dicho correo electrónico se produce junto a la autoinculpación directa en una infracción de competencia por parte de la empresa emisora (ÁVORIS RETAIL) y dicha mención y participación en el acuerdo que se describe en la misma resulta plenamente coherente con el comportamiento de NAUTALIA durante el periodo donde se imputa el acuerdo colusorio (21-25 octubre), no presentado oferta a la licitación, para lo que tampoco ha presentado una explicación alternativa razonable.
- (256) Por lo tanto, esta Sala se reafirma en la valoración de la prueba realizada en la PR y considera que su aplicación de la prueba de presunciones resulta completamente ajustada a la doctrina jurisprudencial del Tribunal Supremo para los expedientes sancionadores.
- (257) Como complemento a la alegación de error en la aplicación de la prueba de presunciones que acaba de examinarse, todas las empresas imputadas (NAUTALIA, VECI, SOCIEDADES BARCELÓ e IAG7) han alegado la **existencia de una explicación alternativa a la colusión** para su actuación diferenciada entre octubre de 2021 y marzo de 2022 frente a las licitaciones 21/04609 y 21/09805, no presentando oferta a la primera y sí a la segunda.
- (258) Según NAUTALIA existe, además, una explicación alternativa clara y legítima, que justifica que, a la vista de las distintas condiciones establecidas por el BE en ambos expedientes, la empresa decidiese de forma autónoma, no participar en el expediente 21/04609, y sí hacerlo en el expediente 21/09805. La empresa explica que el estudio del expediente 21/04609 arrojó resultados de rentabilidad negativa por tres motivos:
- i) El no haber sido invitada a la licitación anterior, restringida, le generaba pocas expectativas de elección por parte del BE e implicaba dificultades para el cálculo de la rentabilidad.
 - ii) NAUTALIA estaba en un proceso de Expediente de Regulación Temporal de Empleo (ERTE) y, sin embargo, el contrato del BE exigía la presencia de dos personas de la agencia en régimen *in plant* y con dedicación exclusiva al organismo.
 - iii) La retribución de las comisiones (*fees*) estaba vinculada al número de viajes efectuados, en un contexto de gran incertidumbre sobre los viajes, como consecuencia de la pandemia del Covid.

- (259) Alega NAUTALIA que parte de estos factores cambiaron en la nueva licitación (expediente 21/09805), en la que el BE habría desvinculado el *fee* del número de viajes y reducido a una (1) las personas que debían estar presentes en el BE para la gestión de los viajes.
- (260) También VECI señala que existe una explicación alternativa que justifica que no se presentara a la licitación 21/04609 investigada y lo hiciera posteriormente al expediente 21/09805 y recrimina a la DC no haber analizado ninguna explicación alternativa. Indica que el escenario cambió al pasar de pérdidas relevantes para la empresa, que pasaba por restricciones graves de personal, a una moderada rentabilidad, aportando como prueba los informes que realizó la empresa, con carácter confidencial. Debido a la epidemia del Covid-19 en el momento en el que se publicó la licitación 21/04609, VECI estaba negociando un plan de reorganización que culminó con un ERE y con un ERTE, siendo el área de viajes corporativos la más afectada. VECI tuvo en cuenta las exigencias en cuanto a personal de la licitación del BE y los escasos recursos humanos de VECI en ese momento, presentando junto a sus alegaciones un anexo confidencial donde se analiza la segunda licitación, dando como resultado una mínima rentabilidad frente a las pérdidas observadas en la primera.
- (261) Para SOCIEDADES BARCELÓ, su opción de no acudir a la licitación 21/04609 se basa en una decisión razonable dado el contexto económico, que resulta lógica e inevitable dadas las condiciones de la licitación, sin que ningún contacto entre competidores influyese en la misma. Para SOCIEDADES BARCELÓ lo que provocó que la licitación 21/04609 quedara desierta fueron las condiciones del concurso, que no se adecuaban a la situación coyuntural que existía en ese momento en el mercado, provocada por la pandemia de Covid-19, y no ningún acuerdo restrictivo de la competencia.
- (262) Finalmente, según IAG7, su decisión de no presentarse a la licitación del BE fue adoptada de forma autónoma y al margen de los contactos de VECI, como prueba la conversación recabada en la inspección de su sede entre la Presidenta y el Director de Business Travel y Vacacional de 21 de octubre, que corrobora la intención de IAG7 de presentarse a la licitación, con independencia de la sugerencia recibida de VECI. Finalmente, la decisión de no presentarse tuvo, como se ha indicado también por el resto de las empresas, origen en factores económico-financieros: (i) la delicada situación financiera del sector de las agencias de viajes tras la Covid-19, con especial incidencia en IAG7, que tuvo que adoptar medidas drásticas respecto a sus empleados; (ii) la práctica situación de quiebra financiera que padecía IAG7; (iii) las dificultades para suscribir el aval exigido y el elevado coste de las pólizas de seguro, aportando IAG7 prueba documental confidencial; (iv) la remuneración variable e incierta en

la prestación del servicio; (v) las altas penalidades por incumplimiento; y (vi) la falta de rentabilidad proyectada en la cuenta de pérdidas y ganancias preparada con ocasión de la licitación, sobre lo que IAG7 aporta prueba documental confidencial.

- (263) Esta Sala, al igual que la DC, considera que ninguna de las explicaciones que las empresas han ofrecido como motivo de su conducta resulta plausible como explicación de lógica alternativa a la existencia de una concertación entre ellas, que justificara su pauta de actuación en la licitación 21/04609, no presentando oferta, especialmente en contraste con la llevada a cabo en la licitación 21/09805, muy pocos meses más tarde.
- (264) Con respecto a la licitación 21/04609, se ha constatado la falta total de competencia entre las empresas imputadas al no haber presentado ninguna de ellas oferta a dicha licitación. La total ausencia de concurrencia competitiva, tal y como reconoce la sentencia del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco de nº 277/2017, *“se erige en indicio de tan enorme poder de convicción y consistencia acerca de la existencia de una concertación entre los licitadores, que prácticamente priva de eficacia a cuantas explicaciones puedan argüirse sobre la espontaneidad de ese resultado o sobre su producción natural por causa del diseño del sistema de adjudicación”*.
- (265) Así, según exponen las empresas en sus explicaciones alternativas, existen tres motivos principales que les impidieron presentar oferta al concurso en octubre de 2021: a) el **diseño y configuración de la licitación 21/04609** frente a la posterior 21/09805; b) la **escasez de recursos humanos** para hacer frente a la licitación en un momento de aplicación de ERTes; y c) los **análisis de rentabilidad negativa de la licitación**. Asimismo todas indican que los escasos cinco meses que median entre la publicación de la primera licitación (10 de octubre de 2021), a la que no se presentó ninguna de las agencias investigadas, y la de la segunda (8 de marzo de 2022), a la que se presentaron todas, fue un periodo de tiempo más que suficiente para que se produjera un cambio significativo en la situación económica/empresarial de cada una de ellas, que obviara sustancialmente los obstáculos referidos que les habían impedido presentar oferta el 25 de octubre de 2021, pero les permitía presentarla casi cinco meses después.
- (266) A este respecto, no cabe asumir que uno de estos cambios radicales que expliquen la diferente postura de las empresas frente a los dos concursos del BE fuera el propio **diseño y configuración de los pliegos** de ambas licitaciones. Así, como ya se ha expuesto en los párrafos (108) y siguientes, las empresas consideran ambos concursos básicamente iguales, radicando la única diferencia significativa entre ambos en la remuneración de las comisiones por prestación

del servicio que, en el segundo de ellos (expte. 21/09805), asegura siempre a la adjudicataria una cantidad fija e independiente de los servicios realizados. Como ya se ha advertido en el párrafo (110) de esta resolución, la diferencia relativa al personal que las empresas debían destinar “*in plant*” a gestionar las solicitudes de viaje de los trabajadores del BE (regulada en la cláusula 5.1 del PPT de ambas licitaciones) no tiene la relevancia planteada por NAUTALIA, dado que ambos PPT incluían condiciones prácticamente idénticas a este respecto: las empresas debían destinar, por lo menos, dos empleados, con la salvedad de que, en la segunda de las licitaciones, el BE podría acordar en el momento de la formalización del contrato, reducir el personal destinado, a una persona, de forma temporal, si la situación lo aconsejaba. Tampoco tiene ninguna relevancia el no haber sido invitado a la licitación anterior, motivo esgrimido por NAUTALIA para no presentar oferta en octubre de 2021, dado que en marzo de 2022 continuaba en la misma situación para la siguiente licitación.

- (267) No constituyen tampoco una diferencia significativa entre ambas licitaciones las penalizaciones previstas en el expte. 21/04609¹⁷⁴, invocadas por IAG7 como motivo para no presentarse, dado que el PCAP de la siguiente licitación (expte. 21/09805)¹⁷⁵, incluyó idénticos porcentajes de penalización, añadiendo únicamente la aclaración de “*importe variable más importe fijo*” al referirse al valor sobre el que calcular la misma, sin que en este caso IAG7 lo considerarse un impedimento para no presentarse.
- (268) Esta Sala tampoco considera que los **motivos relativos a cuestiones de personal** y, en concreto a los ERTes aludidos por NAUTALIA y VECI en sus alegaciones, puedan considerarse una diferencia significativa que explicase la no presentación de ofertas en octubre de 2021 y la posibilidad de presentar las mismas a la convocatoria de marzo de 2022. En primer lugar, se considera que, tratándose de empresas con cientos (NAUTALIA) o miles de empleados (VECI) y afectando por igual ambas licitaciones a un porcentaje extremadamente limitado de su plantilla (en principio, tan sólo dos trabajadores), no es plausible que una supuesta escasez de recursos humanos pueda alcanzar la influencia pretendida por las empresas para explicar su cambio de posición en pocos meses frente a las dos licitaciones del BE. Adicionalmente, no se observa que la pretendida escasez de personal hubiera variado en los pocos meses que median entre octubre de 2021 y marzo de 2022, dado que, aunque VECI alega que, en octubre de 2021, se encontraba negociando una regulación en su plantilla, según la nota de prensa que VECI aporta junto a sus alegaciones¹⁷⁶, el ERTE se hizo

¹⁷⁴ Cláusula cuadragésimo-segunda del PCAP del expte. 21/04609. Información obtenida de la PCSP (folios 20797 a 20868).

¹⁷⁵ Información obtenida de la PCSP (folios 20692 a 20763).

¹⁷⁶ Nota de prensa de VECI aportada por la empresa junto a su escrito de alegaciones (folios 29775 y 29776).

efectivo el 1 de marzo de 2022, tan sólo una semana antes de la publicación de la siguiente licitación, lo que no le impidió a VECI presentarse a la misma. En el caso de NAUTALIA, que también alega la existencia de un ERTE como motivo para no presentarse a la licitación de octubre de 2021, lo cierto es que según noticias de prensa¹⁷⁷, durante la segunda licitación NAUTALIA acababa de iniciar un nuevo ERTE por causas económicas y productivas que afectó a 331 trabajadores (más de la mitad de su plantilla) y que tuvo vigencia desde el 1 de marzo de 2022 hasta febrero de 2023, lo que no explica que la situación fuera mejor para licitar en marzo de 2022 que en octubre de 2021.

(269) Por último, en lo que respecta a los **análisis de rentabilidad negativa** esgrimidos por VECI e IAG7, para explicar su cambio de posición frente a las dos licitaciones, sobre la que las propias empresas han solicitado su confidencialidad¹⁷⁸, sin entrar a valorar dicha documentación debe señalarse que la existencia de un análisis interno de VECI que consideraba la licitación de octubre de 2021 como deficitaria (documentado en un archivo Word creado el 15 de octubre de 2021 y modificado por última vez el 18 de octubre de 2021) no resulta contradictoria con el relato fáctico incluido en la PR sino plenamente coherente con éste. VECI podría legítimamente considerar antieconómico el presentarse a la licitación y adoptar esa posición autónomamente, en virtud del análisis económico aportado. Pero, lo que la PR imputa a VECI no es adoptar esa decisión de manera individual basada en su análisis económico, sino compartir dicha decisión de no presentarse a la licitación 21/04609 con el resto de las empresas imputadas, limitando de esta manera la incertidumbre a la que deberían enfrentarse el resto de empresas lo que, en sí mismo, ya restringe la competencia, y acordar con ellas que ninguna lo hiciera. Esa conducta coordinada y no individual es lo que ha quedado acreditada en el expediente y la que se imputa a VECI como infracción, no ofreciendo esta empresa explicación alternativa convincente a estos efectos.

(270) Las fechas de elaboración del documento interno de análisis de VECI (entre el 15 y el 18 de octubre de 2021) concuerdan perfectamente con los hechos descritos en la PR: tras alcanzar la convicción de que no le convenían las condiciones económicas de la licitación el 18 de octubre, VECI procedió a contactar con IAG7 el día 21 de octubre para alcanzar un acuerdo con ella de no presentarse. Como se ha expuesto en el párrafo (122), la conversación interna de IAG7 recoge un elemento que esta sólo podía conocer en virtud de ese contacto entre competidores: que la licitación podía quedar desierta (*“ellos que*

¹⁷⁷ Información obtenida de la página web <https://www.elcorreogallego.es/galicia/2022/02/11/nuevo-erte-nautalia-agencia-viajes-109730077.html> e incorporada al expediente (folios 30290-30291).

¹⁷⁸ Como, por ejemplo, las cuentas de pérdidas y ganancias de la licitación del BE o las comunicaciones relativas a las negociaciones para conseguir los avales exigidos o las pólizas de seguro vinculadas a los servicios.

seguirán si no se presenta nadie”), lo que permite inferir que VECI había informado a IAG7 de la existencia de contactos simultáneos con otras empresas para asegurar este objetivo común. Contactos con otras empresas (NAUTALIA, GRUPO ÁVORIS) que se ven confirmados por el posterior correo electrónico de marzo de 2022, localizado en la inspección de las SOCIEDADES BARCELÓ, donde se describe el acuerdo finalmente alcanzado. Por tanto, la prueba aportada por VECI respecto a las fechas en las que alcanzó la convicción de que no le resultaba rentable presentarse (18 de octubre de 2021), no anula el relato fáctico del acuerdo colusorio expuesto en la PR, sino que refuerza su coherencia. Si VECI ya había decidido autónomamente el 18 de octubre de 2021 no presentarse a la licitación 21/04609 ¿qué necesidad tenía de contactar con otras empresas, como IAG7, para sugerir o acordar que no se presentaran tampoco, todo ello a muy escasos días de que finalizara el plazo de presentación de ofertas a la licitación?

- (271) De igual modo, las alegaciones de IAG7 respecto a la documentación contable y financiera que acompaña y acredita su análisis individual de la viabilidad de presentarse a la licitación 21/04609 (análisis del director financiero de 13 de octubre, preparación de la cuenta de pérdidas y ganancias el 20 de octubre y conversaciones con aseguradoras entre el 15 y el 22 de octubre¹⁷⁹) no obvian que la decisión final de no presentarse se alcanzó de forma definitiva tras el contacto mantenido con VECI y conocer que esta empresa la invitaba a llegar a un acuerdo colusorio para que “*nadie*” se presentase a la licitación: “*incluso, tras el contacto de VECI, IAG7 siguió activamente preparando su oferta e intentó obtener condiciones comerciales alternativas que le permitiesen presentarse a la licitación*” y “*la decisión de IAG7 de no presentar oferta a la Licitación del Banco de España fue adoptada de forma autónoma y al margen del contacto de VECI*” (subrayado añadido). Por lo tanto, la decisión de IAG7, con independencia de la documentación presentada y de las declaraciones de la empresa, no pudo ser adoptada de forma autónoma e independiente como exige la normativa de competencia, una vez que IAG7 conocía la postura de VECI y no se distanció de ella.
- (272) Por tanto, no es cierto que la DC no haya contemplado explicaciones alternativas que puedan justificar la no presentación de las cuatro empresas a la licitación 21/04609, sino que ha considerado que las pruebas incorporadas al expediente, analizadas junto a las características de los pliegos de ambas licitaciones y el escaso periodo de tiempo transcurrido entre las publicaciones oficiales de ambos expedientes, son suficientes para considerar acreditada la existencia de una concordancia en la voluntad de las empresas para no presentarse a la licitación

¹⁷⁹ Según consta en los párrafos 59 a 84 del escrito de alegaciones presentado por IAG7 (folios 30123 a 30128).

21/04609 del BE. Independientemente de que cada empresa pudiera haber llegado a la conclusión de que no le resultaba rentable presentarse, ésta debe ser siempre una decisión autónoma de cada empresa, sin que deba contrastarse con la postura de otros competidores, precisamente para que cada una de las decisiones sean igualmente autónomas e independientes.

- (273) Es precisamente este extremo el que la Sala considera más relevante: no podemos considerar que las empresas hayan aportado explicaciones alternativas convincentes al hecho de que hay una comunicación de Whatsapp interna de IAG7 en la que se narra que esta empresa y VECI se reunieron para coordinarse para dejar desierta la licitación 21/04609, sin que tampoco puedan aceptarse las alegaciones de que la reunión mantenida entre estas agencias fuera simplemente para compartir información pública o para quejarse de las condiciones de la licitación, o aquellas que defienden que del texto mismo del Whatsapp se puede apreciar un distanciamiento de IAG7 y la no concurrencia de voluntades.
- (274) Tampoco puede considerarse que haya explicaciones alternativas válidas al correo interno de ÁVORIS, pues las empresas se centran en impugnar la validez de este como prueba de cargo, pero sin explicar a qué se debe que un empleado del departamento encargado de preparar las ofertas a licitaciones públicas de ÁVORIS RETAIL manifieste que se llegó a un acuerdo con VECI y NAUTALIA *“para no presentarse ninguna agencia”*.
- (275) En este sentido, NAUTALIA solicita en sus alegaciones a la PR que se remita requerimiento de información a ÁVORIS para que aclare, mediante una declaración escrita del asesor comercial autor del correo interno, sobre la base de qué pruebas directas afirmó que NAUTALIA habría acordado con ÁVORIS y VECI, pero no con IAG7, que no aparece en el correo, no presentarse a la licitación del BE y que, en su caso, aporte dichas pruebas.
- (276) Esta Sala observa que dicha prueba se pudo haber solicitado en fase de instrucción, no siendo este el caso. A mayor abundamiento, lo que NAUTALIA solicita es que ÁVORIS aporte documentación que acredite que llegó a un acuerdo anticompetitivo para dejar desierta una licitación, lo que puede ser contrario al art. 39.1 LDC. Por ello, en aplicación del art. 36.1 RDC, cabe rechazar la solicitud de prueba propuesta por NAUTALIA, sin que pueda declararse, a pesar de ello, que no ha quedado acreditada la participación de dicha empresa en la conducta relativa al BE por lo ya razonado anteriormente.

5.3.1.2. Reparto de CBs del AM 06/2020 de la UCM entre ÁVORIS RETAIL, NAUTALIA y VECI

- (277) Los elementos de prueba de este expediente ponen de manifiesto la existencia de un acuerdo, en el sentido de los artículos 1 de la LDC y 101 del TFUE, entre ÁVORIS RETAIL, NAUTALIA y VECI para el reparto de los servicios que se solicitan en la ejecución del AM 06/2020 de la UCM del que resultaron adjudicatarias.
- (278) Así, como se detalla en los párrafos (153) a (163) de esta resolución, **consta la existencia de un calendario**, consensuado entre estas empresas, en el que, **para cada uno de los días**, las solicitudes de viaje originadas por la UCM (que equivalen a **los CBs del AM**), **corresponderían a una de las empresas del acuerdo**. El calendario correspondiente al mes de octubre de 2022 fue recabado en la inspección llevada a cabo en la sede conjunta de las empresas del GRUPO BARCELÓ y en él, cada uno de los días tiene asignado los colores rosa, verde o azul. Considerando la afirmación transcrita en el párrafo (163) donde se indicaba que el día 5 de octubre (color rosa) correspondía a NAUTALIA, se puede llegar a la conclusión de que los días de dicho color, es decir 5, 10, 14, 19, 24 y 27 de octubre, habían sido asignados a NAUTALIA en el reparto. La asignación a NAUTALIA de los días del calendario marcados en color rosa se ajusta al color corporativo usado por esta empresa. Además, los otros dos colores elegidos para visualizar el reparto fueron el verde y el azul, que coinciden con los colores corporativos de VECI y ÁVORIS, respectivamente.
- (279) Por otro lado, tal como se detalla en el párrafo (164), el 21 de octubre de 2022 los competidores contactaron de nuevo entre ellos para el seguimiento de lo anteriormente acordado y, tal como se constata en los párrafos (147) a (165), **existen comunicaciones entre los competidores a fin de garantizar la presentación de una única oferta a cada uno de los CBs de la UCM**.

5.3.1.2.1. Alegaciones de las partes

- (280) Ninguna de las empresas imputadas presenta alegaciones en cuanto al número de CBs adjudicados a cada una y su importe incluidos en la tabla 6. Sin embargo, SOCIEDADES BARCELÓ y NAUTALIA señalan que los datos incluidos en la citada tabla -párrafo (141)- ponen de manifiesto que el mecanismo establecido por las empresas en el mes de octubre dista mucho de ser un reparto de mercado puesto que no es equitativo y homogéneo de los ingresos (SOCIEDADES BARCELÓ) y que ninguna empresa hubiese aceptado un reparto en el que otras agencias obtuviesen más CBs y más facturación (NAUTALIA).

- (281) A este respecto, hay que recordar que las empresas en ningún momento han negado la existencia de este calendario, en el que, ellas mismas y sin contar con la UCM, asignaron cada día de la semana a una de las adjudicatarias del AM. Por lo tanto, el reparto tiene un punto de partida totalmente homogéneo y equitativo, asignando un número equivalente de días durante el mes de octubre a cada una de las tres empresas: 7 días a VECI, 7 a ÁVORIS RETAIL y 6 a NAUTALIA (que hubieran sido 7 si el día 12 de octubre no hubiera sido festivo). Debe tenerse en cuenta que se ha recabado prueba únicamente de la asignación de los días correspondientes al mes de octubre de 2022, sin que las empresas pudieran conocer con antelación el número de solicitudes que se recibirían cada día concreto o el importe de cada solicitud.
- (282) En todo caso, al contrario de lo que manifiestan las empresas en sus alegaciones, los repartos de mercado mediante acuerdos colusorios no tienen por qué ser homogéneos o idénticos en sus resultados, sino que pueden basarse en distintos criterios que conduzcan a un resultado diferente para cada una de las empresas presentes en el acuerdo. Así, las empresas pueden negociar con sus competidores el resultado del reparto en función de factores históricos (respetando la cuota de mercado consolidada o clientes habituales de cada participante en el sector afectado), geográficos (asignando a cada cartelista un área o territorio concreto), materiales (por tipo o subtipo de producto o servicio) o incluso puramente aleatorios (como la asignación por días de la semana del presente reparto). Los criterios de reparto concretos son indiferentes para su calificación jurídica como acuerdo colusorio, siempre que quiebren el principio de incertidumbre y la competencia en el mercado por los clientes afectados, como ocurre en el presente caso.
- (283) Estas conclusiones están respaldadas por la jurisprudencia del TJUE, que ha establecido incluso que *“cuando la Comisión logra reunir pruebas documentales en apoyo de la supuesta infracción y éstas parecen suficientes para demostrar la existencia de un acuerdo contrario a la competencia, no es necesario examinar si la empresa tenía un interés comercial en la celebración de dicho acuerdo”*¹⁸⁰.
- (284) Por ello, carece de sentido alegar que no existe un reparto anticompetitivo porque este no es equitativo, ya que el interés comercial que cada empresa pudiera tener en el acuerdo no es un extremo que necesite probar esta autoridad una vez acreditada la existencia de dicho acuerdo contrario a la competencia.
- (285) Existe por tanto un plan común, al que se han asociado ÁVORIS RETAIL, NAUTALIA y VECI, que tiene como objetivo eliminar la competencia en cada uno

¹⁸⁰ Entre otras, sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 25 de enero de 2007 en los asuntos C-403/04 P y C-405/04 P, Sumitomo Metal Industries/Comisión, párrafo 46.

de los contratos basados derivados del AM (así, en el mes de octubre de 2022 se licitaron 1220 CBs¹⁸¹, o solicitudes de servicio, con cargo al AM investigado), y que afecta a la conducta comercial individual de cada una de las citadas empresas, determinando sus pautas de acción o abstención en el mercado afectado. Dicho plan común se fundamenta en la alternancia en el envío de ofertas a cada uno de los servicios solicitados por la UCM, a través de un calendario de reparto, de tal manera que **para cada servicio solicitado se estipulaba que enviara oferta únicamente la empresa designada en el calendario**. Este acuerdo de reparto contraviene directamente lo estipulado en el PCAP, que establecía la obligatoriedad de la presentación de una oferta a cada servicio solicitado por cada una de las empresas adjudicatarias y privaba al solicitante de la posibilidad de elección entre varias alternativas, limitando severamente la competencia entre las empresas asociadas al pacto.

5.3.2. Restricciones de la competencia por objeto en forma de cártel

- (286) **Las conductas descritas** en los apartados 4.1 y 4.2 de esta resolución, llevadas a cabo **entre IAG7, ÁVORIS RETAIL, VECI y NAUTALIA para acordar la no presentación o supresión de ofertas** a la licitación convocada para la prestación del servicio de agencia de viajes **al BE** el 10 de octubre de 2021 y **entre ÁVORIS RETAIL, VECI y NAUTALIA para el reparto o rotación de ofertas** en los CBs del AM 06/2020 de la UCM, **constituyen prácticas prohibidas** por los **artículos 1 de la LDC y 101 del TFUE**, en cuanto que afectan al comercio intracomunitario, siendo infracciones constitutivas de cárteles, consistentes en acuerdos para el reparto o manipulación de licitaciones convocadas en España para el servicio de agencias de viaje a administraciones públicas.
- (287) Las conductas objeto de análisis han afectado de modo directo a licitaciones públicas y han alterado negativamente la competencia al producir como efecto directo una alteración del coste de las licitaciones que debe soportar tanto el órgano convocante como, en última instancia, el contribuyente y también el usuario final.

5.3.2.1. Acuerdo de no concurrencia entre IAG7, ÁVORIS RETAIL, VECI y NAUTALIA

- (288) Las pruebas obrantes en el expediente acreditan la existencia de un acuerdo entre IAG7, ÁVORIS RETAIL, VECI y NAUTALIA para dejar desierta la licitación

¹⁸¹ Dato calculado por la DC a partir de la información facilitada por ÁVORIS RETAIL (folio 28606), NAUTALIA (folio 28633) y VECI (folio 28669) en contestación al RI realizado.

convocada por el BE el 10 de octubre de 2021 en el expediente 21/04609 y se volviera a convocar de nuevo con mejores condiciones.

- (289) Se trata de una práctica que presenta un grado de nocividad suficiente para ser considerado una restricción de la competencia por el objeto que, además, puede tipificarse dentro del concepto de cártel contenido en la DA Cuarta de la LDC.
- (290) En este caso particular, además, obran en el expediente menciones expresas a la existencia de un acuerdo entre las citadas empresas, como ponen de manifiesto tanto la conversación de WhatsApp interna de IAG7 de 21 de octubre de 2021 descrita en los párrafos (102) y (103), que evidencia contactos entre VECI e IAG7 con vistas a acordar la no presentación de oferta en el expediente 21/04609 del BE, como el mensaje interno de correo electrónico del departamento de administraciones públicas integrado en el organigrama de ÁVORIS CORPORACIÓN de 9 de marzo de 2022, descrito en el párrafo (104) de esta resolución, que expresamente reconoce la conclusión de *un acuerdo con VECI y Nautalia para no presentarse ninguna agencia*, así como la constatación del cumplimiento del acuerdo de no presentación de ofertas por parte de las cuatro empresas, que se refleja en el párrafo (106) de esta resolución.
- (291) **Esta coordinación entre IAG7, ÁVORIS RETAIL, VECI y NAUTALIA ha eliminado la necesaria incertidumbre que caracteriza el juego de la competencia** y el incentivo para competir, sustituyendo conscientemente los riesgos de la competencia por una cooperación entre las citadas empresas, alterando así el funcionamiento de la libre competencia en dicho contrato, obviando una actuación que debería haberse determinado libremente por dichas empresas en virtud de su autonomía empresarial.

5.3.2.1.1. Alegaciones de las partes

- (292) Varias empresas alegan la **inexistencia de cártel y de infracción por objeto**. En concreto, IAG7 alega que el supuesto acuerdo en la licitación del BE no puede calificarse como cártel ni como una infracción por objeto ya que, debido a su situación económico-financiera, IAG7 no podía presentar oferta y, por lo tanto, no era competidor, ni actual ni potencial, del resto de empresas incoadas, como se desprende de las Directrices de la Comisión Europea sobre la aplicabilidad del artículo 101 del TFUE a los acuerdos de cooperación horizontal¹⁸² (párrafo 14, en adelante, Directrices Horizontales) y jurisprudencia aplicable¹⁸³. Subraya, además, que su contacto con VECI **no tiene una nocividad suficiente para ser**

¹⁸² Directrices sobre la aplicabilidad del artículo 101 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea a los acuerdos de cooperación horizontal («DOUE» núm. 259, de 21 de julio de 2023)

¹⁸³ Sentencia del TJUE de 19 de marzo de 2015 (asunto C-286/13, (Dole Food y Dole Fresh Fruit Europe))

calificado como infracción por objeto y que el razonamiento de la DC para calificar la conducta imputada como restricción “por objeto” es completamente insuficiente y no cumple el estándar probatorio exigido.

- (293) Por su parte VECl, que niega la existencia de las conversaciones entre su personal directivo y el de IAG7 descritas en el Whatsapp calificándolas como “supuestas”, alega adicionalmente que de dichos mensajes recabados en la inspección de IAG7 no resulta evidente ni la información transmitida entre ambas empresas (podría tratarse de información pública o una simple queja sobre las condiciones de la licitación del BE), ni los sujetos de la oración (es decir, quién no va a presentarse a la licitación) y considera que podría tratarse de un análisis realizado por IAG7 con anterioridad, vinculado a que VECl era el prestador del servicio y conocía el funcionamiento del contrato. Pero en ningún caso el intercambio, de haberse producido, despejaba la incertidumbre sobre lo que pasaría en el mercado, por la existencia de múltiples empresas, cuestiones todas ellas que, según VECl, la DC ignora en la PR.
- (294) A este respecto, SOCIEDADES BARCELÓ subraya que **no todo acuerdo entre competidores constituye una infracción del artículo 1 de la LDC**, apoyando su alegación en jurisprudencia del TJUE¹⁸⁴ que señala que, si el contacto entre competidores no afecta a la competencia que habría existido en su ausencia, no debe considerarse infracción y que, para determinar si una práctica es restrictiva de la competencia, es esencial considerar su naturaleza y el contexto económico y legal en el que se implementa¹⁸⁵, concluyendo que, de no haber existido contacto entre competidores, la no concurrencia habría existido de todos modos debido al carácter irrazonable de la licitación del BE.
- (295) Como se ha señalado anteriormente, la adulteración de los procedimientos de licitación pública mediante prácticas como las anteriormente descritas ha sido destacada tanto por la CNC como por la CNMC¹⁸⁶, así como por la jurisprudencia¹⁸⁷ y por la Comunicación relativa a las herramientas para combatir la colusión en la contratación pública y a las orientaciones acerca de cómo aplicar el motivo de exclusión conexo¹⁸⁸, como una de las formas más dañinas,

¹⁸⁴ Sentencia del Tribunal de Justicia de 8 de junio de 1982 (asunto 258/78, Breeders' rights / Maize Seed)

¹⁸⁵ Sentencia del Tribunal de Justicia de 30 de junio de 1966, asunto 56/65 - Soci te Technique Mini re, ECLI:EU:C:1966:38:

¹⁸⁶ Resolución de la CNC de 19 de octubre de 2011, Expte. S/0226/10 Licitaciones de carreteras y Resoluciones de la CNMC de 3 de diciembre de 2015, Expte. S/0481/13 Construcciones modulares; de 9 de marzo de 2017, Expte. S/DC/0512/14 Transporte balear de viajeros; de 14 de marzo de 2019, Expte. S/DC/0598/16 Electrificación y electromecánica ferroviarias; de 20 de junio de 2019, Expte. SAMUR/02/18 Transporte Escolar Murcia y de 19 de julio de 2023, Expte. S/0008/21 Licitaciones Material Militar.

¹⁸⁷ Sentencia de la AN de 16 de mayo de 2014, recurso núm. 643/2011, dictada en el ámbito del Expte. S/0226/10 Licitaciones de carreteras.

¹⁸⁸ Publicada en el DOUE de 18 de marzo de 2021, 2021 C 91/01.

por su propia naturaleza, para la libre competencia. No se trataría, por tanto, tan sólo de una infracción por objeto sino de una de las más dañinas.

- (296) Así, el intercambio de información en relación con su estrategia futura en el mercado, tal y como se ha descrito en los párrafos (102) y (103), y como ha recordado el TJUE en su sentencia de 19 de marzo de 2015¹⁸⁹, contribuye a debilitar o incluso suprimir la incertidumbre sobre el comportamiento en el mercado previsto por las empresas partícipes, facilitando de este modo la colusión, al permitir a dichas empresas dar por hecho el mantenimiento de un *status quo* que elimina cualquier riesgo para ellas en el mercado, en detrimento del dinamismo requerido para sobrevivir con éxito. Y la puesta en común cuestiones propias de la estrategia competitiva de las empresas contribuyen a mutar la rivalidad y la confrontación propia de la libre competencia en una comunión de intereses que exclusivamente beneficia a las empresas participantes.
- (297) A pesar de lo expuesto, tanto IAG7 como VECL como SOCIEDADES BARCELÓ, alegan que el hecho de que las empresas no estuvieran en condiciones de presentar oferta al expediente 21/04609 permite descartar la existencia de un acuerdo colusorio, entendiéndose que resulta conceptualmente imposible que las empresas coludan en una licitación si ninguna puede licitar y la competencia es inexistente.
- (298) Esta Sala observa que se trata de la misma hipótesis de inexistencia de condiciones adecuadas para que las empresas pudieran competir y licitar al primer concurso del BE que subyace en las alegaciones relativas a las explicaciones alternativas presentadas por las empresas sintetizadas en los párrafos (257) a (262).
- (299) Tampoco puede acogerse el argumento relativo a que IAG7 no era competidor de VECL ni del resto de incoadas, pues esta empresa hizo cálculos dirigidos a presentar oferta al expediente 21/04609 y se presentó a la licitación posterior para competir con el resto de incoadas.
- (300) Como se ha expuesto en los párrafos (263) a (271), la DC considera que los casi cinco meses que median entre la publicación de la primera licitación del BE (10 de octubre de 2021) y la de la segunda (8 de marzo de 2022) es un periodo demasiado corto para entender que en el mes de octubre de 2021 no fuera posible la competencia entre las empresas y sí lo fuera en marzo de 2022, momento en que todas presentaron ofertas, dado la invariabilidad y la identidad de las características de ambas licitaciones (salvo el paso de la remuneración

¹⁸⁹ Sentencia del TJUE de 19 de marzo de 2015, asunto C-286/13 P Dole Food y Dole Fresh Fruit Europe/Comisión.

variable a fija de las comisiones a percibir) y de la situación económica/empresarial de las empresas imputadas.

- (301) Por ello, esta Sala se muestra de acuerdo con la consideración de la DC de que la competencia era posible tanto en el expediente 21/04609 de octubre de 2021 como en el expediente 21/09805 de marzo de 2022 y que las empresas debían haber decidido su participación en dichas licitaciones de forma autónoma e independiente, sin intercambiar información comercial sensible relativa a la decisión de presentarse o no a una concreta licitación, o llegar a acuerdos que suprimieran la incertidumbre sobre el comportamiento en el mercado previsto de sus competidoras como los acreditados en el expediente. Tales conductas constituyen una infracción por objeto de los artículos 1 LDC y 101 TFUE, por la nocividad acreditada al provocar la total ausencia de concurrencia competitiva en la licitación 21/04609, al no haber presentado ninguna de ellas oferta a dicha licitación con el objetivo de provocar que ésta quedara desierta y se volviera a convocar de nuevo con mejores condiciones.
- (302) En el presente caso se considera que las prácticas adoptadas por IAG7, VECI, NAUTALIA y AVORIS RETAIL, una vez analizado su contenido, los objetivos que pretendían alcanzar las empresas y el contexto económico y jurídico en el que se inscriben, así como la naturaleza de los servicios de agencia de viaje afectados y las condiciones del funcionamiento y de la estructura del mercado afectado, son constitutivas de una infracción por objeto de los artículos 1 de la LDC y 101 del TFUE, haciendo por tanto innecesario un análisis de sus efectos en el mercado. Estas prácticas han tenido como objetivo eliminar la incertidumbre inherente a la competencia en relación con la licitación del BE y beneficiar a estas empresas, siendo perjudicial para el organismo público contratante, que debió declarar desierta la licitación afectada y modificar la misma en los términos deseados por las empresas.
- (303) Adicionalmente, y a pesar de tratarse de alegaciones referidas al PCH que no han sido reproducidas en las alegaciones a la PR, esta Sala desea reflejar varias alegaciones de IAG7 respondidas por la DC en su PR dada su claridad argumentativa.
- (304) **IAG7 señalaba en sus alegaciones al PCH que el contacto entre VECI e IAG7 no encaja en el concepto legal de cártel** y la DC incurre en una vulneración de los principios de legalidad y tipicidad al no concurrir los presupuestos de la Disposición Adicional 4.2 de la LDC, en la medida que atribuye la participación en un cártel a IAG7 por un solo contacto con VECI. IAG7 rechaza igualmente que sus contactos con VECI puedan calificarse como un **intercambio de información contrario al derecho de la competencia**, según lo expresado en las Directrices Horizontales de la Comisión y en la jurisprudencia. IAG7 alega

que se trata de un único intercambio de información entre solo dos empresas pertenecientes a un sector de al menos 8.000 operadores. Además, IAG7 manifiesta que no solicitó, ni aceptó la información facilitada por VECl, y por tanto la información recibida solo puede calificarse como una divulgación unilateral.

- (305) Como argumentó la DC, las alegaciones de IAG7 no pueden ser acogidas. En primer lugar, no es cierto que se atribuya a IAG7 la participación en la infracción de cártel imputada por un único contacto. Como se explica claramente en los párrafos (102) y (103) de la PR (párrafos (102) y (103) de esta resolución), los contactos acreditados entre VECl e IAG7 fueron dos: con el director de Business Travel y Vacacional de IAG7 y con la presidenta de la compañía. Y sostiene IAG7 que hubo, al menos, un tercer contacto adicional para distanciarse de la invitación de VECl para no presentarse a la licitación del BE, si bien no ofrece ninguna prueba ni detalles de dicho contacto: ni fecha y hora del mismo, ni medio de contacto empleado, ni los interlocutores, ni ningún otro dato de la conversación.
- (306) Cabe señalar que entra dentro del concepto de cártel todo acuerdo y 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, incluyendo la colusión en licitaciones públicas. Por todo ello, esta Sala acoge los argumentos de la DC, que considera que los contactos acreditados, y reconocidos por IAG7, pueden incluirse en el concepto de cártel como acuerdo colusorio entre competidores.
- (307) En este sentido, los contactos acreditados entre IAG7 y VECl deben considerarse un intercambio de información sensible entre competidores prohibido por los artículos 1 LDC y 101 TFUE, al tratarse de información no pública, relativa a la decisión de no presentarse a un concurso pocos días antes del fin del plazo para presentar ofertas.
- (308) Al contrario de lo manifestado por IAG7 en sus alegaciones, las Directrices Horizontales corroboran plenamente esta calificación en sus apartados (396) y (397) al señalar que cuando *“una empresa por sí sola revela información comercial confidencial a sus competidores, ello reduce la incertidumbre estratégica sobre el funcionamiento futuro del mercado para esos competidores y aumenta la probabilidad de limitar la competencia y el comportamiento colusorio, a menos que los competidores se distancien públicamente de la divulgación”* y que esta divulgación puede producirse a través de *“mensajes (chat), correos electrónicos, llamadas telefónicas, introducción de datos en una herramienta algorítmica compartida, reuniones, etc.”*
- (309) Las citadas Directrices señalan también que *“cuando una empresa reciba información comercial confidencial de un competidor durante una reunión u otro*

contacto, se presumirá que dicha empresa tiene en cuenta dicha información y adapta en consecuencia su comportamiento en el mercado”, a menos que se distancie públicamente de la misma. IAG7 señala en sus alegaciones que no solicitó, ni aceptó la información facilitada por VECI y se distanció públicamente de ella, como se acredita en sus WhatsApp de octubre de 2021.

- (310) Pero, en contra de lo que propone IAG7, dichos WhatsApp no prueban dicho distanciamiento público, en los términos que exigen las Directrices Horizontales, que señalan que como ejemplo que la empresa responda a la divulgación unilateral con una declaración clara de que no desea recibir dicha información, o informe de la pretendida divulgación unilateral a las autoridades de competencia. En sus alegaciones, IAG7 no ofrece ninguna prueba de esta declaración clara de distanciamiento público en su respuesta a las llamadas de VECI, como se ha señalado en el párrafo (305), ni tampoco de ningún contacto con las autoridades de competencia para informarles de lo sucedido. Por el contrario, tras el contacto telefónico acreditado con VECI y la reducción de la incertidumbre sobre las intenciones de esta, IAG7 adecuó su comportamiento a lo sugerido por esta empresa, no presentando oferta a la licitación del BE.
- (311) Por todo ello, debe considerarse que los contactos entre VECI e IAG7 conforman, al menos, un intercambio de información sensible entre competidores que redujo la incertidumbre estratégica sobre el funcionamiento inmediato del mercado para esos competidores, y que concluyó con el acuerdo entre IAG7, VECI, NAUTALIA y AVORIS RETAIL imputado de no presentarse a la licitación convocada. En este sentido, un cártel puede ser o constar a la vez de prácticas concertadas y acuerdos y puede calificarse en ese caso como una infracción única. Como afirma el TGUE en su sentencia de 5 de abril de 2016¹⁹⁰:

“133 [...] para acreditar la existencia de una práctica concertada no es necesario demostrar que el competidor en cuestión se haya comprometido formalmente frente a uno o varios competidores a adoptar una u otra conducta o que los competidores fijen de común acuerdo su comportamiento futuro en el mercado (...). Basta con que, mediante su declaración de intenciones, el competidor haya eliminado o, cuando menos, reducido sustancialmente la incertidumbre sobre el comportamiento que cabe esperar de él en el mercado (...).”

- (312) Por último, la referencia a la existencia de más de 8.000 operadores en el sector, planteada por IAG7 para restar importancia a sus contactos con VECI, desconoce completamente la realidad de la licitación y el sector afectados, donde

¹⁹⁰ Sentencia del TGUE de 5 de abril de 2016, asunto T-279/02 Degussa AG v. Commission

VECI e IAG7 eran la primera y la octava empresas por facturación en 2022, según se recoge en la tabla 4 en el párrafo (65) de la presente resolución. Ignora también la gran heterogeneidad en el tamaño de las restantes empresas del sector que impide que una amplia mayoría de dichos 8.000 operadores pudiera siquiera cumplir los requisitos requeridos por el BE en la licitación. De hecho, sólo cuatro empresas fueron invitadas por el BE a participar en la anterior licitación de 2016, siendo VECI e IAG7 dos de ellas (y las dos restantes VIAJES HALCÓN y VIAJES BARCELÓ, actualmente integradas en ÁVORIS CORPORACIÓN como SEKAI y ÁVORIS RETAIL), mientras que sólo una empresa ajena al cártel imputado -VIAJABIEN- presentó oferta en las licitaciones de 2021 y 2022. Todos estos hechos demuestran la dificultad de otras empresas para presentar oferta en las licitaciones reseñadas y subraya la importancia decisiva de los contactos acreditados entre VECI e IAG7 y del intercambio de información entre ambas empresas.

- (313) Tras negar que la conducta imputada pueda ser considerada una infracción por objeto a la normativa de competencia, las empresas **niegan igualmente que pueda ser calificada como una infracción por efectos** de los artículos 1 LDC y 101 TFUE, pues no ha producido efectos sobre la competencia. Según las empresas, la DC se ha escudado en una calificación por objeto errónea y no ha demostrado los efectos de las conductas, que según las empresas son nulos.
- (314) En este sentido, es necesario recordar que, a los efectos de considerar acreditada una infracción anticompetitiva por su objeto, resulta irrelevante acreditar la existencia de efectos derivados de la misma. Sin embargo, como ya se ha indicado en los párrafos del (226)(269) al (271) de esta resolución, el carácter anticompetitivo de la práctica en relación con la licitación del BE reside precisamente en el contacto telefónico de VECI con IAG7 de octubre de 2021 proponiendo que “*nadie*” se presentase al concurso, en la medida en que ha contribuido a eliminar un parámetro esencial de la competencia, como es la incertidumbre respecto a los concretos licitadores que podrían participar en la licitación. Como se ha indicado anteriormente citando reiterados precedentes tanto de la CNC¹⁹¹ como de la CNMC¹⁹², en aquellos casos en que un acuerdo o

¹⁹¹ Resoluciones de la CNC de 31 de enero de 2010, Expte. S/0084/08 Fabricantes de Gel; de 28 de julio de 2010, Expte. S/0091/08, Vinos Finos de Jerez; de 31 de julio de 2010, Expte. S/0120/10, Transitarios; de 7 de febrero de 2011, Expte. S/0155/09 STANPA; de 26 de octubre de 2011, Expte. S/0192/09, Asfaltos; de 14 de diciembre de 2011, Expte. S/0231/10 Productos Hortofrutícolas; de 12 de enero de 2012, Expte. S/0179/09, Hormigón y productos relacionados; de 27 de marzo de 2012, Expte. S/0237/10 Motocicletas; de 2 de agosto de 2012, Expte. S/0297/10, Postensado y Geotecnia y de 30 de julio de 2013, Expte. S/0380/11 Coches de alquiler.

¹⁹² Resoluciones de la CNMC de 26 de junio de 2014, Expte. S/0445/12 Equipos contra incendios; de 29 de octubre de 2014, Expte. S/0422/12 Contratos de Permanencia; de 5 de marzo de 2015 Exptes. S/0489/13 Concesionarios OPEL, S/0486/13 Concesionarios Toyota, S/0488/1313 Concesionarios Hyundai y S/0487/13 Concesionarios Land Rover; de 28 de mayo de 2015 Expte S/0471/13 Concesionarios Audi/Seat/VW; de 23 de julio de 2015, Expte. S/0482/13 Fabricantes de automóviles; de 3 de diciembre de 2015 Equipos contra incendios; de 3 de diciembre de 2015, Expte. S/0481/13 Construcciones modulares; de 26 de mayo de 2016, Expte. S/DC/0504/14 AIO; de 12 de

práctica sea anticompetitivo por su objeto, basta con que tenga aptitud para falsear la competencia, aun cuando no llegue a producirse dicho efecto.

- (315) En este caso concreto, el comportamiento **tuvo como efecto directo una alteración al alza del coste de la licitación 21/09805** que debe soportar la administración, ya que el precio del servicio de agencias de viaje en lo que respecta a las **“comisiones de agencia” ha pasado** de ser un coste no soportado por la administración en el caso de que no se requieran esos servicios en la primera licitación declarada desierta como consecuencia del acuerdo entre las partes, **a ser un coste fijo, esto es, independiente de los servicios que se presten, de hasta 80.000€ anuales (400.000€ en 5 años) en la segunda licitación adjudicada.** De hecho, VECI fue adjudicatario de la segunda licitación con un coste ofertado del servicio anual (coste fijo) de 79.600€, con una baja de 0,5% (400€) sobre el valor máximo del importe fijo.
- (316) Esta infracción merece la calificación de muy grave, de acuerdo con lo previsto en el artículo 62.4.a) de la LDC, que califica así el desarrollo de conductas colusorias tipificadas en el artículo 1 de la Ley que consistan en cárteles u otros acuerdos, decisiones o recomendaciones colectivas, prácticas concertadas o conscientemente paralelas entre empresas competidoras entre sí, reales o potenciales.
- (317) Es por ello por lo que **esta Sala considera que la conducta acreditada entre IAG7, ÁVORIS RETAIL, VECI y NAUTALIA es constitutiva de cártel y se considera infracción muy grave**, a efectos de lo establecido en la LDC.

5.3.2.2. Reparto de CBs del AM 06/2020 de la UCM entre ÁVORIS RETAIL, NAUTALIA y VECI

- (318) Las pruebas obrantes en el expediente ponen de manifiesto la existencia de un acuerdo entre ÁVORIS RETAIL, NAUTALIA y VECI que, al menos desde el 3 hasta el 31 de octubre de 2022, habría permitido el reparto de 1220 CBs convocados por distintas facultades y servicios de la UCM al amparo del AM 06/2020.
- (319) Los elementos de prueba que constan en este expediente, recabados en la inspección conjunta de las sedes de las empresas del GRUPO BARCELÓ, así

julio de 2016, Expte. S/DC/0506/14 Concesionarios Volvo; de 9 de marzo de 2017, Expte. S/DC/0512/14 Transporte Balear de Viajeros; de 21 de noviembre de 2017, Expte. S/DC/0562/15 Cables BT/MT; de 14 de marzo de 2019, Expte. S/DC/0598/2016 Electrificación y Electromecánicas Ferroviarias; de 1 de octubre de 2019, Expte. S/DC/0612/17 Montaje y Mantenimiento Industrial; de 11 de mayo de 2021, Expte. S/DC/0627/18 Consultoras; de 16 de junio de 2021, Expte. S/0011/19/ Transporte Cántabro de Viajeros, de 17 de agosto de 2021, Expte. S/0013/19 Conservación de Carreteras; de 4 de marzo de 2022, Expte. S/0012/19 Chatarra y Acero; de 4 de julio de 2023, Expte. S/0002/21 Bases de Datos Empresariales y de 17 de julio de 2023, Expte. S/0008/22 Licitaciones Material Militar.

como las contestaciones a los requerimientos de información realizados y la información disponible en la PCSP, confirman la existencia de una voluntad por parte de dichas empresas de sustituir la competencia entre ellas durante la ejecución del AM 06/2020 por una actuación coordinada, alterando así el funcionamiento de la libre competencia al renunciar a comportarse de modo autónomo, haciendo posible de este modo un reparto de los CBs.

- (320) El elemento esencial del procedimiento de licitación mediante Acuerdo Marco es precisamente la expectativa del licitante de recibir una oferta de operadores independientes y está diseñado para provocar la competencia entre éstos de una forma estructurada.
- (321) La finalidad en sí de este procedimiento de licitación se ve burlada si las ofertas no son elaboradas de forma independiente y/o si los operadores que se las presentan no son independientes entre sí. Así lo explicaba la CNMC en la Resolución de 3 de mayo de 2018¹⁹³: *“Uno de los efectos acreditados de la conducta analizada ha sido la no presentación o la presentación defectuosa de ofertas en determinadas campañas. Esta circunstancia ha privado a la Administración de la posibilidad de beneficiarse de las ventajas que supone la existencia de varias ofertas competitivas, considerando, al menos, las condiciones comerciales ofertadas en la licitación del Acuerdo Marco por cada una de las empresas.”*
- (322) Tal y como se indica en la Guía sobre Contratación Pública y Competencia¹⁹⁴, existen diversas técnicas de colusión para llevar a la práctica los acuerdos entre empresas en licitaciones. En la mayoría de las ocasiones, el acuerdo conlleva la selección previa de la oferta ganadora entre los participantes y su implementación puede articularse a través de distintas técnicas.
- (323) En el caso que nos ocupa, se ha acreditado la existencia de un acuerdo de reparto que habría afectado, al menos, al mes de octubre de 2022 (concretamente del 3 al 31 de octubre), como se observa en el calendario que fue recabado en la inspección llevada a cabo en la sede conjunta de las empresas del Grupo Barceló.
- (324) Como indica la Guía de la CNMC ya mencionada, para implementar el citado acuerdo pueden emplearse técnicas de supresión de ofertas o de rotación del ganador, o bien una combinación de ambas. En la supresión de ofertas, una vez decidida la empresa ganadora de la licitación (en este caso, la solicitud de servicio o CB), el resto de las empresas se abstienen de presentar ofertas. Por su parte, en la rotación del ganador, los miembros del acuerdo pueden

¹⁹³ Resolución de 3 de mayo de 2018, Expte. S/DC/0584/16 Agencias de medios.

¹⁹⁴ La Guía se puede consultar en el siguiente enlace: https://www.cnmc.es/sites/default/files/1185702_10.pdf

coordinarse para ganar por turnos las licitaciones de un órgano de adjudicación (en este caso, adjudicarse la solicitud de servicio, que equivale a un CB), a través de posturas encubiertas. Al presentar la oferta ganadora de forma rotatoria, todas las empresas resultan adjudicatarias de algún contrato y, por tanto, en estos casos podría no ser necesario un reparto posterior de las ganancias.

- (325) La sentencia de la Audiencia Nacional de 26 de octubre de 2023, que confirma la infracción sancionada en el expediente S/DC/0584/16 Agencias de medios¹⁹⁵, señala que este tipo de comportamientos constituyen conductas colusorias prohibidas en el artículo 1.1 de la LDC con un grado de nocividad suficiente como para poder considerarse una restricción de la competencia por el objeto¹⁹⁶.

5.3.2.2.1. Alegaciones de las partes

- (326) Como en la licitación del BE, las empresas alegan la **inexistencia de infracción por objeto**. Así, SOCIEDADES BARCELÓ indica que el acuerdo de octubre de 2022 entre las sociedades no tenía un objeto anticompetitivo ni suponía un verdadero reparto de mercado, tal como acredita la tabla 4, en la que se observa que no hay un reparto equitativo de los ingresos. Se trataba únicamente de un mecanismo implementado por las empresas para la gestión eficiente de los CBs.
- (327) Igualmente, NAUTALIA señala que la mencionada tabla prueba la ausencia de acuerdo anticompetitivo, al recoger los CBs adjudicados a cada empresa, ya que, si el acuerdo hubiera obedecido a un sistema de reparto, lo lógico es que las cifras entre las empresas hubieran sido similares. Por todo ello, NAUTALIA considera incorrecta la imputación de una infracción por objeto, calificación que según la jurisprudencia¹⁹⁷ debe aplicarse de manera restrictiva, únicamente si el acuerdo no puede tener ninguna otra explicación que el interés de las partes en no competir sobre la base de los méritos.
- (328) En el mismo sentido se manifiesta SOCIEDADES BARCELÓ, que indica que el acuerdo de octubre de 2021 entre las sociedades no ha llegado a afectar negativa y apreciablemente al juego de la competencia, por lo que tampoco cabría calificarlo como conducta prohibida por sus efectos. Indica SOCIEDADES BARCELÓ que es errónea la atribución de efectos negativos en la ejecución de CBs al citado acuerdo, puesto que el incremento que se produjo en las tarifas no

¹⁹⁵ En nuestro país, ver, por ejemplo, en lo que se refiere únicamente a las prácticas de no presentación de ofertas en procedimientos de licitación desarrollados a través de Acuerdos Marco, la Resolución de la CNMC de 3 de mayo de 2018 (expte. S/DC/0584/16, Agencias de medios) confirmada por los tribunales en lo que se refiere a la infracción.

¹⁹⁶ Sentencia de la AN de 26 de octubre de 2023, rec núm 371/2018, en relación con la Resolución de 3 de mayo de 2018, en el expte. S/DC/0584/16 Agencias de Medios.

¹⁹⁷ Cita STJUE de 30 de enero de 2020, C-307/18, Generics (UK) y otros, EU:C:2020:52, apartados 87 y 90.

fue fruto de su implementación, sino de problemas que subsistían desde el inicio del AM, como plazos y requisitos burocráticos.

- (329) Las alegaciones de las empresas respecto a la ausencia de verdadera competencia en la segunda fase de la licitación de la UCM, relativa a los CBs, ya fueron refutadas en los párrafos (181) a (195), donde se concluye que durante esta segunda fase, las tres empresas adjudicatarias quedaban obligadas a competir según los criterios de adjudicación recogidos en el apartado 21 de la portada del PCAP¹⁹⁸, no impidiendo dicha configuración la competencia entre las adjudicatarias, al mantener un margen para que estas compitiesen tanto en precio como en adecuación del servicio. Como señala la reciente Guía sobre Contratación Pública y Competencia de la CNMC de 22 de abril de 2025¹⁹⁹ los *“distintos instrumentos de racionalización técnica que prevé la LCSP, entre los que se encuentra los AM, pueden conllevar ganancias de eficiencia a través del aprovechamiento de economías de escala, lo que permite obtener ofertas condiciones más ventajosas en términos económicos y de calidad, sin embargo, los AM, presentan un riesgo frente al resto de instrumentos, debido a que supone el cierre del mercado en favor de los operadores firmantes, aumentando el riesgo de colusión y el grado de concentración en el medio y largo plazo.”* Por lo tanto, la colusión en la segunda fase de un AM entre las adjudicatarias de la primera fase reviste el máximo grado de nocividad, que determina su calificación inequívoca como infracción por objeto.
- (330) Por otra parte, como se ha citado en el párrafo (282), los repartos de mercado mediante acuerdos colusorios no tienen por qué tener como objetivo un resultado idéntico en los ingresos para todos los miembros del cártel, ya que pueden basarse en otros criterios que conduzcan a un resultado no homogéneo para cada una de las empresas. Los criterios de reparto concretos son indiferentes para la calificación jurídica del mismo como acuerdo colusorio o cártel, siempre que quiebren el principio de incertidumbre y la competencia en el mercado por los clientes afectados, como ocurre en el presente caso. A mayor abundamiento, volvemos a recordar que la jurisprudencia del TJUE no exige a la autoridad de competencia justificar el interés económico que una empresa pueda tener en la celebración de un acuerdo.
- (331) Por ello, esta Sala está de acuerdo con la DC cuando considera que, dado que la competencia era plenamente posible en la segunda fase de la licitación de la UCM, las empresas imputadas debían haber planteado sus ofertas a los CBs licitados durante, al menos, el mes de octubre de 2022, de forma autónoma e independiente y no de acuerdo con un calendario acordado previamente por

¹⁹⁸ Precio, adecuación del medio de transporte y del alojamiento a las necesidades del solicitante y seguros.

¹⁹⁹ Guía sobre Contratación Pública y Competencia de la CNMC de 22 de abril de 2025.

ellas. Tal acuerdo de reparto de los días del mes en que cada uno debía ofertar evitando competir por los CBs constituye una infracción por objeto de los artículos 1 LDC y 101 TFUE, por la nocividad acreditada al provocar la total ausencia de concurrencia competitiva, al no recibir los empleados de la UCM más que la oferta de una de las empresas imputadas por cada uno de los CBs afectados.

- (332) En el presente caso se considera que las prácticas adoptadas por VECI, NAUTALIA y AVORIS RETAIL, una vez analizado su contenido, los objetivos que pretendían alcanzar las empresas y el contexto económico y jurídico en el que se inscriben, así como la naturaleza de los servicios de agencia de viaje afectados y las condiciones del funcionamiento y de la estructura del mercado afectado, son constitutivas de una infracción por objeto de los artículos 1 de la LDC y 101 del TFUE, haciendo por tanto innecesario un análisis de sus efectos en el mercado. Estas prácticas han tenido como objetivo eliminar la incertidumbre inherente a la competencia en torno a la licitación de la UCM y beneficiar a estas empresas, limitando el número de ofertas a las que debían contestar y perjudicando al organismo público contratante y a los usuarios del servicio.
- (333) En cuanto a la pretendida ausencia de efectos, como manifestado en el párrafo (314), al considerar acreditada una infracción anticompetitiva por su objeto, resulta irrelevante acreditar la existencia de efectos derivados. Como se ha indicado citando reiterados precedentes, en aquellos casos en que un acuerdo o práctica sea anticompetitivo por su objeto, basta con que tenga aptitud para falsear la competencia, aun cuando estos efectos no lleguen a producirse.
- (334) Alega SOCIEDADES BARCELÓ que la calificación como cártel muy grave resulta desproporcionada cuando el acuerdo en sí no produjo efectos negativos que justifiquen reproche alguno.
- (335) A juicio de esta Sala lo manifestado por SOCIEDADES BARCELÓ, que no cuestiona la existencia del acuerdo, sino sus efectos, no se corresponde con la realidad. Como se ha razonado anteriormente, la infracción es de unas características y nocividad tal que su calificación como cártel muy grave está totalmente justificada. Adicionalmente, ha de considerarse que la competencia en el contexto del AM se ha visto dañada por el reparto de días llevado a cabo entre las empresas, que han limitado las opciones que los miembros de la comunidad de la UCM tenían a su disposición para viajar o alojarse.
- (336) En definitiva, las pruebas obrantes en el expediente ponen de manifiesto la existencia de un acuerdo entre ÁVORIS RETAIL, NAUTALIA y VECI, para el reparto de los CBs licitados por distintas facultades y unidades de la UCM al amparo del AM 06/2020, al menos entre el 3 y el 31 de octubre de 2022.

- (337) Este tipo de prácticas se ajustan a la definición de cártel contenida en la Disposición Adicional Cuarta de la LDC, que incluye la manipulación de licitaciones públicas dentro del concepto de cártel. Esta infracción merece la calificación de muy grave, de acuerdo con lo previsto en el artículo 62.4.a) de la LDC.
- (338) Por ello, **esta Sala considera que la conducta acreditada entre ÁVORIS RETAIL, NAUTALIA y VECI, es constitutiva de cártel y se considera infracción muy grave** a efectos de lo establecido en la LDC.

5.3.3. Duración de las infracciones e infracción única y continuada

5.3.3.1. Acuerdo de no concurrencia entre IAG7, ÁVORIS RETAIL, VECI y NAUTALIA

- (339) Se considera acreditada la existencia de una infracción constitutiva de cártel por parte de IAG7, ÁVORIS RETAIL, VECI y NAUTALIA, mediante un acuerdo que se adoptó y ejecutó entre los días 21 a 25 de octubre de 2021 y permitió dejar desierta la licitación convocada por el BE el 10 de octubre de 2021 para la prestación del servicio de agencia de viajes (expediente 21/04609), sin haberse acreditado mayor continuidad en el tiempo de la infracción, sin perjuicio de que sus efectos se hayan extendido a la licitación posterior.
- (340) La existencia de dicho acuerdo se evidencia por lo directo y explícito de la conversación de WhatsApp interna de IAG7 de 21 de octubre de 2021 descrita en el párrafo (102), que prueba contactos previos entre VECI e IAG7 con vistas a acordar la no presentación de oferta en la licitación del expediente 21/04609 del BE, hasta la fecha límite de presentación de las ofertas el 25 de octubre de 2021. Por su parte, la ejecución de dicho acuerdo por IAG7, ÁVORIS RETAIL, VECI y NAUTALIA se constata tanto en la no presentación de ofertas a la licitación del BE en el citado expediente 21/04609 descrita en el párrafo (106), como en el mensaje interno de correo electrónico entre dos personas del departamento de administraciones públicas, integrado en el organigrama de ÁVORIS CORPORACIÓN, de 9 de marzo de 2022, descrito en el párrafo (104) de esta resolución.
- (341) Tanto la fluidez de las comunicaciones entre VECI e IAG7 que se relata en las conversaciones internas de IAG7, como la nítida descripción del acuerdo alcanzado que se relata en el mensaje interno de correo electrónico de ÁVORIS de 9 de marzo de 2022 son igualmente reveladoras de la intencionalidad manifiesta de las empresas en su contribución a la conducta infractora.

- (342) Por todo ello, se considera acreditada la existencia de una infracción por parte de IAG7, ÁVORIS RETAIL, VECI y NAUTALIA mediante el acuerdo alcanzado y ejecutado **entre los días 21 a 25 de octubre de 2021**.

5.3.3.2. Reparto de CBs del AM 06/2020 de la UCM entre ÁVORIS RETAIL, NAUTALIA Y VECI

- (343) La DC considera acreditada una infracción única y continuada constitutiva de cártel, consistente en el reparto de, al menos, 1220 CBs convocados por distintas facultades y servicios de la UCM al amparo del AM 06/2020, al menos durante el mes de octubre de 2022, que se imputa a ÁVORIS CORPORACIÓN y ÁVORIS RETAIL, NAUTALIA y VECI.
- (344) Esta infracción se compone de una pluralidad de prácticas, descritas en el apartado 4 de esta resolución, susceptibles de satisfacer los requisitos detallados por los precedentes anteriormente citados para su consideración como una infracción única y continuada.
- (345) Estas prácticas están referidas a los CBs celebrados por distintas facultades y servicios de la UCM al amparo del AM 06/2020. Por otra parte, se observa la continuidad de la práctica a lo largo del periodo afectado, entre las empresas implicadas a medida que las distintas facultades y centros de la UCM solicitaban ofertas para los servicios de viajes que requerían. Las pruebas obrantes en el expediente ponen de manifiesto, por otra parte, una evidente fluidez en los contactos entre las agencias imputadas, sin que resulte posible inferir en ningún momento la decisión de las empresas de interrumpir o suspender su concertación.
- (346) Tal y como señaló la Sala de Competencia del Consejo de la CNMC²⁰⁰, reiterando pronunciamientos de tribunales tanto nacionales²⁰¹ como comunitarios²⁰², existen una serie de criterios que ayudan a calificar una práctica como única y continuada:
- a) 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 (pudiéndose

²⁰⁰ Resoluciones de la CNMC de 17 de agosto de 2021, Expte. S/0013/19 Conservación de Carreteras y de 19 de julio de 2023, Expte. S/0008/21 Licitaciones Material Militar.

²⁰¹ SAN, de 27 de febrero de 2018, rec. núm 5/2016, Expte. S/DC/0504/14 AIO; SAN, de 9 de julio de 2013, rec. núm 490/2011, Expte. S/0185/09 Bombas de Fluidos.

²⁰² STG, de 19 de mayo de 2010, en el asunto T-18/05 *IMI plc, IMI Kynoch Ltd y Yorkshire Copper Tube*; Sentencia del TGUE de 16 de junio de 2011 ([T-204/08 Team Relocation Services](#)).

- tener en cuenta, además, la identidad de las personas físicas intervinientes por cuenta de las empresas implicadas);
- b) la proximidad en el tiempo de los actos que integran la conducta (sin que existan saltos temporales significativos que impidan deducir la existencia de una conducta única);
 - c) la existencia de un plan global que persigue un objetivo común;
 - d) la contribución intencional de las empresas a ese plan;
 - e) el conocimiento demostrado o presunto de los comportamientos infractores por parte de los participantes.
- (347) Y en dicho sentido ha sido aplicado en el ámbito de la defensa de la competencia en precedentes del TDC²⁰³ y la CNC²⁰⁴, reiterándose por la CNMC²⁰⁵.
- (348) En el presente caso, esta Sala considera que resulta plenamente acreditado el cumplimiento de los mencionados requisitos, a saber:
- a) Se observa una total identidad en todo momento de las empresas involucradas en el reparto (ÁVORIS, VECI, NAUTALIA), de los servicios afectados (servicios de agencias de viaje en el marco del AM 06/2020) y de las formas de ejecución (reparto de días para responder a las solicitudes de servicios).
 - b) También ha quedado acreditada la proximidad en el tiempo de los actos que integran la conducta: el reparto de los días de octubre de 2022 es efectivo durante todo el mes, e incluso ha quedado acreditado que las empresas planeaban mantener reuniones de seguimiento cada poco tiempo.

²⁰³ Resoluciones del TDC de 27 de julio de 2000, Expte. 1468/1999, Texaco 2; de 31 de octubre de 2000, Expte. 475/99, Prensa Vizcaya y de 31 de mayo de 2002, Expte. 520/01, DISARED.

²⁰⁴ Resoluciones de la CNC de 18 de octubre de 2007, Expte. 617/06 Cajas Vascas y Navarra; de 12 de noviembre de 2009, Expte. S/0037/08, Compañías de Seguro Decenal; de 17 de mayo de 2010, Expte. S/0106/08, Almacenes de Hierro; de 28 de julio de 2010, Expte. S/0091/08, VINOS FINOS DE JEREZ; de 24 de junio de 2011, Expte. S/0185/09 Bombas de Fluidos; de 6 de octubre de 2011, Expte. S/0167/09, Productores de Uva y Vinos de Jerez; de 19 de octubre de 2011, Expte. S/0226/10 Licitaciones de Carreteras; de 2 de diciembre de 2011, Expte. S/0251/10, Envases Hortofrutícolas; de 12 de enero de 2012, Expte. S/0179/09, Hormigón y productos relacionados; de 2 de agosto de 2012, Expte. S/0287/10 Postensado y Geotecnia; de 21 de noviembre de 2012, Expte. S/0317/10 Material de archivo; de 15 de febrero de 2013, Expte. S/0343/11 Manipulado Papel; de 8 de marzo de 2013, Expte. S/0329/11 Asfaltos de Cantabria; de 25 de marzo de 2013, Expte. S/0316/10 Sobres de Papel; de 15 de octubre de 2013, Expte. S/0318/10 Exportación de sobres y de 30 de julio de 2013, Expte S/0380/11 Coches de Alquiler.

²⁰⁵ Resoluciones de la CNMC de 22 de septiembre de 2014, Expte. S/0482/12 Pales; de 4 de diciembre de 2014, Expte S/0453/12 Rodamientos Ferroviarios; de 5 de marzo de 2015, Exptes. S/0486/13 Concesionarios Toyota, S/0489/13 Concesionarios Opel, S/0487/13 Concesionarios Land Rover y S/0488/13 Concesionarios Hyundai; de 3 de diciembre de 2015, Expte. S/0481/13 Construcciones modulares; de 9 de marzo de 2017, Expte. S/DC/0512/14 Transporte Balear de Viajeros; de 20 de junio de 2019, Expte. SAMUR/02/18 Transporte escolar Murcia; de 9 de septiembre de 2020, Expte. SANAV/02/19 Transporte escolar de viajeros Navarra; de 17 de agosto de 2021, Expte. S/0013/19 Conservación de Carreteras, de 29 de septiembre de 2021, Expte. S/DC/0614/17 Seguridad y Comunicaciones Ferroviarias, de 4 de marzo de 2022, Expte. S/0012/19 Chatarra y acero y de 19 de julio de 2023, Expte. S/0008/21 Licitaciones Material Militar.

- c) Se considera probada la existencia de un plan global que persigue un objetivo común: el reparto de los CBs.
 - d) Se ha visto que las tres empresas pretendían contribuir y han contribuido al plan, como muestra que se intercambiaron correos entre las tres durante la preparación del calendario en las que todas estaban de acuerdo en implementar la dinámica de reparto, así como la prueba recabada de una solicitud que le correspondía contestar a NAUTALIA.
 - e) De igual manera, las tres agencias eran conocedoras del comportamiento de las otras en la conducta.
- (349) El plan común de las participantes que ha podido ser acreditado se materializó durante un periodo muy preciso, el mes de octubre de 2022, mediante una forma de ejecución igualmente precisa e idéntica: ajustándose a un calendario establecido, las empresas se repartían los CBs que le correspondían a cada una de ellas y no atendían aquellas solicitudes recibidas en días que no les correspondían.
- (350) En este sentido, es de interés recordar lo señalado por la Sala de Competencia de la CNMC, en su Resolución de 11 de mayo de 2021²⁰⁶, en la que se ha puesto de manifiesto que no es necesario que el plan común tenga un carácter sofisticado o complejo para que pueda ser eficaz en la consecución de sus objetivos colusorios:
- “El plan resulta muy sencillo e implica una simple solicitud y aceptación de las coberturas. El sistema ha resultado ser muy eficaz a tenor del número de licitaciones que han conseguido manipular durante los años que han durado cada una de las infracciones.”*
- (351) Según la sentencia del TGUE de 6 de febrero de 2014, asunto T-27/10 AC-Treuhand AG, el plan global puede verificarse siempre que se compruebe la existencia de vínculos de complementariedad, en términos de condicionalidad o de coordinación, entre las acciones desarrolladas por las empresas infractoras.
- (352) Esta Sala se muestra de acuerdo con la calificación de la presente infracción como única y continuada, así como la definición del ámbito temporal como del 3 al 31 de octubre de 2022.
- (353) Sin embargo, esta Sala considera apropiado señalar que la reunión inicial y los intercambios de correos en los que las empresas preparan el mecanismo de reparto de los días ocurridos entre los días 27 y 30 de septiembre de 2022 también deberían haber sido considerados parte de la conducta, pues como dice

²⁰⁶ Resolución de la CNMC de 11 de mayo de 2021, Expte. S/DC/0627/18 CONSULTORAS.

la jurisprudencia del TJUE, “[p]uede apreciarse la existencia de un acuerdo [...] cuando haya una concordancia de voluntades sobre el principio mismo de la restricción de la competencia y **aunque los elementos concretos de la restricción planeada se estén aún negociando**”(énfasis añadido)²⁰⁷.

- (354) A pesar de ello, el órgano instructor decidió no imputar dicha duración y, dada la escasa extensión de esta preparación (4 días) y el reducido impacto que esta podría tener en el importe de la multa, esta Sala ha decidido mantener la duración imputada por la DC.
- (355) Por ello, se considera acreditada una **infracción única y continuada constitutiva de cártel**, consistente en el reparto de CBs de servicios de agencia de viajes convocados por distintas facultades y servicios de la UCM al amparo del AM 06/2020, **al menos desde el 3 de octubre de 2022 hasta el 31 de octubre de 2022**, que se imputa a ÁVORIS RETAIL, NAUTALIA y VECI.

5.3.4. Afectación al territorio nacional y al comercio entre Estados miembros

- (356) Como se razonó en el apartado 3.3 de la presente resolución con respecto a la definición del mercado geográfico y ha quedado acreditado, las conductas objeto del presente expediente han afectado a todo el territorio nacional.
- (357) En concreto, ha de recordarse que:
- a. El Banco de España es una entidad de derecho público que desarrolla en España la función de banco central nacional, con sede central en Madrid y 15 sucursales repartidas por todo el territorio nacional²⁰⁸. Por ello la conducta acreditada afecta a las licitaciones para una entidad de ámbito nacional, sin que existan restricciones de ámbito geográfico para la participación en la misma, y a las que tal como se muestra en los párrafos (92) y (99) habitualmente compiten operadores de ámbito nacional. En este sentido, hay que tener en cuenta que el PPT del contrato establece que la licitación es para proveer de servicios de agencias de viajes a los trabajadores de todas las sedes del BE.
 - b. La UCM, si bien es una entidad del sector público de la Comunidad de Madrid, goza de una especial autonomía y expide títulos con validez en todo el territorio nacional, tiene sede en Madrid y además tiene programas de cooperación docente, estudiantil e investigadora con

²⁰⁷ Sentencia del Tribunal General de la Unión Europea de 16 de junio de 2011 en el asunto T-240/07, Heineken, apartados 44 y 45. Véase también la jurisprudencia citada en la nota al pie 174 de la PR.

²⁰⁸ Información obtenida en el Informe Institucional del BE 2022, capítulo 1 (folios 27881 a 27927).

instituciones nacionales e internacionales, lo que implica la residencia de estudiantes y profesorado fuera del territorio de la Comunidad de Madrid, que son también demandantes de estos servicios de las agencias de viajes, con convenios de cooperación con más de 900 instituciones en 77 países. Adicionalmente, las personas residentes en otros territorios fuera de Madrid también pueden hacer uso de los servicios de agencias de viajes cuando lo autorice la UCM.

- (358) En cuanto al efecto sobre el comercio entre Estados miembros, al abarcar las prácticas investigadas en este expediente el conjunto del territorio nacional y versar sobre acuerdos colusorios, se cumple uno de los criterios de afectación al comercio intracomunitario recogidos en la Comunicación de la CE sobre efecto sobre el comercio (párrafo 78). En segundo lugar, la naturaleza de los servicios afectados, en concreto, la prestación del servicio de agencias de viajes, también incide en la afectación al comercio intracomunitario requerida.
- (359) Se trata de dos licitaciones convocadas por los órganos de contratación del BE en octubre de 2021 y posteriormente de la UCM en abril de 2022 que se extienden a todo el territorio nacional y en las que participan empresas que operan en todo el territorio nacional. Por otro lado, debido al importe de algunas de las licitaciones que han sido investigadas en el presente expediente, además de su publicidad en el BOE, se procedió a su publicación en el Diario Oficial de la Unión Europea (DOUE), facilitando su conocimiento por empresas de otros Estados miembros de la UE que pudieran estar interesadas en participar en la licitación²⁰⁹.

5.3.4.1. Alegaciones de las partes

- (360) En primer lugar, VECl argumenta que la consideración de afectación al mercado intracomunitario es una consecuencia errónea de la incorrecta definición del mercado geográfico, que en vez de ser nacional debería circunscribirse a la Comunidad de Madrid.
- (361) En este sentido, esta Sala se remite a lo ya argumentado en el apartado 3.3 de la presente resolución, así como a lo recogido en el párrafo (357), sobre los motivos por los cuales el mercado no puede considerarse inferior a una dimensión nacional.
- (362) Por su parte, SOCIEDADES BARCELÓ no alega en contra de la definición del mercado geográfico como, al menos nacional. En su lugar, alega que la

²⁰⁹ Así el expediente 21/04609 del BE se publicó en el DOUE el 13 de octubre de 2021, el expediente 21/09805 del BE se publicó en el DOUE el 11 de marzo de 2022 y el AM 06/2020 de la UCM se publicó en el DOUE el 2 de julio de 2021.

aplicación del artículo 101 TFUE resulta improcedente, pues no existe ningún elemento objetivo que permita concluir que las conductas reprochadas (acuerdos relacionados con concursos puntuales del BE y la UCM) hayan influido significativamente en el comercio intracomunitario ni ejercido un obstáculo para su desarrollo, citando en su apoyo distintas sentencias del TJUE²¹⁰. Señala también que las propias bases de las licitaciones afectadas favorecían la participación de empresas locales, al requerir la licitación de la UCM la designación de un coordinador con experiencia en dirección de empresa de acuerdo con el convenio colectivo estatal del sector.

- (363) Esta Sala no puede acoger las alegaciones presentadas por SOCIEDADES BARCELÓ.
- (364) En primer lugar, no es cierto que la conducta no tenga un efecto apreciable sobre el comercio entre Estados miembros por ser una conducta con efectos limitados a un solo Estado. Como se ha podido comprobar, el carácter eminentemente transfronterizo de los servicios objeto de la licitación lleva a la conclusión de que las conductas recogidas en esta resolución pueden afectar “*directa o indirectamente, real o potencialmente*” al comercio entre Estados miembros de forma apreciable.
- (365) En este sentido, la manipulación de licitaciones relativas a servicios de agencias de viajes tiene como efecto el hecho de que esas agencias pasarán a ofrecer a los usuarios alojamientos y transportes en otros Estados miembros en condiciones influidas por los acuerdos anticompetitivos.
- (366) En el caso del BE, en ausencia de acuerdo, la licitación 21/04609 hubiera sido competitiva y la agencia licitadora resultante hubiera prestado el servicio en condiciones diferentes a las condiciones en las que VECl presta el servicio de la licitación 21/09805, que están influenciadas por el acuerdo anticompetitivo. Así, las condiciones en las que la agencia licitadora habría negociado con hoteles y empresas de transporte internacionales son diferentes a aquellas en las que VECl negocia actualmente, pues es lógico pensar que cuando una agencia tiene garantizado un flujo de solicitudes mayor por ser seleccionada proveedora del BE, su poder negociador frente a hoteles y empresas de transporte, nacionales e internacionales, se ve reforzada.
- (367) En cuanto a la infracción de la UCM, ha quedado acreditado que hay solicitantes de servicios de agencias de viajes que residen en el extranjero. En este sentido,

²¹⁰ Sentencias del TJUE de 31 de mayo de 1979 (asunto 22/78, Hugin v Comisión), de 28 de abril de 1998 (asunto C-306/96, Javico), de 19 de febrero de 2002 (asunto C-309/99, Wouters), de 6 de octubre de 2009 (asunto C-501/06 P, GlaxoSmithKline), de 25 de noviembre de 1971 (asunto 22/71, Béguelin Import), de 21 de septiembre de 2006 (C-167/04, JCB Service), de 11 de septiembre de 2014 (asunto C-382/12 P, Mastercard) y de 9 de julio de 1969 (asunto 5/69 Völk/Vervaecke).

el acuerdo impide que estos solicitantes situados en otros Estados miembros puedan comparar tres ofertas de servicios, lo que ocurriría en condiciones competitivas, con las otras ofertas que podrían obtener de agencias de viajes situadas en dichos Estados. Asimismo, de forma similar a lo anteriormente dicho para el BE y en concordancia con los razonamientos relativos a que es posible la competencia en los CBs, las agencias licitadoras tenían la posibilidad de competir en calidad y precio mediante la búsqueda de acuerdos más beneficiosos con alojamientos y empresas de transporte internacionales, pero el incentivo para buscar dichos acuerdos fue eliminado mediante el reparto de días acreditado, lo cual ha impedido la celebración de dichos acuerdos transfronterizos. Hemos de considerar que ello, indudablemente, ha repercutido sobre el efecto en el comercio entre Estados miembros.

- (368) Asimismo, tampoco considera esta Sala que la referencia a la presunción negativa establecida en las Directrices sea aplicable: como reconoce SOCIEDADES BARCELÓ, las Directrices establecen que “*los acuerdos de cooperación horizontal no pueden, en principio, afectar al comercio entre Estados miembros cuando se cumplen conjuntamente*” (énfasis añadido) las dos condiciones de cuota de mercado conjunta y de volumen de negocios total anual. Como puede observarse, estas condiciones no son una *conditio sine qua non*, sino que el acuerdo puede afectar al comercio incluso aunque no se cumplan dichas condiciones, debiendo realizarse un análisis concreto de las circunstancias del caso.
- (369) En cuanto a la alegación subsidiaria de que incluso los acuerdos con cuota de mercado agregada superior al 10% pueden carecer de efecto en el comercio entre Estados miembros, debiéndose analizar necesariamente el caso concreto, esta Sala se remite de nuevo al análisis específico de cada una de las infracciones. Tampoco cabe aceptar el argumento de que se haya eliminado la competencia durante un periodo tan corto que no tiene impacto en el desarrollo de la competencia, pues los efectos anticompetitivos de conductas consistentes en la manipulación de licitaciones se extienden más allá de la infracción, como estableció el Tribunal de Justicia en el asunto C-450/19, Kilpailu.
- (370) En lo referente a la referencia a un convenio colectivo estatal, no cabe acoger que refuerza la no afectación del comercio intracomunitario por restringir la participación a empresas establecidas en España. Además de lo ya señalado por la DC relativo al impacto nacional de esta cuestión en referencia al párrafo 78 de las Directrices y la posible compartimentación de carácter nacional establecida en la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en el asunto C-309/99, Wouters, esta Sala no observa tal restricción, puesto que el hecho de que la experiencia relevante venga definida en un convenio estatal no

impide que empresas internacionales puedan tener experiencia que cumpla los requisitos del convenio.

- (371) Igualmente, el hecho de que en estas licitaciones concretas no se presentaran empresas de otros Estados miembros tampoco puede ser suficiente para excluir la afectación al comercio intracomunitario, pues existen elementos objetivos que permiten “*presumir una influencia real o potencial en las corrientes de intercambio*”.
- (372) Asimismo, la anterior alegación entra en contradicción con la afirmación de que “*el análisis del efecto sobre el comercio debe basarse en el objeto y efectos concretos del acuerdo, no en la naturaleza general de los actores implicados*” (subrayado añadido).
- (373) Adicionalmente, no puede acogerse el argumento de que debe ignorarse por completo la naturaleza de los servicios a prestar por el licitador, sino que lo relevante es la competencia por la licitación. Además de que la publicación en el DOUE ya constituya un indicio de que la competencia por la licitación está abierta a empresas de otros Estados miembros, no puede pretenderse limitar los efectos de una conducta relativa a servicios de agencias de viaje solamente a la competencia por la licitación, pues la manipulación de estas licitaciones tiene efectos sobre otros operadores, que en este caso son los alojamientos y empresas de transporte de otros Estados miembros²¹¹.
- (374) Por último, tampoco puede acogerse que el efecto sea mínimo o insignificante, pues las prácticas acreditadas en la presente resolución sí han tenido la aptitud para afectar de forma notable al comercio entre Estados miembros. En este sentido, y como señalaba la DC, la publicación en el DOUE ya muestra que el legislador comunitario consideraba que las licitaciones de las características específicas de las aquí tratadas son de interés transfronterizo.
- (375) Por todo ello, ha de considerarse acreditado que las infracciones tienen efectos sobre el comercio intracomunitario y, por ende, el art. 101 TFUE es de aplicación al caso concreto.

5.3.5. Antijuridicidad de las conductas

- (376) 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.

²¹¹ En este sentido, véase la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 14 de enero de 2021 en el asunto C-450/19, Kilpailu, párrafo 37, que reconoce que en procedimientos de manipulación de licitaciones hay “*efectos económicos perjudiciales más amplios que resultan de ello para los demás operadores del mercado*”.

- (377) El apartado 3 del artículo 1 de la LDC establece que la prohibición del apartado 1 no se aplicará a los acuerdos, decisiones, recomendaciones y prácticas que contribuyan a mejorar la producción o la comercialización y distribución de bienes y servicios o a promover el progreso técnico o económico, sin que sea necesaria decisión alguna a tal efecto, siempre que se cumplan las restantes condiciones enumerada en dicho precepto. En el ámbito comunitario, el artículo 101.3 del TFUE prevé una exención equivalente.
- (378) En relación con esta exención conforme los artículos 1.3 LDC y 101.3 TFUE de los acuerdos colusorios analizados en el presente expediente, NAUTALIA alega que no ha existido ningún acuerdo anticompetitivo en la licitación de la UCM, dado que las empresas únicamente buscaban, con pleno conocimiento de la Universidad, la viabilidad del AM. Por tanto, este acuerdo, según NAUTALIA, no estaría prohibido por la normativa de defensa de la competencia, de conformidad con lo previsto en los artículos 1.3 de la LDC y 101.3 del TFUE ya que, según la empresa, el acuerdo beneficiaba a la UCM y a su personal, al no imponer ninguna restricción que no fuese indispensable para conseguir una gestión más eficiente de los CBs. Para NAUTALIA, en el caso de la UCM, existen indicios sólidos de que la coordinación entre las empresas tuvo efectos procompetitivos, haciéndose necesario un análisis de estos efectos.
- (379) En este mismo sentido, tanto SOCIEDADES BARCELÓ como VECI también alegan, aunque sin apuntar tan directamente a la exención de los arts. 1.3 LDC y 101.3 TFUE, que el acuerdo entre las agencias obedecía a la necesidad de racionalizar el servicio, dado que la carga de trabajo que suponía el envío de respuesta a todas las solicitudes era excesiva y provocaba ineficiencias derivadas de los términos mismos de la licitación de la UCM.
- (380) En el presente caso no resulta posible atender la alegación de NAUTALIA en torno a la aplicación de la exención de los artículos 1.3 LDC y 101.3 TFUE, pues la empresa se limita a una declaración general sobre los pretendidos efectos procompetitivos del acuerdo de reparto, los beneficios a la UCM y a su personal y a la inexistencia de restricciones a la competencia que no fuesen indispensables para conseguir una gestión más eficiente de los CBs, sin alegar ni acreditar ninguna eficiencia en relación con las prácticas investigadas cuando corresponde a la empresa que lo alega probar dichas eficiencias.
- (381) Sin embargo, un análisis más detallado de las condiciones de competencia que existían en la segunda fase del AM, relativa a las licitaciones de los CB, como el realizado en los párrafos (181) a (195) de esta resolución, permite descubrir que los beneficios del acuerdo de reparto ejecutado se reservaban en exclusiva para las empresas imputadas que no precisaban destinar más personal o recursos para atender las peticiones realizadas por el personal de la UCM. La UCM, como

organismo convocante, no tenía ningún beneficio del acuerdo de reparto alcanzado por las empresas, dado que la supuesta eficiencia que pretendían (es decir, la respuesta en plazo de las peticiones recibidas) no puede considerarse como tal, sino del simple cumplimiento de los términos y las obligaciones contractuales que las empresas conocían desde antes de concursar y que decidieron obviar. Tampoco se observan beneficios a favor de los miembros de la comunidad de la UCM, pues se vieron privados de elegir entre tres opciones en vez de una sola.

- (382) En cuanto a las alegaciones relativas a las ineficiencias de la licitación, cabe remitirse a lo ya razonado anteriormente sobre que estas no son una causa que justifique la celebración de un acuerdo anticompetitivo y que tampoco pueden achacarse únicamente al diseño de la licitación, el cual las empresas ya conocían antes de presentar sus ofertas al AM.
- (383) Por otra parte, el artículo 4 de la LDC señala expresamente que las prohibiciones no se aplicarán a las conductas que resulten de la aplicación de una ley. En el presente caso, tampoco resulta posible la aplicación de esta exención, dado que ninguna de las dos conductas objeto de investigación encuentran amparo en ninguna Ley.
- (384) A la vista de lo anterior, puede concluirse que no existen argumentos objetivos que justifiquen el comportamiento de IAG7, ÁVORIS RETAIL, NAUTALIA y VECI.

5.3.6. Culpabilidad y responsabilidad de las empresas

5.3.6.1. INTEGRACIÓN DE AGENCIAS DE VIAJES, S.A. (IAG7)

- (385) Teniendo en cuenta los hechos acreditados y lo dispuesto en los artículos 61 y 63.1.c) de la LDC, se considera que es imputable a IAG7 una infracción, constitutiva de cártel, con arreglo a los artículos 1 de la LDC y 101 del TFUE, consistente en el acuerdo alcanzado con ÁVORIS RETAIL, VECI y NAUTALIA, entre el 21 y el 25 de octubre de 2021, para la no presentación de oferta al concurso para la prestación del servicio de agencia de viajes convocado por el BE el 10 de octubre de 2021 con el objetivo de provocar que este quedara desierto y se volviera a convocar.
- (386) Como se observa en los hechos descritos en los párrafos (102) y (103), con anterioridad a la presentación de ofertas al expediente 21/04609 del BE, tanto el director de Business Travel y Vacacional de IAG7 como la propia presidenta de IAG7 mantuvieron conversaciones con responsables de la empresa competidora VECI en relación con su presentación o no a la licitación que el BE había publicado, en lugar de decidir su estrategia empresarial de manera autónoma e

independiente. Tras estas conversaciones con responsables de VECI, IAG7 no presentó oferta a la citada licitación, como se expone en los párrafos (94) y (106), que fue declarada desierta el 10 de diciembre de 2021, al no haberse presentado ninguna empresa excepto VIAJABIEN, que fue excluida por no cumplir los requisitos mínimos establecidos para la oferta técnica. Esta conducta formó parte del plan acordado para dejar desierta dicha licitación.

5.3.6.2. NAUTALIA VIAJES, S.L.

- (387) Teniendo en cuenta los hechos acreditados y lo dispuesto en los artículos 61 y 63.1.c) de la LDC, se considera que son imputables a NAUTALIA las siguientes infracciones:
1. Una infracción, constitutiva de cártel, con arreglo a los artículos 1 de la LDC y 101 del TFUE, consistente en el acuerdo alcanzado con ÁVORIS RETAIL, VECI y IAG7, entre el 21 y el 25 de octubre de 2021, para la no presentación de oferta al concurso para la prestación del servicio de agencia de viajes convocado por el BE el 10 de octubre de 2021 con el objetivo de provocar que quedara desierto y se volviera a convocar.
 2. Una infracción única y continuada, constitutiva de cártel, con arreglo a los artículos 1 de la LDC y 101 del TFUE, consistente en un acuerdo de reparto de los contratos derivados del acuerdo marco AM 06/2020 de la UCM, durante el mes de octubre de 2022, con las restantes empresas adjudicatarias de acuerdo marco: ÁVORIS RETAIL y VECI.
- (388) En relación con la primera infracción, en el párrafo (104) se acredita el acuerdo en el que habría participado NAUTALIA para que ninguna agencia se presentara a la licitación publicada por el BE. Como se constata en el párrafo (94) el expediente 21/04609 fue declarado desierto el 10 de diciembre de 2021, al no haberse presentado ninguna empresa excepto VIAJABIEN, que fue excluida por no cumplir los requisitos mínimos establecidos para la oferta técnica, párrafo (106).
- (389) En cuanto a la infracción que afecta a la licitación de la UCM, como se detalla en el párrafo (153), NAUTALIA convocó la reunión celebrada por Teams (Reunión UCM Veci-BCD-Nautalia), en la que las empresas discutieron el AM de la UCM, y a partir de la cual se propone un calendario para que las tres empresas adjudicatarias del AM se repartieran los CBs/solicitudes de servicio de la UCM. NAUTALIA se muestra conforme con dicho calendario en varias ocasiones - párrafos (155) y (157)-, facilita a sus competidores la cuenta de correo electrónico que emplea para las cuestiones relacionadas con la UCM para poder trasladar cuestiones que afectaran a esta licitación y recibe y agradece la

remisión de una solicitud de un día en el que le tocaba contestar (párrafos (164) y (165)).

- (390) En cuanto a WAMOS, esta Sala se muestra de acuerdo con la DC en que no ha quedado acreditado el ejercicio de influencia decisiva en la actuación de NAUTALIA, por lo que acuerda el archivo de las actuaciones seguidas contra esta empresa.

5.3.6.3. VIAJES EL CORTE INGLÉS, S.A. y su matriz EL CORTE INGLÉS

- (391) Teniendo en cuenta los hechos acreditados y lo dispuesto en los artículos 61 y 63.1.c) de la LDC, se considera que son imputables a VECl las siguientes infracciones:

1. Una infracción, constitutiva de cártel, con arreglo a los artículos 1 de la LDC y 101 del TFUE, consistente en el acuerdo alcanzado con IAG7, ÁVORIS RETAIL y NAUTALIA, entre el 21 y el 25 de octubre de 2021 para establecer un plan común de actuación, para la no presentación de oferta al concurso para la prestación del servicio de agencia de viajes convocado por el BE el 10 de octubre de 2021 con el objetivo de provocar que quedara desierto y se volviera a convocar.
2. Una infracción única y continuada, constitutiva de cártel, con arreglo a los artículos 1 de la LDC y 101 del TFUE, consistente en un acuerdo de reparto de los contratos derivados del acuerdo marco AM 06/2020 de la UCM, durante el mes de octubre de 2022, con las restantes empresas adjudicatarias de acuerdo marco: NAUTALIA y ÁVORIS RETAIL.

- (392) En relación con la infracción que afecta a la licitación del BE, la conversación de Whatsapp de IAG7, fechada el 21 de octubre de 2021 y transcrita en el párrafo (102), acredita la llamada que un directivo de VECl dirigió a su competidora IAG7 para coordinar el comportamiento de ambas empresas frente a la licitación del BE a la que finalmente no se presentó ninguna de las agencias, como se expone en los párrafos (94) y (106). Además, como recoge el párrafo (104), en las conversaciones internas de trabajadores del departamento de administraciones públicas de ÁVORIS con motivo de la licitación posterior del BE, se incluye expresamente a VECl como una de las empresas integrantes del acuerdo para dejar el anterior expte. 21/04609 desierto.

- (393) Por lo que respecta a la infracción que afecta al AM de la UCM, VECl participó en la reunión de Teams de 27 de septiembre de 2022, descrita en el párrafo (153), en la que las empresas discutieron el AM de la UCM, y a partir de la cual se propone un calendario para que las tres empresas adjudicatarias del AM se

repartieran los CBs/solicitudes de servicio de la UCM. VECl también participó en las conversaciones inmediatamente posteriores a dicha reunión telemática, expresando su conformidad con la propuesta de calendario enviada y facilitando a sus competidores su correo electrónico destinado a comunicaciones relacionadas con el sector público, párrafo (156).

- (394) Por lo que respecta a EL CORTE INGLÉS (ECI) y su imputación como responsable solidaria por las conductas anticompetitivas imputables a VECl, ECI ha alegado que la DC no ha analizado la relación de ésta con VECl ni ha determinado ninguna influencia decisiva de ECI sobre la conducta de VECl.
- (395) Argumenta ECI que, como ya había referido a la DC en contestaciones a requerimientos de información realizados durante la instrucción, ECI como matriz no participa en las decisiones de VECl, empresa que tiene su propio Consejo de Administración y es funcional y organizativamente autónoma de sus matrices de control, recayendo sobre la propia VECl las decisiones sobre su participación en licitaciones. En este sentido, ECI resume el proceso de toma de decisiones de VECl desde la detección de una licitación hasta que se aprueba su participación en ella para argumentar que dicho proceso no se ve influenciado por las matrices de control y que VECl es una empresa plenamente funcional y organizativamente autónoma de estas.
- (396) También manifiesta ECI que VECl es propiedad íntegra de una empresa en participación (VECl Travel Group, S.L.), que se encuentra bajo el control conjunto de ECI (75%) y de Tool Factory (25%), donde el control que pudiera ejercer el socio mayoritario se diluiría por los derechos de veto del minoritario con control y, por tanto, no resultaría automáticamente aplicable la presunción de influencia decisiva para la imputación de responsabilidad de las dos conductas a ECI como matriz de control de VECl. Apoyándose en jurisprudencia comunitaria²¹², VECl considera que la situación de control conjunto desactiva la presunción matriz filial.
- (397) Esta Sala considera, en primer lugar, que no puede acogerse la alegación de que el control conjunto de VECl Travel Group sea suficiente para desvirtuar la presunción *iuris tantum* de ejercicio de influencia decisiva de ECI sobre VECl.
- (398) En concreto, ha quedado acreditado que VECl es filial al 100% de VECl Travel Group y que esta última está participada al 75% por ECI.
- (399) Como apunta la DC, la jurisprudencia del Tribunal Supremo ha llegado a admitir que la presunción sigue operando aun en casos en los que la matriz posee el 73% de la empresa filial²¹³. De igual manera, el Tribunal General de la Unión

²¹² Sentencia del TGUE de 6 de marzo de 2012, T64/06 FLS Plast A/S c. Comisión Europea.

²¹³ Sentencia del TS de 16 de enero de 2016 (recurso 2359/2013).

Europea ha establecido que la presunción también se aplica a las sociedades matrices de empresas interpuestas que poseen el 100% de las empresas filiales autoras de la infracción²¹⁴.

- (400) En el caso que nos ocupa, la resolución de la operación mediante la cual ECI y Tool Factory crearon VECI Travel Group y le asignaron el 100% de VECI y Logitravel²¹⁵ establece que ambas matrices tendrían control conjunto debido a que Tool Factory tenía derecho de veto para determinadas decisiones estratégicas, como la aprobación de las actualizaciones y/o modificaciones del Plan de Negocios Inicial acordado entre los socios para el período 2021-2025 que supongan una desviación significativa respecto al mismo (entendiéndose como tal una variación anual del 20% en términos de costes o ingresos) o las inversiones superiores a 5 millones de euros no contempladas en el Plan de Negocios o en el presupuesto anual.
- (401) Sin embargo, dado que 6 de los 8 miembros del Consejo de Administración de VECI Travel Group eran elegidos por ECI y que Tool Factory no tiene derechos de veto para decisiones comerciales habituales (entendiendo estas como las que no cumplen con los umbrales antes mencionados), siendo la concurrencia a estas licitaciones decisiones por debajo de esos umbrales, esta Sala observa que no puede acogerse el argumento de que el régimen de control conjunto es suficiente para desvirtuar la presunción de ejercicio de influencia decisiva.
- (402) Por el contrario, esta Sala considera que han de acogerse los argumentos de ECI relativos a que el mecanismo de toma de decisiones relativas a la presentación a licitaciones públicas sea un procedimiento en el cual solamente participa personal de VECI.
- (403) En sus alegaciones, ECI detalla el procedimiento que se desarrolla en VECI desde que su área de sector público detecta la publicación de una licitación hasta que esta es autorizada por su Dirección de viajes corporativos o su Comité de oportunidades y riesgos, cuyo núcleo está formado por el director general de VECI y su responsable de viajes corporativos.
- (404) Esta Sala observa que todo el procedimiento ocurre de forma interna en VECI y que incluso las licitaciones más cuantiosas, como es el caso de las tratadas en este expediente, se mantienen en la esfera de decisión de VECI.
- (405) La DC no ha contestado a estas alegaciones, centrando su razonamiento en el mantenimiento de la presunción *iuris tantum* ante la alegación relativa al control conjunto de VECI Travel Group.

²¹⁴ Sentencia del TGUE de 12 de julio de 2018, asunto T-419/14.

²¹⁵ Resolución de la CNMC de 26 de octubre de 2021 en el expediente C/1240/21, VECI/LOGITRAVEL.

- (406) En consecuencia, esta Sala considera adecuado archivar las actuaciones seguidas contra ECI, dado que la empresa ha aportado argumentos suficientes para desvirtuar la presunción de influencia decisiva sobre su filial VECI.

5.3.6.4. ÁVORIS RETAIL DIVISION, S.L. y su matriz BARCELÓ CORPORACIÓN EMPRESARIAL, S.A. (GRUPO BARCELÓ)

- (407) Teniendo en cuenta los hechos acreditados y lo dispuesto en los artículos 61 y 63.1.c) de la LDC, se considera que son imputables a ÁVORIS RETAIL las siguientes infracciones:
1. Una infracción, constitutiva de cártel, con arreglo a los artículos 1 de la LDC y 101 del TFUE, consistente en el acuerdo alcanzado con IAG7, VECI y NAUTALIA, entre el 21 y el 25 de octubre de 2021 para la no presentación de oferta al concurso para la prestación del servicio de agencia de viajes convocado por el BE el 10 de octubre de 2021 con el objetivo de provocar que quedara desierto y se volviera a convocar.
 2. Una infracción única y continuada, constitutiva de cártel, con arreglo a los artículos 1 de la LDC y 101 del TFUE, consistente en un acuerdo de reparto de los contratos derivados del acuerdo marco AM 06/2020 de la UCM, con las restantes empresas adjudicatarias de acuerdo marco: NAUTALIA y VECI.
- (408) En relación con la primera infracción, en el párrafo (104) se transcribe un correo interno para la preparación de la oferta que presentaría ÁVORIS RETAIL a la nueva licitación 21/09805 (convocada por el BE tras haber quedado la anterior licitación desierta), donde el empleado encargado de preparar dicha oferta reconoce la existencia de un acuerdo en el que participó ÁVORIS RETAIL para que ninguna agencia se presentara a la anterior licitación publicada por el BE (expediente 21/04609). Como se constata en los párrafos (94) y (106) dicho expediente 21/04609 fue declarado desierto el 10 de diciembre de 2021, al no haber presentado oferta ninguna empresa excepto VIAJABIEN, que fue excluida por no cumplir los requisitos mínimos establecidos para la oferta técnica.
- (409) En cuanto a la segunda de las infracciones, la que habría afectado a los contratos derivados del acuerdo marco AM 06/2020 de la UCM, empleados de ÁVORIS RETAIL participaron en la reunión de Teams de 27 de septiembre de 2022, descrita en el párrafo (153), en la que las empresas discutieron el AM con la UCM, y a partir de la cual se propone un calendario para que las tres empresas adjudicatarias del AM se repartieran los CBs/solicitudes de servicio de la UCM. Al día siguiente de dicha reunión, según se describe en los párrafos (154) a (156) un empleado de ÁVORIS RETAIL (director de operaciones de la zona centro de

BCD TRAVEL) remitió a NAUTALIA y a VECI una propuesta de calendario y compromisos para desarrollar la relación de las tres empresas con la UCM a partir del lunes 3 de octubre de 2022, solicitando y obteniendo el acuerdo (“ok”) de las otras empresas sobre dicho calendario y propuesta de actuación, indicando igualmente que se reunirían posteriormente para verificar su implementación, tal y como se indica en el párrafo (158). El calendario aprobado fue consultado posteriormente por empleados de ÁVORIS RETAIL (integrados en el departamento de administraciones públicas de ÁVORIS CORPORACIÓN) para verificar a qué empresa correspondía la asignación del día 5 de octubre, sobre el que habían recibido de la UCM un aviso de una solicitud no atendida que remitieron a NAUTALIA, la empresa a la que le tocaba ese día, como se constata en los párrafos del (160) a (165).

- (410) Dado que ÁVORIS RETAIL está controlada por GRUPO BARCELÓ, titular del 100%, y teniendo en cuenta los hechos acreditados y los artículos 61 y 63.1.c) de la LDC, se considera que las conductas anticompetitivas imputables a ÁVORIS RETAIL son también imputables solidariamente a GRUPO BARCELÓ, en cuanto matriz de ÁVORIS RETAIL, por la participación de ÁVORIS RETAIL en las dos infracciones referidas en el párrafo (407). Sin embargo, SOCIEDADES BARCELÓ considera que, en este caso, la titularidad del 100% de GRUPO BARCELÓ sobre ÁVORIS RETAIL no es suficiente para imputar a la primera por responsabilidad solidaria, apoyándose en un artículo doctrinal²¹⁶ y en una resolución de la Audiencia Provincial de Madrid, en la que se defiende que la sanción solidaria de la matriz cabría si, conociendo la conducta infractora de la filial, no hace nada para impedirlo, lo que SOCIEDADES BARCELÓ considera no demostrado por la DC.
- (411) Sin embargo, la presunción *iuris tantum* de que la matriz ejerce influencia decisiva en el comportamiento de su filial es un elemento específico de la normativa de competencia derivado del concepto de unidad económica y corresponde a la matriz desvirtuar dicha presunción, aportando pruebas que demuestren que su filial determina de modo autónomo su conducta en el mercado²¹⁷, más aún cuando el porcentaje en este caso es del 100%.
- (412) Por tanto, contrariamente a lo alegado por SOCIEDADES BARCELÓ, la participación del 100% de GRUPO BARCELÓ sobre ÁVORIS RETAIL permite aplicar la presunción de influencia decisiva sobre su filial, sin que haya aportado pruebas que permitan desvirtuar tal presunción.

²¹⁶ GÓMEZ TOMILLO, Manuel: Revista de Derecho de la Competencia y la Distribución, Nº22, Sección Estudios, Primer semestre de 2018, Editorial Wolters Kluwer LA LEY 5117/2018 (folio 29868 y 29869).

²¹⁷ Entre una larga línea jurisprudencial europea y española, véanse la sentencia del TGUE de 12 de julio de 2018, asunto T-419/14 y la sentencia del TJUE del 27 de enero de 2021, asunto C-595/18P. En España, véase la STS de 23 de mayo de 2019 (recurso nº2117/2018), FD SEXTO 2º.

- (413) En cuanto a las empresas SEKAI CORPORATE TRAVEL, S.L.U. y VIAJES HALCÓN, S.A.U., integradas en el GRUPO BARCELÓ e incoadas en el presente expediente, esta Sala se muestra de acuerdo con la DC en que no procede su imputación al no haberse acreditado su participación en las infracciones expuestas en la presente resolución, por lo que debe acordarse el archivo de las actuaciones seguidas contra ellas.

5.3.6.5. ÁVORIS CORPORACIÓN EMPRESARIAL, S.L.

- (414) A lo largo de su PR, la DC ha incluido en el relato de las infracciones y en su imputación a ÁVORIS CORPORACIÓN, ya que los empleados de ÁVORIS RETAIL, a pesar de esta circunstancia, desempeñan cargos y están integrados en el organigrama de ÁVORIS CORPORACIÓN. Así, la DC considera acreditado que ÁVORIS CORPORACIÓN participó en las infracciones narradas en la presente resolución llegando a acuerdos con VECI, NAUTALIA, IAG7 (en el caso de la infracción del BE) y con la otra persona jurídica de las SOCIEDADES BARCELÓ, ÁVORIS RETAIL.
- (415) Sin embargo, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha establecido que no corresponde aplicar el artículo 101 TFUE (y, por extensión, el art. 1 LDC) a acuerdos llevados a cabo entre empresas pertenecientes a la misma unidad económica²¹⁸.
- (416) Asimismo, el concepto de unidad económica es un concepto autónomo de derecho de la competencia que ha sido perfilado por la jurisprudencia europea. En concreto, el TJUE ha establecido en una extensa línea jurisprudencial que el concepto de “empresa” es el usado *“para designar al autor de una infracción del Derecho de la competencia”* y que esta unidad es independiente de las formas jurídicas que adopte cada operador, sino que se refiere a **“una organización unitaria de elementos personales, materiales e inmateriales que persigue de manera duradera un fin económico determinado”**²¹⁹ (énfasis añadido).
- (417) En el asunto que nos ocupa, la Sala observa que la propia organización de ambas empresas revela una única unidad de comportamiento, pues ÁVORIS CORPORACIÓN actúa en el mercado a través de ÁVORIS RETAIL, entre otras filiales.
- (418) También consideramos que el comportamiento de ambas sociedades en las infracciones obedece a una única unidad de dirección.

²¹⁸ Véase la STJUE de 24 de octubre de 1996 en el asunto C-73/95 P, Viho/Comisión, apartados 15-18.

²¹⁹ STJUE de 6 de octubre de 2021 en el asunto C-882/19, Sumal, apartados 39 y 41.

- (419) En consecuencia, esta Sala considera que ha quedado acreditado que ÁVORIS CORPORACIÓN y ÁVORIS RETAIL han actuado como una misma unidad económica, sin que, en consecuencia, quepa afirmar que ambas empresas han llegado a acuerdos anticompetitivos entre sí.
- (420) De forma similar, esta Sala considera que la participación en las infracciones de ÁVORIS RETAIL ha quedado plenamente acreditada, pues es la empresa que efectivamente participa en las licitaciones del sector. Sin embargo, esta Sala no observa entre ÁVORIS RETAIL y ÁVORIS CORPORACIÓN diferencias o una participación lo suficientemente distinta en las infracciones como para considerar adecuada la imposición de dos multas diferenciadas²²⁰.
- (421) En consecuencia, esta Sala considera apropiado acoger las alegaciones de SOCIEDADES BARCELÓ y archivar las actuaciones seguidas contra ÁVORIS CORPORACIÓN.

6. OTRAS ALEGACIONES: NULIDAD DE LAS INSPECCIONES

- (422) SOCIEDADES BARCELÓ, IAG7 y VECI coinciden en alegar que las pruebas en las que la DC se basa para imputarlas se sustentan en la documentación recabada en unas inspecciones que consideran **nulas de pleno derecho**, ya que se llevaron a cabo vulnerando los derechos a la inviolabilidad del domicilio y al secreto de las comunicaciones (artículo 18, apartado 2 y 3 de la CE y 8 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, CEDH), y el derecho de defensa (artículo 24 de la CE).
- (423) Las empresas imputadas dividen sus alegaciones en dos consideraciones complementarias. En primer lugar, consideran que **las órdenes de inspección que amparaban las investigaciones domiciliarias realizadas resultan nulas**, puesto que su contenido es amplio, indeterminado, desproporcionado y se extralimita ostensiblemente respecto del indicio del que partía la DC para llevar a cabo la inspección. En segundo lugar, las empresas también señalan que consideran que **la actuación inspectora realizada por la DC es también nula de pleno derecho**, al ejecutarse bajo una metodología desproporcionada, que también se extralimita del único indicio que dio origen a la inspección. Por último, SOCIEDADES BARCELÓ y VECI señalan que la documentación ilícitamente recabada tampoco puede ampararse en la doctrina del hallazgo casual.
- (424) En relación con la **ilegalidad y nulidad de las órdenes de investigación**, las citadas sociedades coinciden en subrayar que **los indicios de los que disponía la DC se circunscribían a las licitaciones CORA** convocadas por la AGE.

²²⁰ Véase, en este sentido, la STS de 21 de mayo de 2020 (recurso 7880/2018), FD OCTAVO 4.b *in fine*.

Concretamente, apuntan que los indicios de los que parte la DC son “*posibles prácticas anticompetitivas consistentes en acuerdos de manipulación y reparto de las licitaciones convocadas por la AGE*” y a partir de ese indicio la orden de inspección (OI) “*ordenaba a las empresas someterse a una inspección en relación el reparto con otras empresas competidoras de la prestación del servicio de agencias de viajes, en España y en el extranjero, desde al menos 2017.*”²²¹

- (425) IAG7 alega que las inspecciones se llevaron a cabo al amparo de una OI sumamente genérica y que se extralimitaba de los indicios disponibles, lo que dio lugar a que se incautara documentación indiscriminadamente, y como consecuencia de ello, se identificara una supuesta conducta colusoria en torno al BE, vulnerando sus derechos a la inviolabilidad del domicilio y a la defensa, en la medida que le impidió conocer cuál era el verdadero propósito de la DC. La empresa cita en su apoyo que la doctrina constitucional ha reconocido reiteradamente los derechos fundamentales de las empresas derivados del art. 18 CE, en caso de inspecciones domiciliarias²²², reconocimiento que se extiende a la jurisprudencia española²²³ y europea²²⁴ y que estas, además, han establecido los requisitos que debe cumplir la entrada en el domicilio protegido²²⁵, así como las consecuencias del incumplimiento de estos²²⁶.
- (426) IAG7 también alega que la jurisprudencia del TS ha fijado los requisitos que debe cumplir la OI²²⁷, y que por su parte el TGUE exige que ésta se limite a los indicios investigados y, además tenga como finalidad constatar tales indicios²²⁸. Además, señala que la jurisprudencia nacional y europea ha determinado que, para que las OI sean válidas, no son suficientes las referencias genéricas sobre el objeto y alcance de la inspección²²⁹.
- (427) SOCIEDADES BARCELÓ incide en lo ya expuesto por IAG7 en cuanto a que la OI fue demasiado amplia e indeterminada y se excedió del único indicio que la

²²¹ Según consta en los párrafos 11 y 13 del escrito de alegaciones de SOCIEDADES BARCELÓ, (folio 29838)

²²² IAG7 cita en su apoyo la Sentencia del TC de 4 de noviembre de 2013 (recurso de amparo número 3769/2012)

²²³ Sentencia del TC 137/1985 de 17 de octubre de 1985, Derivados de Hojalata, S.A.

²²⁴ Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, de 16 de abril de 2002, Sociedad Colas Est y otros contra Francia (número de Recurso: 37971/97).

²²⁵ Sentencias del Tribunal Europeo de Recursos Humanos, de 21 de diciembre de 2010 (Asunto Sociedad Canal Plus y otros c. Francia), y 2 de abril de 2015 (Asunto Vinci Construction y GTM Génie Civil et Services contra Francia).

²²⁶ Sentencia del Tribunal Supremo, de 16 de junio de 2015 (número de Recurso: 5963/2011)

²²⁷ Sentencia del Tribunal Supremo, de 10 de diciembre de 2014 (número de Recurso: 4201/2011) (Sentencia UNESA) y sentencia Trasmediterránea (Sentencia del Tribunal Supremo, de 1 de junio de 2015 (número de Recurso: 874/2014).

²²⁸ Sentencia del TGUE de 20 de junio de 2018, en el asunto T-325/16, České dráhy y Sentencia del TGUE, de 14 de noviembre de 2012, en el asunto T-135/09 (Nexans France SAS y Nexans SA contra Comisión Europea).

²²⁹ Sentencia del TJUE de 22 de octubre de 2002, en el asunto C-94/00 (Roquette Frères), párrafo 48 y Sentencias del Tribunal Supremo de 1 de junio de 2015 (número de Recurso: 1994/2014 y 874/2014); y Sentencia del Tribunal Supremo, de 27 de febrero de 2015 (número de Recurso: 1292/2012) y de 10 de diciembre de 2014 (número de Recurso: 4201/2011).

originó: los concursos CORA de la AGE. Añade, además, que la OI extiende injustificadamente el ámbito subjetivo a sociedades fuera del mercado afectado y del contrato CORA ya que, como se ha visto, ÁVORIS CORPORACIÓN es una sociedad que se dedica exclusivamente a la gestión de participaciones empresariales y no tiene actividad en el mercado afectado y, de las sociedades inspeccionadas, sólo SEKAI había participado en concursos CORA. A pesar de ello, la OI amplió su ámbito subjetivo a DENEBA, ÁVORIS CORPORACIÓN y VIAJES ECUADOR, pero sin hacer mención a ÁVORIS RETAIL.

- (428) Tanto SOCIEDADES BARCELÓ como VECI se apoyan en jurisprudencia nacional²³⁰ y de los tribunales de la UE²³¹ para reclamar que la OI deben concretar con precisión su objeto y finalidad, y justificar los indicios previos con los que cuenta la DC para ordenar la inspección, que deben ser concretos, precisos y objetivos; en caso contrario supone una infracción del derecho fundamental de la inviolabilidad del domicilio.
- (429) En relación con estas alegaciones, esta Sala debe reiterar, como ya lo hiciera la DC, que las órdenes de investigación referentes a sus respectivas sedes fueron revisadas por los titulares de los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo correspondientes, que en todos los casos concedieron los autos judiciales autorizando la entrada en las sedes de SOCIEDADES BARCELÓ, IAG7, VECI y NAUTALIA²³². Este hecho acredita de por sí que la justificación aportada por la CNMC para fundamentar las inspecciones fue planteada en términos correctos y considerada suficiente por el órgano judicial competente, así como la proporcionalidad y oportunidad de las inspecciones que se pretendían realizar. De hecho, hasta el momento, los pronunciamientos obtenidos en las reclamaciones de NAUTALIA y SOCIEDADES BARCELÓ de nulidad respecto de estas inspecciones han rechazado de plano sus pretensiones, tanto por esta Sala²³³ en el marco de los recursos administrativos presentados, como por el TSJ

²³⁰ Sentencias del Tribunal Supremo, de 27 de febrero de 2015, Transmediterránea (número de Recurso:1292/2012), de 10 de diciembre de 2014 (recurso n.º 4324/2011 Campezo), de 1 de octubre de 2020, FD 5º (recurso 2966/2019) y de 10 de octubre de 2019 (rec. Nº 2818/2017).

²³¹ Sentencias del TGUE de 14 de noviembre de 2012, recaídas en los casos T-135/09 Nexans France SAS y Nexans SA / Comisión y T-140/09 Prysmian / Comisión, respectivamente.

²³² Auto de 21 de marzo de 2023 del Juzgado de lo Contencioso-administrativo nº 31 de Madrid, que autorizó la entrada en la sede de VECI; Auto de 21 de junio de 2023 del Juzgado de lo contencioso-administrativo nº 31 de Madrid, que autorizó la entrada en la sede de IAG7; Auto de 17 de marzo de 2023 del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 14 de Madrid, que autorizó la entrada en NAUTALIA y Auto de 21 de marzo de 2023 del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 3 de Palma de Mallorca, que autorizó la entrada en la sede de SOCIEDADES BARCELÓ.

²³³ Resoluciones de la Sala de Competencia del Consejo de la CNMC de 7 de junio de 2023, Expte R/AJ/035/23 NAUTALIA I y Expte R/AJ/039/23 LAS SOCIEDADES I.

de Madrid²³⁴ y el TSJ de las Islas Baleares²³⁵ en los recursos de apelación planteados contra los autos de autorización judicial de las citadas inspecciones.

- (430) Así pues, la Sala se remite a lo indicado en dichos autos, resoluciones de la Sala de Competencia del Consejo de la CNMC y sentencias de los citados TSJ, pues los argumentos esgrimidos en las alegaciones presentadas se limitan a reproducir los razonamientos que ya fueron examinados y rechazados en dichas instancias, sin incluir nada nuevo.
- (431) Por tanto, cabe concluir que las órdenes de inspección cuestionadas se adecuaban a los requisitos establecidos en el artículo 40 de la LDC y en el artículo 13.3 del RDC, así como a los estándares fijados por la jurisprudencia del TS²³⁶, poniéndose a disposición del juez la información necesaria para que éste pueda valorar la proporcionalidad de la medida solicitada, lo que no significa que los documentos que recogen los indicios que fundamentan la inspección de las sedes de las empresas deban ser en ese momento accesibles para el sujeto afectado, tanto por ordenarse dichas inspecciones en fase de información reservada - expresamente previsto en el artículo 49.2 de la LDC (*“Ante la noticia de la posible existencia de una infracción, la Dirección de Investigación podrá realizar una información reservada, incluso con investigación domiciliaria de las empresas implicadas”*), como por el hecho de no desvirtuar el efecto útil de estas inspecciones, que quedarían sin efecto sin con carácter previo a la inspección dicha información se pusiera a disposición de los futuros inspeccionados.
- (432) Por ello, se considera que la alegación relativa a la falta de concreción de los indicios o datos fácticos que justificasen la actuación inspectora y la indeterminación, desproporción y extralimitación del objeto de la OI respecto del indicio del que partía la DC debe desestimarse por infundada, pues, como se ha expuesto, la DC ha satisfecho las exigencias requeridas en cuanto a la provisión al órgano judicial de los elementos de juicio necesarios para decidir la procedencia de la entrada en el domicilio de la recurrente, sin que ello haya supuesto menoscabo alguno del derecho de defensa de las empresas inspeccionadas, en cuanto que en las propias órdenes de inspección de 15 de marzo de 2023, por otra parte, en cumplimiento de los requisitos señalados en el artículo 13.3 del RDC y en la jurisprudencia, se concretaba de manera suficiente el objeto, la finalidad y el alcance de la inspección.

²³⁴ Sentencia del TSJ de Madrid, de 26 de junio de 2023, que desestima el recurso de NAUTALIA.

²³⁵ Sentencia del TSJ de Islas Baleares, de 19 de octubre de 2023, que desestima el recurso de SOCIEDADES BARCELÓ. La sentencia fue recurrida en casación por SOCIEDADES BARCELÓ, desestimándose por STS de fecha 6 de marzo de 2024.

²³⁶ Sentencia del TS de 31 de octubre de 2017 (rec. casación núm. 1062/2017, asunto SEMI), en el ámbito del Expte. S/DC/0598/2016 Electrificación y Electromecánicas Ferroviarias.

- (433) A este respecto, se recuerda que el objetivo de la inspección es recabar evidencias que acrediten, en su caso, la posible infracción de cara a contar con indicios racionales que justifiquen la incoación de un expediente sancionador, posibilitando la identificación de los presuntos infractores y su grado de participación en la conducta ilícita.
- (434) Y así expresamente se señaló en las órdenes de inspección cuestionadas, su objeto, alcance y finalidad, que no es “amplio e indeterminado”, como alegan las empresas, sino que se delimitaba en los siguientes términos:

“El objeto de la inspección es verificar la existencia, en su caso, de acuerdos y/o prácticas concertadas para el reparto de la prestación del servicio de agencia de viajes en España y en el extranjero de SEKAI CORPORATE TRAVEL, S.L.U. con otras empresas competidoras desde, al menos, 2017, que podrían constituir prácticas restrictivas prohibidas por el artículo 1.1 de la LDC y el artículo 101 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (en adelante, TFUE), dada su posible afectación del comercio intracomunitario. Asimismo, la inspección también tiene por objeto verificar si los citados acuerdos y/o prácticas concertadas se han llevado a la práctica, así como la efectiva participación de las empresas supuestamente implicadas y la identidad de los directivos de estas empresas igualmente participantes en las citadas prácticas.”

- (435) A la vista del objeto de la inspección delimitado en las citadas órdenes, no son aplicables a este caso los argumentos esgrimidos por el TS respecto de los hechos analizados en las sentencias alegadas por SOCIEDADES BARCELÓ e IAG7 (asuntos Trasmediterránea y UNESA²³⁷), como ya señaló la CNMC en supuestos similares en los que también se hacía referencia a dichas sentencias del TS²³⁸:

“Las referencias de la recurrente a determinadas sentencias (las precitadas sentencias del Tribunal Supremo en los asuntos Trasmediterránea y UNESA) se realizan sin ninguna contextualización, sin que resulten aplicables al caso. En orden de investigación recurrida, como ya se ha indicado, se delimitaba suficientemente el objeto, finalidad y ámbito de la investigación, de conformidad con la información existente.

En este sentido, no puede obviarse que el reproche del Tribunal Supremo en el caso UNESA se produjo porque el objeto y la finalidad de la inspección se concretaba por referencia a una resolución previa del Consejo, sin reproducir los elementos que configuraban dicho objeto y finalidad en la propia orden

²³⁷ Sentencia del TS de 10 de diciembre de 2014, asunto UNESA (recurso 4201/2011) y de 27 de febrero de 2015, asunto Trasmediterránea (recurso 1292/2012).

²³⁸ Resolución de 29 de marzo de 2019 (Expte. R/AJ/002/19, FERROSER INFRAESTRUCTURAS). Desestimado recurso Derechos fundamentales 2/2019 contra dicha resolución R/AJ/002/19 por sentencia de la AN de 24 de mayo de 2021. Inadmitido recurso de casación núm. 7656/2021 contra la citada sentencia de la AN de 24 de mayo de 2021 por Auto de 27 de octubre de 2022.

de investigación. Por lo tanto, el Tribunal Supremo lo que rechaza era la posibilidad de completar la orden de investigación por remisión a un acto externo, cuestión ésta que tampoco se plantea en el presente caso.

Por su parte, en el caso Trasmediterránea la orden de investigación sólo detallaba la existencia de una denuncia, pero sin especificar a qué aspecto de la actividad mercantil de las empresas inspeccionadas se refería. Asimismo, en dicho caso la orden de investigación aludía a una posible infracción a los artículos 1 y 2 de la LDC, sin mayor concreción. De la lectura de la orden de investigación recurrida por FS se deduce claramente que la inspección se limita a un determinado tipo de conductas de entre las recogidas en el artículo 1.1 de la LDC, sin ninguna alusión a las restantes conductas prohibidas por el citado artículo 1.1 ni a ninguna de las prácticas declaradas ilícitas por el artículo 2 de la LDC, lo que diferencia claramente el presente caso de la inspección anulada por el Tribunal Supremo en su sentencia de 27 de febrero de 2015 (recurso 1292/2012)”.

- (436) Igualmente, puede observarse que la OI cuestionada ni es genérica ni se extralimita de los indicios disponibles para la DC en el momento de realizar la inspección, que cita expresamente en su texto. Como se afirma en la misma se trata de una inspección que investiga el “*reparto de la prestación del servicio de agencia de viajes en España y en el extranjero*” tras haber tenido indicios de “*posibles prácticas anticompetitivas consistentes en acuerdos de manipulación y reparto de las licitaciones convocadas por la Administración General del Estado, al menos, desde 2017, para la prestación del servicio de agencia de viajes en España y en el extranjero*”. Por lo tanto, la lectura de la OI permitía a las empresas conocer con certeza el objeto de la investigación domiciliaria y los indicios de los que disponía la DC en el momento de la inspección, proporcionando una información completa sobre el ámbito de la misma.
- (437) En cuanto a la **extensión injustificada del ámbito subjetivo de la OI a sociedades fuera del mercado afectado** y del contrato CORA, planteada por SOCIEDADES BARCELÓ, y que afectaría a la inclusión en la orden de sociedades como ÁVORIS CORPORACIÓN (sociedad de gestión de participaciones empresariales), así como DNEB y VIAJES ECUADOR, debe recordarse, en primer lugar, que la actual configuración del Grupo BARCELÓ es fruto de un proceso de integración progresivo de las divisiones de viajes de GRUPO BARCELÓ y GLOBALIA CORPORACIÓN. Dicho proceso de integración afectó tanto a sociedades ya existentes, como ÁVORIS RETAIL o DNEB, como a sociedades de nueva creación, como ÁVORIS CORPORACIÓN. También debe señalarse que VIAJES HALCÓN fue adjudicataria del contrato CORA 11/14, licitación a la que presentaron oferta tanto VIAJES BARCELÓ (antigua denominación de ÁVORIS RETAIL) como VIAJES ECUADOR. Con fecha 30 de abril de 2018, VIAJES HALCÓN traspasó

su rama de negocio corporativo a SEKAI (en ese momento, GLOBALIA TRAVEL), lo que supuso la subrogación de SEKAI en los derechos y obligaciones de VIAJES HALCÓN en los contratos suscritos por ésta con las Administraciones Públicas. Por su parte, DENEBA es la sociedad creada por GLOBALIA, para traspasar sus activos (VIAJES HALCÓN y VIAJES ECUADOR) en su integración en el Grupo BARCELÓ. Por tanto, todas las sociedades incluidas en la orden cuestionada guardaban una relación directa con el objeto de la inspección a lo largo del proceso de integración empresarial descrito. Como prevé el artículo 40.7 de la LDC, la obligación de someterse a las inspecciones comprende a matrices, filiales o empresas que formen parte del mismo grupo empresarial de las empresas inspeccionadas, con conexión directa entre estas y los hechos investigados, por lo que debe rechazarse de plano que la extensión del ámbito subjetivo de la OI fuera injustificada y no guardara relación con los indicios de los que disponía la CNMC.

- (438) Como segunda alegación respecto a las inspecciones realizadas por la DC, SOCIEDADES BARCELÓ y VECI sostiene que **la actuación inspectora fue desproporcionada** ya que la mayoría de los términos de búsqueda empleados en la inspección, por amplios y genéricos, no guardan relación con los indicios con que se contaba la DC (referidos a los concursos CORA). VECI subraya que la documentación en la que se basa la PR no incluye ninguna referencia al CORA, por lo que no está justificada su obtención ni incorporación al expediente y que las palabras de búsqueda usadas en la inspección no deberían haber dado como resultado la conversación de WhatsApp de IAG7 ni los correos de “ÁVORIS” incluidos en el PCH.
- (439) VECI, IAG7 y SOCIEDADES BARCELÓ alegan que ni el BE ni la UCM forman parte de la AGE, cuya licitación centralizada era el indicio del que partía la CNMC y que ambos órganos son autónomos e independientes de la AGE.
- (440) En referencia a esta cuestión (falta de relación de la inspección realizada con los indicios existentes y, en concreto, con las licitaciones CORA de la AGE) y con las cuestiones más concretas planteadas junto a ella (términos de búsqueda empleados amplios y genéricos, y documentación recabada sobre licitaciones de organismos -BE y UCM- que no forman parte de la AGE), debemos remitirnos a la resolución del expediente de recurso R/AJ/039/23 LAS SOCIEDADES I, donde se consideró que “[h]aberse limitado únicamente a buscar indicios en relación con determinados contratos como pretende la recurrente, habría supuesto restringir indebidamente las facultades del órgano inspector para la obtención de evidencias en relación con posibles acuerdos y/o prácticas concertadas en dicho mercado y en relación con otras licitaciones públicas relacionadas” (subrayado añadido).

- (441) En esa misma resolución y haciendo alusión al auto que permitía la entrada (que también fue recurrido por SOCIEDADES BARCELÓ ante el TSJ de Baleares, recurso desestimado por dicho órgano judicial), se indicaba lo siguiente en relación con las empresas inspeccionadas en el caso de SOCIEDADES BARCELÓ: “(...) *es necesario para poder continuar con la información previa, que se acceda a las sedes de las empresas que han participado en las licitaciones, bien como concursando, bien como adjudicatarias o bien como sucesoras de éstas o filiales, puesto que son en estas donde puede encontrarse información relativa a las licitaciones en las que han participado, las reuniones que se hayan podido realizar en torno a las mismas, su participantes, personas encargadas dentro de las distintas empresas de la licitación, y esta información no puede obtenerse de una manera menos lesiva para el derecho fundamental.*”
- (442) Y es en el propio texto de las órdenes de inspección en el ámbito de las diligencias previas, remitidas a los juzgados correspondientes, en el que se ordena a las correspondientes sociedades: “*se sometan a la inspección por su posible participación en acuerdos y/o prácticas concertadas anticompetitivos que suponen una violación del artículo 1.1 de la LDC y el artículo 101.1 del TFUE, en relación con el reparto con otras empresas competidores de la prestación del servicio de agencia de viajes, en España y en el extranjero, desde, al menos, 2017*”, teniendo cabida, por tanto, las licitaciones que habrían convocado organismos de Derecho público como el BE y la UCM. Y, a su vez, la obligación de someterse a las inspecciones, de conformidad con el artículo 40.7 de la LDC, comprenderá a matrices, filiales o empresas que formen parte del mismo grupo empresarial de las empresas inspeccionadas, con conexión directa entre estas y los hechos investigados.
- (443) El código correspondiente al contrato CORA, que las empresas señalan como único indicio del que disponía la CNMC para realizar la inspección, es el CPV 63510000-7, “Servicio de agencia de viajes y servicios similares”. Se trata del mismo código empleado en los contratos del BE y de la UCM, lo que demuestra que la revisión de ambos contratos se encontraba dentro del ámbito de investigación delimitado por los indicios disponibles para la DC, sin que pueda dividirse el mercado o sector afectado de tal forma que la inspección deba limitarse a un único contrato o cliente o al mismo hecho denunciado, tal y como pretenden las empresas, sin poder alcanzar a otras licitaciones públicas que versan exactamente sobre los mismos servicios.
- (444) Por lo que respecta a la alegación de VECI y SOCIEDADES BARCELÓ referente a los términos de búsqueda empleados, la DC recuerda que éstos no se emplean como único criterio de búsqueda y selección, sino que, como se comunicó a los representantes de estas empresas durante la inspección y se consignó

consecuentemente en las actas de inspección: *“En el caso de la información en soporte digital [...] podrá ser objeto de análisis y selección mediante la inspección visual del mismo por los inspectores y, eventualmente, mediante la ayuda de otros criterios adicionales de búsqueda basados en el uso de palabras significativas. [...] dicha relación constituye un instrumento de ayuda al proceso de análisis y selección de información, que por lo tanto no determina por sí mismo el único criterio de búsqueda o selección de la información a recabar por la CNMC.”* (subrayado añadido). Se trata, por tanto, de una herramienta que se suma al resto de las herramientas y criterios empleados en el transcurso de las inspecciones y que, en este caso, se alargaron durante varios días.

- (445) En este sentido, esta Sala ha de añadir en contestación a la alegación de VECI relativa a que la DC no ha explicado qué otras herramientas se han usado, que esas otras herramientas son las facultades habituales de la DC en el contexto de las inspecciones ex. art. 40 LDC, esto es, la posibilidad de entrevistar a personas físicas o hacer copias de la documentación examinada.
- (446) Se indicó también por parte de esta Sala en la resolución al recurso planteado por SOCIEDADES BARCELÓ a la actuación inspectora lo siguiente: *“Por otro en relación a la actuación inspectora, cabe señalar que el grado de concreción y extensión de los datos aportados al inspeccionado y recogidos en la Orden de Investigación, no supone que la inspección haya de limitarse al hecho denunciado, pues en ningún momento así se establece ni en la normativa vigente ni en la jurisprudencia, tanto nacional como comunitaria que ha revisado la actuación inspectora de las Autoridades de Competencia y que reiteradamente ha hecho valer el citado efecto útil de las inspecciones en materia de defensa de la competencia.”*
- (447) En relación también con esta cuestión, la STS 812/2023, de 19 de junio²³⁹, menciona los principales hitos jurisprudenciales en la materia, tanto del TJUE, como del TS, concluyendo que debe permanecer invariable la doctrina ya fijada, confirmando que *“en los casos de investigaciones preliminares en las que se buscan elementos de información que aún no se conocen, o no están plenamente identificados, no cabe exigir una información adicional o complementaria que, pudiendo ser propia de un procedimiento sancionador, no se encuentra disponible en una investigación preliminar. Véase en este sentido la sentencia nº 1658/2017, de 31 de octubre (casación 1062/2017, F.J. 5º)”*
- (448) En cualquier caso, no puede afirmarse que la actuación inspectora en las empresas se extralimitara o fuera desproporcionada cuando, como se consigna en las actas, se inspeccionó a menos de una decena de empleados por empresa

²³⁹ STS 812/2023, de 19 de junio (ROJ:STS 2762/2023-ECLI:ES:TS:2023:2762).

(VECI, 5; IAG7, 6; NAUTALIA, 4; SOCIEDADES BARCELÓ, 5) en sociedades con cientos o miles de trabajadores, y el volumen de información finalmente recabada de cada uno fue aún más reducido en proporción a la información electrónica disponible en sus dispositivos.

- (449) Por último, y en relación también con la nulidad de la ejecutoria de las inspecciones realizadas, SOCIEDADES BARCELÓ y VECI subrayan que no resulta aplicable la doctrina del hallazgo casual, a la documentación ilícitamente recabada, citando VECI en su favor la Sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 1 de octubre de 2020, Fundamento de Derecho Quinto. Según IAG7 si la inspección hubiera estado correctamente legitimada, una vez encontrados indicios sobre una posible colusión en torno al BE, la CNMC debería haber emitido una nueva orden de inspección e iniciado una nueva información reservada.
- (450) Afirman SOCIEDADES BARCELÓ y VECI que no resulta aplicable la doctrina del hallazgo casual a la documentación ilícitamente recabada y que el Tribunal Supremo ha establecido un doble requisito sobre el contenido mínimo que las órdenes de inspección deben cumplir (objeto/finalidad y justificación de los indicios previos), apoyándose en la STS de 1 de octubre de 2020 (recurso 2966/2019). Hay que añadir aquí que en dicha sentencia se dirimía la revocación de un auto de entrada para inspección domiciliaria en el ámbito tributario, sobre lo que la Sala del TS concretaba lo siguiente en su FD 5º:

“[...] No cabe la autorización de entrada con fines prospectivos, estadísticos o indefinidos, para ver qué se encuentra, como aquí sucede, esto es, para el hallazgo de datos que se ignoran, sin identificar con precisión qué concreta información se pretende obtener. No proceden las entradas para averiguar qué es lo que tiene el comprobado.

Es preciso que el auto judicial motive y justifique -esto es, formal y materialmente- la necesidad, adecuación y proporcionalidad de la medida de entrada, sometiendo a contraste la información facilitada por la Administración, que debe ser puesta en tela de juicio, en su apariencia y credibilidad, sin que quepan aceptaciones automáticas, infundadas o acriticas de los datos ofrecidos. Sólo es admisible una autorización por auto tras el análisis comparativo de tales requisitos, uno a uno.

No pueden servir de base, para autorizar la entrada, los datos o informaciones generales o indefinidos [...].”

- (451) En el caso que nos ocupa, y como mencionado, los titulares de los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo correspondientes revisaron las órdenes de

inspección remitidas por la DC, autorizando las inspecciones y, en el caso concreto del Juzgado que autorizó la inspección en las sedes de VECI, indicó lo siguiente:

“Teniendo presente que no cabe extender a la investigación inicial o preliminar reservada las exigencias de información propias de los procedimientos sancionadores en los que la CNMC dispone de indicios y datos suficientes para apreciar la existencia de la infracción. La CNMC no obstante el carácter reservado de la fase en que se encuentra, traslada a través de los documentos 2 y 3, que se dan por reproducidos en la presente resolución, indicios suficientes que muestran los “motivos de la sospecha” en la Orden de Investigación presentada, trasladando datos concretos, elementos e indicios materiales que le llevan a sospechar de la existencia de una infracción cometida con descripción de las características esenciales de la infracción objeto de sospecha. [...]”

- (452) Y, por otro lado, no puede compartir esta Sala, como tampoco hace la DC, la afirmación realizada en cuanto que habría sido necesario solicitar una segunda orden de inspección, puesto que la información que se analizó y se recabó en la inspección se hizo siguiendo lo indicado en la orden de inspección inicial, respaldada por el auto judicial de entrada.
- (453) Por tanto, teniendo en cuenta todo lo anterior, no pueden aceptarse por parte de esta Sala las alegaciones presentadas por las empresas incoadas en relación con la nulidad de las inspecciones realizadas.

7. DETERMINACIÓN DE LA SANCIÓN

7.1. Criterios de imposición de las multas

- (454) Se ha declarado la existencia de dos infracciones muy graves del artículo 1 de la LDC y del 101 del TFUE, siendo infracciones constitutivas de cárteles, consistentes en acuerdos para el reparto o manipulación de licitaciones convocadas en España para el servicio de agencias de viaje a administraciones públicas. De acuerdo con lo indicado en el artículo 63.1.c) de la LDC, cada una de estas infracciones 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 las multas, esto es, 2024.

- (455) En el ordenamiento jurídico español, la determinación de las sanciones debe realizarse sobre la base de los criterios fijados en el artículo 64 de la LDC²⁴⁰. La aplicación debe realizarse de conformidad con la doctrina jurisprudencial fijada por nuestro Tribunal Supremo²⁴¹.
- (456) Cuando procede una aplicación conjunta de las normas nacionales y de la Unión Europea, las sanciones en materia de defensa de la competencia deben establecerse de forma que se garantice una aplicación eficaz y uniforme del derecho europeo de la competencia²⁴². Como se dispone en la Directiva ECN+, las autoridades nacionales de competencia *“deben tener la facultad de imponer multas efectivas, proporcionadas y disuasorias a las empresas y asociaciones de empresas”*²⁴³.
- (457) Las sanciones deben determinarse sobre la base de la duración y la gravedad de la infracción. Para evaluar la gravedad de la conducta se pueden tener en consideración *“la naturaleza de la infracción, la cuota de mercado combinada de todas las empresas involucradas, el alcance geográfico de la infracción, el hecho de que la infracción se haya aplicado, el valor de las ventas de bienes y servicios de la empresa a que se refiere directa o indirectamente la infracción y el tamaño y poder de mercado de la empresa implicada”*²⁴⁴.
- (458) En este proceso de fijación de las sanciones, el Consejo de la CNMC *“cumple su obligación de motivación cuando indica en su decisión los elementos de apreciación que le han permitido determinar la gravedad de la infracción, así como su duración, sin que esté obligada a indicar los datos numéricos relativos al método de cálculo de la multa”*²⁴⁵.
- (459) En este caso concreto, se ha de determinar cuál debe ser el tipo sancionador aplicable al volumen de negocios total del ejercicio anterior, dentro del intervalo que llega hasta un máximo del 10%, respecto de cada una de las dos prácticas constitutivas de cártel.

²⁴⁰ De conformidad con el artículo 5 del Reglamento 1/2003, la imposición de las sanciones se realizará por las autoridades de competencia de los Estados miembros de acuerdo con *“su Derecho nacional”*.

²⁴¹ Especialmente, la Sentencia del TS de 29 de enero de 2015, recurso 2872/2013 (ECLI:ES:TS:2015:112).

²⁴² Véase la apreciación al respecto del Considerando primero del Reglamento 1/2003.

²⁴³ Véase el considerando 40 de la Directiva (UE) 2019/1 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2018, encaminada a dotar a las autoridades de competencia de los Estados miembros de medios para aplicar más eficazmente las normas sobre competencia y garantizar el correcto funcionamiento del mercado interior (DO L 11 de 14.1.2019, p. 3/33).

²⁴⁴ Véase el considerando 47 de la Directiva ECN+.

²⁴⁵ Sentencia del TJUE de 22 de octubre de 2015, Asunto C-194/14 P *AC-Treuhand AG*/ Comisión Europea, (ECLI:EU:C:2015:717), citada, entre otras muchas, por la Sentencia del TS de 7 de junio de 2021, recurso 5428/2020 (ECLI:ES:TS:2021:2439).

7.2. Multas de la primera infracción: ÁVORIS RETAIL, IAG7, NAUTALIA y VECI

- (460) La conducta investigada es una práctica prohibida por los artículos 1 de la LDC y 101 del TFUE, constitutiva de cártel, consistente en un acuerdo entre ÁVORIS RETAIL, IAG7, NAUTALIA y VECI, entre el 21 y el 25 de octubre de 2021, para dejar desierta la licitación convocada por el BE el 10 de octubre de 2021 en el expediente 21/04609.
- (461) De acuerdo con la información aportada por las empresas imputadas el volumen de negocios total (VNT) de estas empresas en el ejercicio 2024 es el siguiente:

Tabla 9. Volumen de negocio total (VNT, €)

Empresas	VNT en 2024
ÁVORIS RETAIL	557.216.573
IAG7	67.906.940
NAUTALIA	197.800.000
VECI	1.017.421.320

- (462) El tipo sancionador que se aplica a los volúmenes de negocios totales de cada empresa en 2024 se fija teniendo en cuenta los criterios del artículo 64.1 de la LDC tal y como se indica a continuación.
- (463) En primer lugar, en cuanto a las características del mercado afectado (art. 64.1.a), esta infracción se ha desarrollado en el mercado de prestación del servicio de agencias de viajes para el sector público. En concreto, se considera acreditado que ha resultado afectada por este cártel la licitación convocada para la prestación del servicio de agencia de viajes al BE el 10 de octubre de 2021.
- (464) En relación con la dimensión del mercado afectado (art. 64.1.a), al declararse la licitación desierta –como buscaba la infracción– no hubo facturación de las empresas inmediatamente vinculada a la licitación. Sin embargo, debe tenerse en cuenta como referencia que el presupuesto de licitación correspondiente al expediente 21/04609, objeto de esta infracción y finalmente declarado desierto, ascendió a un total de 12.916.750 €. La remuneración prevista en concepto de comisiones por la prestación del servicio ascendía a un máximo de 416.750 euros, lo que estaría en consonancia con lo alegado por SOCIEDADES BARCELÓ²⁴⁶ en cuanto al reducido volumen de negocios de las licitaciones afectadas (BE y UCM), en comparación con el volumen de negocios total de las agencias de viajes en España.

²⁴⁶ Según consta en el párrafo 161 del escrito de alegaciones presentado por SOCIEDADES BARCELÓ (folio 29872).

- (465) La cuota de mercado conjunta de las empresas imputadas (art. 64.1.b). Como se ha recogido en el párrafo (65) de esta resolución, las empresas imputadas se encuentran entre las principales empresas por facturación en el ranking sectorial del CNAE 7911 “Actividades de las agencias de viajes” en 2022. Sin embargo, en relación con la prestación del servicio de agencia de viajes a administraciones públicas mediante licitaciones convocadas por determinadas entidades del sector público, la cuota de mercado conjunta es desconocida. Por tanto, no procede aumentar el tipo sancionador por este motivo.
- (466) En cuanto al mercado geográfico afectado por la infracción (art. 64.1.c), la conducta se ha desarrollado en el mercado español y es susceptible de afectar al comercio intracomunitario.
- (467) En cuanto a la duración de la conducta (art. 64.1.d), el acuerdo para no presentar ofertas al concurso convocado por el BE el 10 de octubre de 2021, relativo a la prestación del servicio de agencia de viajes, se alcanzó entre el 21 y el 25 de octubre de ese mismo año. Como resultado de dicho acuerdo, la licitación 21/04609 quedó desierta.
- (468) Sin embargo, a efectos de fijar el importe de la sanción, el tiempo que las empresas tardaron en alcanzar el acuerdo no resulta representativo de la gravedad de la infracción, dado que lo relevante es el efecto potencial de dicha conducta. En este sentido, debe tenerse en cuenta que, de no haberse declarado desierta la licitación objeto del expediente 21/04609, el contrato habría tenido una duración prevista de cinco años, a diferencia de lo indicado por SOCIEDADES BARCELÓ en sus alegaciones, que considera que la conducta, a efectos del cálculo de la multa, estaría comprendida entre el 21 y el 25 de octubre.
- (469) En cuanto a los posibles efectos (art 64.1.e) de la infracción sobre los consumidores y operadores económicos, de acuerdo con el artículo 76.3 de la LDC se presume “*que las infracciones calificadas como cártel causan daños y perjuicios, salvo prueba en contrario*”.
- (470) No se ha apreciado la concurrencia de circunstancias agravantes o atenuantes previstas en los artículos 64.2 y 64.3 de la LDC.
- (471) 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, efectos, ausencia de atenuantes y agravantes– permite a esta Sala concretar el tipo sancionador que corresponde aplicar a las entidades infractoras, según se recoge en la tabla siguiente.

Tabla 10. Tipo Sancionador

Entidades infractoras	Tipo sancionador (%)
ÁVORIS RETAIL	5,0
IAG7	5,0
NAUTALIA	5,0
VECI	5,0

- (472) Estos tipos sancionadores son adecuados a la gravedad y características de la infracción, de forma que el principio de proporcionalidad que alega SOCIEDADES BARCELÓ es contemplado en la estimación del cálculo de la multa para ambas infracciones. Sin embargo, la jurisprudencia exige comprobar que la sanción impuesta no resulte desproporcionada en relación con la efectiva dimensión de la conducta de la empresa infractora y el resto de los factores que se verifiquen en cada caso concreto.
- (473) Para realizar cualquier valoración de la proporcionalidad de la sanción es necesario utilizar como valor de referencia un porcentaje de la facturación en el mercado afectado durante la infracción y aplicar a esa cifra un factor incremental que asegure la disuasión y proporcionalidad de la sanción.
- (474) En este caso, se considera que las multas en euros que corresponderían imponer a ÁVORIS RETAIL, IAG7, NAUTALIA y VECI, resultantes de aplicar el tipo sancionador sobre el VNT de dichas empresas en 2024, corren el riesgo de ser desproporcionadas en relación con la dimensión de la infracción, por lo que procede ajustarlas para asegurar su proporcionalidad.
- (475) Tras esta comprobación final de proporcionalidad, la Sala considera que las sanciones siguientes son proporcionadas y disuasorias:

Tabla 11. Multas por la primera infracción

Entidades infractoras	Multa (€)
ÁVORIS RETAIL	630.000
IAG7	630.000
NAUTALIA	630.000
VECI	630.000

7.2.1. Alegaciones de las partes

- (476) NAUTALIA, VECI, IAG7 y SOCIEDADES BARCELÓ cuestionan el cálculo del beneficio ilícito y la proporcionalidad de las multas propuestas por la DC en relación con la licitación del BE.
- (477) NAUTALIA afirma que la multa que se le propone carece de motivación suficiente, pues la PR no explicita los criterios de cálculo. Considera desproporcionado que se le imponga la misma sanción que a empresas significativamente mayores (SOCIEDADES BARCELÓ, IAG7 y VECI), pese a su menor tamaño relativo.
- (478) VECI sostiene que no obtuvo ningún beneficio ilícito, ya que la licitación quedó desierta y la posterior adjudicación no fue impugnada. Afirma que, aun así, la DC no tuvo en cuenta este extremo al graduar la sanción.
- (479) IAG7 alega que su volumen de negocio afectado es nulo, por lo que el beneficio ilícito habría sido inexistente. Denuncia que la DC aplicó criterios uniformes sin atender a las diferencias de tamaño ni a la intensidad de su participación. Invoca el principio de proporcionalidad y cita precedentes de la CNMC (S/DC/0612/17 y S/0021/20) para sostener que deberían haberse reducido las sanciones cuando el VNMA es residual o inexistente.
- (480) SOCIEDADES BARCELÓ sostiene que la DC no ha aplicado correctamente los criterios legales para determinar la sanción, ya que se limita a mencionarlos sin individualizarlos ni valorar elementos esenciales como la duración, la cuota de mercado o el beneficio ilícito. Añade que la PR no estima un volumen de negocio afectado para la licitación del BE y, aun así, propone la misma multa para todas las empresas, lo que considera desproporcionado. Asimismo, argumenta que, dado que en la licitación posterior solo una empresa resultó adjudicataria, las demás no habrían obtenido beneficio alguno, por lo que no sería razonable imponerles una sanción equivalente.
- (481) Estas alegaciones no pueden ser aceptadas. En primer lugar, respecto de la supuesta falta de motivación, la resolución cumple rigurosamente con las exigencias legales, al identificar y aplicar los criterios previstos en el artículo 64 de la LDC para la determinación de la sanción.
- (482) Tal como ha reiterado la CNMC, el proceso de determinación del importe sancionador parte de la fijación de un tipo sancionador general, que refleja la gravedad global de la infracción y constituye un mínimo común para todas las empresas participantes, sin prejuzgar aún la sanción individual. Para la individualización de la conducta de cada entidad se ponderan, esencialmente, tres criterios: la duración efectiva de su participación en la infracción;

su cuota de participación en el volumen de negocios afectado; y las circunstancias agravantes o atenuantes que pudieran concurrir.

- (483) Una vez determinado el tipo sancionador total, su aplicación directa sobre el volumen de negocios total podría dar lugar a una sanción desproporcionada respecto de la dimensión real de la conducta, especialmente en el caso de empresas cuyo VNMA representa una fracción muy reducida de su volumen total de negocio.
- (484) Para asegurar el respeto al principio de proporcionalidad, la CNMC calcula entonces un límite de proporcionalidad, que opera como referencia para evitar sanciones excesivas. Este límite se obtiene mediante una estimación del beneficio ilícito potencial derivado de la conducta. En la licitación del BE, aunque esta quedó desierta —en coherencia con la finalidad de la práctica colusoria—, la referencia económica adecuada es la remuneración prevista en concepto de comisiones para el expediente 21/04609, por un importe de 416.750 €. Este valor sirve como indicador del beneficio ilícito potencial y permite determinar si la sanción individual resultante podría considerarse desproporcionada.
- (485) Aplicando esta metodología, las sanciones de las cuatro empresas fueron ajustadas a la baja para no rebasar dicho límite. Que el límite de proporcionalidad sea coincidente para todas ellas y que el importe final de la multa resulte idéntico no implica desproporción alguna, puesto que deriva directamente del beneficio ilícito potencial, que era común para todos los participantes. Además, incluso en los casos más desfavorables para las empresas, las sanciones impuestas representan un porcentaje reducido de su volumen total de negocios, siempre inferior al 0,5 % del VNT, por lo que debe rechazarse que resulten desproporcionadas.
- (486) Por último, las referencias realizadas por las partes a sanciones impuestas en otros expedientes no acreditan la existencia de trato desigual. La jurisprudencia ha establecido que las multas fijadas en procedimientos distintos no son comparables entre sí salvo que concurren circunstancias plenamente idénticas, lo que no sucede en este caso. Así lo ha señalado el Tribunal General en su sentencia de 16 de junio de 2011, asunto T-240/07, *Heineken Nederland*, precisando que la comparación entre expedientes carece de relevancia cuando no se demuestra la identidad sustancial de las situaciones consideradas:

“ (...) En efecto, el Tribunal de Justicia ha declarado reiteradamente que la práctica seguida anteriormente por la Comisión en sus decisiones no sirve de marco jurídico a las multas en materia de competencia, y que decisiones relativas a otros asuntos únicamente tienen carácter indicativo en lo referente a la posible existencia de una

discriminación, ya que resulta poco probable que las circunstancias que caracterizaban tales decisiones –como puedan ser los correspondientes mercados, productos, empresas y períodos– sean idénticas (véase la sentencia Erste Group Bank y otros/Comisión, citada en el anterior apartado 314, apartado 233, y la jurisprudencia citada).”

7.3. Multas de la segunda infracción: ÁVORIS RETAIL, NAUTALIA y VECI

- (487) La conducta investigada es una infracción única y continuada constitutiva de cártel, consistente en el reparto de, al menos, 1.220 CB convocados por distintas facultades y servicios de la UCM al amparo del AM 06/2020, al menos durante el mes de octubre de 2022, que se imputa a ÁVORIS RETAIL, NAUTALIA y VECI. Se trata de una infracción considerada muy grave por lo que las empresas podrán ser sancionadas con una multa de hasta el 10% del volumen de negocios total de las empresas infractoras en el ejercicio anterior al de imposición de la multa. El VNT de estas empresas en 2024 es el ya reflejado en el apartado anterior.
- (488) Como se ha dicho, el tipo sancionador que se aplica a los volúmenes de negocios totales de cada empresa en 2024 se fija teniendo en cuenta los criterios del artículo 64.1 de la LDC, tal y como se indica a continuación.
- (489) En primer lugar, en cuanto a las características del mercado afectado (art. 64.1.a), esta infracción se ha desarrollado en el mercado de prestación del servicio de agencias de viajes para el sector público. Se considera acreditado que habrían resultado afectados por este cártel los CB del AM 06/2020 de la UCM.
- (490) En cuanto a la dimensión del mercado afectado (art. 64.1.a) y la duración de la conducta (art. 64.1.d), en la tabla siguiente se recoge la duración individual y el volumen de negocios en el mercado afectado (VNMA) para cada empresa participante en este cártel:

Tabla 12. Duración y VNMA de la segunda infracción

Entidades infractoras	Duración de la conducta (meses)	VNMA (€)
ÁVORIS RETAIL	Octubre de 2022	10.122
NAUTALIA	Octubre de 2022	21.583
VECI	Octubre de 2022	5.283

- (491) Por lo que respecta a la cuota de mercado de las empresas imputadas (art. 64.1.b), como se ha recogido en el párrafo (65), las empresas imputadas se encuentran entre las principales empresas por facturación en el ranking sectorial del CNAE 7911 “Actividades de las agencias de viajes” en 2022. No obstante, en relación con la prestación del servicio de agencia de viajes a administraciones públicas mediante licitaciones convocadas por determinadas entidades del sector público, la cuota conjunta es desconocida. Por tanto, no procede aumentar el tipo sancionador por este motivo.
- (492) En cuanto al mercado geográfico afectado por la infracción (art. 64.1.c), la conducta se ha desarrollado en el mercado español y es susceptible de afectar al comercio intracomunitario.
- (493) En cuanto a los posibles efectos (art 64.1.e) de la infracción sobre los consumidores y operadores económicos, de acuerdo con el artículo 76.3 de la LDC, se presume “*que las infracciones calificadas como cártel causan daños y perjuicios, salvo prueba en contrario*”.
- (494) No se ha apreciado la concurrencia de circunstancias agravantes o atenuantes previstas en los artículos 64.2 y 64.3 de la LDC.
- (495) 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, efectos, ausencia de atenuantes y agravantes– permite a esta Sala concretar el tipo sancionador que corresponde aplicar las entidades infractoras según se recoge en la tabla siguiente:

Tabla 13. Tipo sancionador

Entidades infractoras	Tipo sancionador (%)
ÁVORIS RETAIL	4,9
NAUTALIA	6,0
VECI	4,5

- (496) Estos tipos sancionadores son adecuados a la gravedad y características de la infracción. Sin embargo, la jurisprudencia exige comprobar que la sanción impuesta no resulte desproporcionada en relación con la efectiva dimensión de la conducta de la empresa infractora y el resto de los factores que se verifiquen en cada caso concreto.

- (497) Para realizar cualquier valoración de la proporcionalidad de la sanción es necesario utilizar como referencia un porcentaje de la facturación en el mercado afectado durante la infracción y aplicar a esa cifra un factor incremental que asegure la disuasión y proporcionalidad de la sanción. En este caso se considera que las multas en euros resultantes de aplicar el tipo sancionador sobre el VNT de las empresas en 2024 corren el riesgo de ser desproporcionadas en relación con la efectiva dimensión de la infracción, por lo que procede ajustarlas para asegurar su proporcionalidad.
- (498) Por todo ello, teniendo en cuenta las circunstancias el caso y tras esta comprobación final de proporcionalidad, la Sala considera que las siguientes sanciones son proporcionadas y disuasorias:

Tabla 14. Multas por la segunda infracción

Entidades infractoras	Multa propuesta (€)
ÁVORIS RETAIL	110.000
NAUTALIA	220.000
VECI	60.000

7.3.1. Alegaciones de las partes

- (499) SOCIEDADES BARCELÓ, NAUTALIA y VECI consideran que las multas propuestas en relación con la UCM son desproporcionadas en comparación con el supuesto beneficio ilícito obtenido.
- (500) VECI indica que su volumen de negocios en octubre de 2022 fue de solo 5.283 €, muy inferior a la sanción propuesta, que es casi doce veces mayor pese a tratarse de una conducta de apenas un mes.
- (501) SOCIEDADES BARCELÓ sostiene que su VNMA, de 10.122 €, evidencia un beneficio ilícito mínimo y añade que la PR realiza una valoración incorrecta del volumen de negocios, ya que en su caso las normas fiscales la obligan a declarar una facturación muy superior a sus ingresos reales.
- (502) Por su parte, NAUTALIA entiende que la sanción propuesta es injustificadamente superior a la de empresas con una facturación mucho mayor, llegando incluso a duplicar las multas previstas para SOCIEDADES BARCELÓ y VECI y a superar en diez veces el valor de los contratos adjudicados.
- (503) Estas alegaciones tampoco pueden ser aceptadas. Antes de analizar las alegaciones formuladas, conviene señalar que el VNMA se emplea tanto en la fase de individualización de la sanción —a fin de reflejar la dimensión del

mercado afectado— como en la fase final de verificación del principio de proporcionalidad. En la presente infracción, las tres sanciones derivan precisamente del ajuste realizado en esta última fase de proporcionalidad.

- (504) En relación con la alegación formulada por todas ellas, según la cual el volumen de negocios del mercado afectado correspondiente al mes de octubre de 2022 sería muy reducido y, en consecuencia, la sanción propuesta resultaría desproporcionada por exceder ampliamente dicha cifra pese a tratarse de una conducta limitada temporalmente a un único mes, procede señalar lo siguiente. Tal y como ha sostenido reiteradamente esta Sala, el beneficio ilícito no puede restringirse a la facturación estrictamente vinculada a las operaciones directamente afectadas durante el periodo temporal señalado. Esta forma de proceder es plenamente razonable, en la medida en que el mercado afectado no se limita a las transacciones realizadas en ese intervalo concreto, sino que la conducta infractora ocasiona una distorsión general del funcionamiento competitivo y de los precios, alejándolos de los que habrían prevalecido en ausencia de la infracción.
- (505) En cuanto a la alegación relativa a que la sanción impuesta sería superior a la de otras empresas con un volumen de negocios sensiblemente mayor, debe precisarse que dicha comparación parte de una premisa incorrecta. La diferencia en los importes no obedece al volumen total de negocios de cada empresa, sino a que, en este caso, la sanción finalmente aplicada no deriva de la aplicación directa del tipo sancionador total sobre el VNT, sino del límite de proporcionalidad, calculado a partir del beneficio ilícito potencial estimado.
- (506) En efecto, si la sanción se hubiera determinado exclusivamente aplicando el tipo sancionador total al volumen de negocios, el importe habría sido estrictamente proporcional a la cifra de negocio de cada empresa. Sin embargo, esta operación habría dado lugar a un resultado claramente desproporcionado respecto de la entidad real de la conducta, lo que hizo necesario aplicar el límite de proporcionalidad.
- (507) De este modo, el importe final de la sanción deja de depender del VNT y pasa a venir determinado por el beneficio ilícito potencial asociado a la conducta imputada, que constituye la referencia adecuada para evitar sanciones excesivas. Por ello, que una empresa de menor facturación reciba una sanción superior a la impuesta a otras de mayor tamaño no implica trato desigual ni vulneración del principio de proporcionalidad, sino la correcta aplicación del límite de proporcionalidad, que asegura que las multas se ajusten a la gravedad y naturaleza de la infracción, garantizando al mismo tiempo su proporcionalidad y su carácter disuasorio.

- (508) En cuanto a la supuesta valoración incorrecta del volumen de negocios, procede recordar que, conforme al artículo 63.1 de la LDC, interpretado de acuerdo con la jurisprudencia consolidada del Tribunal Supremo, iniciada con la sentencia de 29 de enero de 2015, el volumen de negocios que debe servir de base para la determinación de las multas es el volumen de negocios total de la empresa, tal como figure en sus cuentas anuales, sin que resulte admisible diferenciar entre segmentos de actividad, líneas de negocio o ámbitos geográficos.

8. APLICACIÓN DE LA PROHIBICIÓN DE CONTRATAR

8.1. Declaración de la prohibición de contratar

- (509) El artículo 71.1.b) de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP)²⁴⁷ establece que **quedan sujetas a la prohibición de contratar con las entidades que forman parte del sector público las personas -tanto jurídicas como físicas²⁴⁸⁻, que hayan sido sancionadas con carácter firme (bastando la firmeza administrativa²⁴⁹) por infracción grave en materia de falseamiento de la competencia²⁵⁰.**

²⁴⁷ Artículo 71.1.b) de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP): “Haber sido sancionadas con carácter firme por infracción grave en materia profesional que ponga en entredicho su integridad, de disciplina de mercado, de falseamiento de la competencia, de integración laboral y de igualdad de oportunidades y no discriminación de las personas con discapacidad, o de extranjería, de conformidad con lo establecido en la normativa vigente; o por infracción muy grave en materia medioambiental de conformidad con lo establecido en la normativa vigente, o por infracción muy grave en materia laboral o social, de acuerdo con lo dispuesto en el texto refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto, así como por la infracción grave prevista en el artículo 22.2 del citado texto; o por las infracciones muy graves previstas en la Ley 2/2023, de 20 de febrero, reguladora de la protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción; o por infracción grave o muy grave en materia de igualdad de trato y no discriminación por razón de orientación e identidad sexual, expresión de género o características sexuales, cuando se acuerde la prohibición en los términos previstos en la Ley 4/2023, de 28 de febrero, para la igualdad real y efectiva de las personas trans y para la garantía de los derechos de las personas LGTBI”.

²⁴⁸ En su apartado 16, la Comunicación sobre prohibición de contratar por falseamiento de la competencia señala: “*El artículo 71.1, apartado b) señala que no podrán contratar con las entidades previstas en el artículo 3 de la Ley de Contratos del Sector Público las “personas”, sin distinguir si son personas físicas o jurídicas, que hayan sido sancionadas con carácter firme por infracción “grave” de falseamiento de la competencia.*”.

²⁴⁹ Sentencia del Tribunal Supremo de 14 de septiembre de 2021, recurso 6372/2020, FD3º (ECLI:ES:TS:2021:3366): “No existe razón alguna para entender que “firmeza” de las resoluciones sancionadoras a las que se refiere el artículo 71.1.b) de la LCSP haya de estar referida a la firmeza judicial. Las resoluciones sancionadoras, firmes en vía administrativa, son ejecutivas y despliegan todos sus efectos, entre ellos la comunicación a la Junta de Contratación para que determine la duración y alcance de la prohibición de contratar”.

²⁵⁰ Véase por todas la Resolución del expediente S/DC/0598/16, Resolución de 14 de marzo de 2019, Electrificación y Electromecánicas Ferroviarias. Asimismo, en la citada resolución se indicó: “*si bien naturaleza jurídica de las prohibiciones de contratar ha sido discutida y ha dado lugar a una línea jurisprudencial no siempre pacífica, cabe admitir que éstas, no siendo sanciones en sentido estricto, tienen el carácter de actos restrictivos de derechos, lo que obliga a tener en cuenta determinados aspectos o principios propios del régimen sancionador, que se han respetado en este procedimiento. Frente al aspecto limitativo o restrictivo de derechos del potencial contratista, se advierte también la exigencia legal de una singular condición u honorabilidad para contratar con el sector público, lo que debe permitir a las entidades que lo integran excluir de sus relaciones contractuales a aquellos sujetos que no cumplan con dicho nivel de exigencia.*”.

- (510) Si bien la literalidad de esta disposición no se refiere expresamente a las infracciones “graves”, resulta evidente que **también resulta de aplicación a las infracciones de competencia catalogadas como “muy graves”** por el artículo 62 de la LDC, tal y como ha venido haciendo esta Sala desde la introducción de la prohibición de contratar en el ordenamiento jurídico español por la disposición final novena de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, que modificó los artículos 60 y 61 del entonces vigente texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (**LRJSP**) -aprobado mediante Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre- cuya entrada en vigor tuvo lugar el 22 de octubre de 2015²⁵¹.
- (511) Una interpretación en sentido contrario, mediante la que se considerase que la referida prohibición de contratar resulta exclusivamente aplicable a las infracciones “graves” pero no a las “muy graves”, conduciría al absurdo de que infracciones menos gravosas -desde el punto de vista de la normativa de defensa de la competencia- se expusieran a una de las medidas restrictivas de derechos más gravosas, mientras que los ilícitos anticompetitivos más perjudiciales quedasen al margen de la prohibición de contratar, tal y como se apunta en la Comunicación 1/2023, de 13 de junio, de la CNMC sobre criterios para la determinación de la prohibición de contratar por falseamiento de la competencia²⁵² (en adelante, la **Comunicación sobre prohibición de contratar**).
- (512) La presente resolución, que pone fin al procedimiento sancionador S/0001/23 SERVICIOS AGENCIAS DE VIAJE y contra la que no cabe recurso alguno en vía administrativa declara la responsabilidad tanto de NAUTALIA, VECI y ÁVORIS RETAIL por dos acuerdos colusorios contrarios al artículo 1 de la LDC calificados como “muy grave[s]” por el artículo 62.4 de la LDC como de IAG7 por uno de ellos. Dichas infracciones se extienden, en su totalidad, en un periodo posterior al 22 de octubre de 2015, y por ello están incluidas dentro de las infracciones comprendidas en el **ámbito de aplicación objetivo y temporal** de la prohibición de contratar²⁵³.
- (513) Atendiendo a todo lo anterior, **ÁVORIS RETAIL, IAG7, VECI y NAUTALIA deben quedar sujetas a la prohibición de contratar del artículo 71.1.b) de la LCSP**.

²⁵¹ Disposición final decimoctava de la Ley 40/2015, de 1 de octubre.

²⁵² Comunicación 1/2023, de 13 de junio, de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, sobre criterios para la determinación de la prohibición de contratar por falseamiento de la competencia por la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, Comunicación AJ/02/22, (publicada en el BOE nº 155 de 30 de junio de 2023) https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2023-15272 (**Comunicación sobre prohibición de contratar**).

²⁵³ Comunicación sobre prohibición de contratar, párrafos 9 a 13.

8.2. Alcance y duración de la prohibición de contratar

8.2.1. Principios y criterios orientativos para la fijación del alcance y duración de la prohibición de contratar

- (514) El Tribunal Supremo ha precisado que **la prohibición de contratar** es una limitación anudada a la imposición de una sanción firme que **únicamente despliega sus efectos desde el momento en que se fija su concreto alcance y duración**²⁵⁴.
- (515) **Ha confirmado asimismo el Tribunal Supremo que dicho alcance y duración puede fijarse** de dos formas: (i) **en la propia resolución sancionadora**²⁵⁵ o, en su defecto, (ii) por el Ministro de Hacienda y Función Pública, previa propuesta de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado o los órganos que resulten competentes en el ámbito de las Comunidades Autónomas mediante el procedimiento instituido al efecto en el artículo 72 de la LCSP.
- (516) En este sentido, el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña ha venido a apuntar que **es la autoridad de competencia que adopta la resolución sancionadora la que se encuentra mejor facultada para** definir -respecto de cada concreta infracción- el conjunto de consecuencias jurídicas que sirvan a los principios de eficacia, disuasión y proporcionalidad exigidos por la normativa europea e interna, entre ellas, la prohibición de contratar, potestad que lleva implícita la de **pronunciarse sobre su alcance y duración**²⁵⁶.
- (517) Precisamente, la **Comunicación sobre prohibición de contratar de la CNMC tiene por objeto informar sobre los criterios orientadores que habrán de**

²⁵⁴ Sentencia del Tribunal Supremo 3366/2021 de 14 de septiembre de 2021, recurso 6372/2020, FD3º (ECLI:ES:TS:2021:3366): “Cuando la sentencia o resolución no determina ese alcance y duración, la prohibición de contratar aparece como un efecto jurídico que la Ley anuda al presupuesto de hecho que es la imposición de la pena o sanción; en otras palabras, la prohibición de contratar no es impuesta por la sentencia o resolución, sino que surge directamente de la Ley como consecuencia inevitable de las anteriores, siendo necesario un acto administrativo que determine su alcance y duración para que la prohibición despliegue sus efectos”.

²⁵⁵ Entre otros, auto del TS de 13 de septiembre de 2023, recurso de casación 2365/2023, en el que se declara la ausencia de interés casacional de la cuestión relativa a la competencia de las autoridades de defensa de la competencia españolas para fijar la prohibición de contratar, por haberse pronunciado anteriormente el alto tribunal confirmando dicha competencia: “Por lo tanto, aunque los precedentes citados resolvieron, desde la perspectiva de la tutela cautelar, unos recursos en los que la cuestión de interés casacional que se planteaba fue el determinar si la declarada prohibición de contratar que incluye la resolución sancionadora dictada por la CNMC ha de entenderse inmediatamente ejecutiva a los efectos de su eventual suspensión cautelar o, por el contrario, la ejecutividad de dicha medida se produce en un momento posterior tras la tramitación del procedimiento correspondiente, sin embargo, también establecen que el alcance y duración de la prohibición de contratar se puede contener en la propia resolución sancionadora o, si la resolución sancionadora no contiene un pronunciamiento sobre tal extremo, mediante procedimiento previsto en el artículo 72.3 de la LCSP. De ahí que proceda concluir que la cuestión planteada por la recurrente ya ha sido resuelta por esta Sala, sin que se justifique la necesidad de matizarla, precisarla o concretarla para realidades jurídicas diferentes a las contempladas en la misma”. Puede verse también en este mismo sentido el auto del TS de 6 de julio de 2023, recurso de casación 2042/2023.

²⁵⁶ Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, de 28 de septiembre de 2022, 3273/2022 (ECLI:ES:TSJCAT:2022:9189) y 3289/2022 (ECLI:ES:TSJCAT:2022:11361).

guiar la actuación de este organismo la hora de fijar la duración y alcance de la prohibición de contratar en aquellos expedientes en los que, como sucede en el presente caso, proceda su establecimiento “*proporcionando así la necesaria seguridad jurídica a los operadores y garantizando la transparencia en la actuación administrativa*”²⁵⁷.

- (518) Igualmente en aras de la seguridad jurídica, esta Comunicación sobre prohibición de contratar **prevé que tales criterios se apliquen únicamente a los procedimientos sancionadores incoados con posterioridad su publicación**²⁵⁸ **el 30 de junio de 2023**. El presente expediente sancionador es el primero en resolverse, incoado tras dicha fecha, y, por tanto, el primero en el que la CNMC fija el concreto alcance y duración de la prohibición de contratar prevista en el artículo 71.1 de la LCSP.
- (519) Advierte a este respecto la Comunicación sobre prohibición de contratar que puede fijarse esencialmente con qué administraciones o entes del sector público no va a poder contratar el sujeto infractor, en qué territorios y ámbitos y durante cuánto tiempo dentro de la duración máxima de 3 años prevista en el artículo 72.6 de la LCSP²⁵⁹.
- (520) A estos efectos, la Comunicación sobre prohibición de contratar prevé que la CNMC deberá tener en cuenta determinados **principios generales**²⁶⁰ como el principio de seguridad jurídica²⁶¹ y la necesidad de garantizar un equilibrio proporcionado entre, por un lado, la efectividad y poder disuasorio de la prohibición de contratar y, por otro lado, los efectos en el mercado derivados de la exclusión de los infractores a los que se aplique esta medida.
- (521) A continuación, la Comunicación sobre prohibición de contratar se refiere a una serie de **parámetros “orientativos”**²⁶² que incluyen el mercado geográfico en el que se ha producido la infracción²⁶³; el mercado de producto afectado por la infracción²⁶⁴; la duración de la infracción²⁶⁵; la gravedad de la infracción²⁶⁶ y el grado de participación del sujeto infractor en la infracción²⁶⁷. Se resumen, a continuación, las principales consideraciones, con relevancia para el presente

²⁵⁷ Comunicación sobre prohibición de contratar, párrafo 4.

²⁵⁸ Comunicación sobre prohibición de contratar, párrafo 6.

²⁵⁹ Comunicación sobre prohibición de contratar, párrafo 19.

²⁶⁰ Comunicación sobre prohibición de contratar, apartado 4.1.

²⁶¹ Comunicación sobre prohibición de contratar, párrafo 22.

²⁶² Comunicación sobre prohibición de contratar, apartado 4.2.

²⁶³ Comunicación sobre prohibición de contratar, párrafo 31.

²⁶⁴ Comunicación sobre prohibición de contratar, párrafo 32.

²⁶⁵ Comunicación sobre prohibición de contratar, párrafo 33.

²⁶⁶ Comunicación sobre prohibición de contratar, párrafo 34.

²⁶⁷ Comunicación sobre prohibición de contratar, párrafo 35.

expediente, que hace la Comunicación sobre prohibición de contratar respecto de dichos “parámetros orientativos”:

a) “Alcance geográfico”

- (522) El mercado geográfico donde se ha producido la infracción se tomará, por lo general, como principal referencia a la hora de definir el **perímetro geográfico** al que habrá de circunscribirse la prohibición: *“No obstante, habrá de atenderse a las circunstancias concretas que presente cada expediente, que podrán justificar la definición de un alcance menor o mayor. En efecto, no cabe descartar que quizás el alcance pudiera exceder a tal mercado tomando en cuenta el grado de implicación y vinculación activa de otras entidades del mismo grupo empresarial en las prácticas sancionadas, incluidas las matrices responsables de la infracción, lo que podría determinar que el alcance geográfico fuera superior al de la práctica concreta, por afectar a entidades de ese alcance o por tener su origen la conducta en órganos de decisión de esas otras entidades”*²⁶⁸.

b) “Alcance de producto”

- (523) De forma general, el mercado de producto (bien o servicio) afectado por la infracción se tomará como principal referencia a la hora de definir el perímetro material de la contratación al que habrá de circunscribirse la prohibición²⁶⁹. No obstante, dicho alcance afectado por la prohibición de contratar podrá ser mayor o menor si concurren circunstancias en el expediente que permitan acreditar la necesidad de un perímetro diferente²⁷⁰. Si bien los productos o servicios afectados por la infracción deberían estar, en principio, comprendidos en la prohibición de contratar, no cabría descartar que, en determinados casos, la prohibición pueda afectar a otros productos o servicios producidos u ofrecidos

²⁶⁸ Comunicación sobre prohibición de contratar, párrafo 31.

²⁶⁹ Comunicación sobre prohibición de contratar, párrafo 32. *“Alcance de producto (bien o servicio): el mercado de producto (bien o servicio) afectado por la infracción se tomará como principal referencia a la hora de definir el perímetro al que habrá de contraerse la prohibición. No obstante, éste podrá ser mayor o menor si concurren circunstancias en el expediente que permitan acreditar la necesidad de un perímetro diferente. Si bien los productos afectados por la infracción deberían estar en principio comprendidos en la prohibición de contratar no cabría descartar en determinados casos también otros que puedan ser contratados por la administración con las entidades jurídicas del mismo grupo implicadas activamente en la conducta, incluidas las matrices.”* Así mismo: Resolución de la ACCO, de 23 de diciembre de 2019, expediente 94/2018 Licitaciones Servicio Meteorológico de Cataluña resuelve *“Imponer, de acuerdo con el Fundamento de Derecho undécimo de esta Resolución y el artículo 53.2.b) de la LDC, la prohibición de contratar en las empresas MCV, S. A. y ADASA SISTEMAS, SAU, en las licitaciones convocadas por el Servicio Meteorológico de Cataluña, que tengan por objeto la instalación de radares y/o estaciones meteorológicas y el mantenimiento y/o el suministro de piezas o recambios de la red de radares meteorológicos de Cataluña (XRAD) y de la red de estaciones meteorológicas de Cataluña (XEMA), durante 18 meses”*. La Resolución de la Autoridad Catalana de la Competencia (ACCO) hace coincidir el alcance de la prohibición de contratar con el mercado de producto de la infracción.

²⁷⁰ Téngase en cuenta, por ejemplo, el caso del facilitador, que opera en un mercado distinto al afectado por la infracción. En este caso la determinación del alcance de la prohibición podría considerar el mercado donde desarrolla su actividad y no el mercado afectado por la infracción.

por entidades jurídicas del mismo grupo implicadas activamente en la conducta, incluidas las matrices²⁷¹.

c) “Duración de la infracción”

- (524) La duración de la infracción constituye una circunstancia objetiva que debe orientar la determinación del alcance temporal de la prohibición. A este respecto *es posible establecer una regla de proporcionalidad entre la duración de la infracción cometida y la duración de la prohibición de contratar. No obstante, inevitablemente, a partir de un período muy extenso de infracción, la duración de la prohibición de contratar sería máxima y por lo tanto a partir de ahí, quebraría este criterio de proporcionalidad*²⁷².

d) “Gravedad de la infracción” y “grado de participación”

- (525) La **gravedad de la infracción**, por su calificación legal y por su impacto económico (por ejemplo, en términos del volumen del mercado afectado por la misma) pueden reflejarse en una mayor duración²⁷³.
- (526) También cabe tener en cuenta el grado de participación atendiendo a las circunstancias agravantes y atenuantes en el desarrollo de conducta por parte del infractor de conformidad con lo previsto en el artículo 64 de la LDC²⁷⁴.
- (527) Se insiste, a este respecto, en que será necesario garantizar el equilibrio entre los principios de disuasión, eficacia y proporcionalidad, de manera que la prohibición de contratar no se aplique de una manera indiscriminada. No hay que olvidar que la prohibición de contratar por falseamiento de la competencia podría reducir, o incluso eliminar, en los casos más extremos, la competencia en el mercado²⁷⁵.
- (528) Una vez abordados en términos generales dichos criterios, procede determinar el **ámbito de aplicación objetivo y temporal de la prohibición de contratar que, en consideración de los mismos, debe imponerse a ÁVORIS RETAIL, IAG7, VECI y NAUTALIA.**

²⁷¹ Comunicación sobre prohibición de contratar, párrafo 32.

²⁷² Comunicación sobre prohibición de contratar, párrafo 33.

²⁷³ Comunicación sobre prohibición de contratar, párrafo 34.

²⁷⁴ Comunicación sobre prohibición de contratar, párrafo 35.

²⁷⁵ Comunicación sobre prohibición de contratar, párrafo 5.

8.2.2. Aplicación al caso concreto

8.2.2.1. Alcance geográfico

- (529) Como se ha argumentado repetidamente en la presente resolución, esta Sala considera que las conductas objeto del presente expediente han causado un efecto en todo el territorio nacional, al referirse a licitaciones públicas convocadas por dos órganos con actividad y sedes en toda España.
- (530) Asimismo, el mercado afectado es, como mínimo, de dimensión nacional, habiéndose causado afectación al comercio entre Estados miembros.
- (531) En consecuencia, esta Sala estima que la prohibición de contratar aplicable a ÁVORIS RETAIL, IAG7, NAUTALIA y VECI debe tener una **dimensión geográfica de alcance nacional**.

8.2.2.2. Alcance material

- (532) En cuanto al alcance material, esta Sala considera acreditado que, como manifiesta la DC, ninguna de las empresas incoadas circunscribe su actividad económica y comercial a este mercado de prestación de servicios de agencia de viajes profesionales para entidades del sector público, sino que, por el contrario, dichos servicios representan un porcentaje menor en el volumen de negocios de todas ellas. Teniendo en cuenta los valores estimados de las licitaciones afectadas por las infracciones imputadas (12.916.750€ en el caso de la licitación del BE y 6.854.887,42€ en la licitación de la UCM), su comparación en términos anuales con los volúmenes de negocios de las empresas imputadas acredita ese carácter residual.
- (533) En atención a esta circunstancia, se considera apropiado imponer una prohibición de contratar en las **licitaciones para la provisión de servicios de agencia de viajes en relación con desplazamientos profesionales que sean convocadas por cualesquiera de las entidades que conforman el sector público de acuerdo con lo estipulado en el art. 3.1 de la LCSP**.

8.2.2.3. Duración

- (534) En lo referente a la duración de la prohibición de contratar, esta Sala observa que las dos infracciones acreditadas en la presente resolución son de una duración relativamente breve, sin perjuicio de los efectos anudados a ellas.

- (535) En concreto, ha quedado acreditada la comisión de una infracción relativa al BE con una duración de cinco días (del 21 al 25 de octubre de 2021) y de otra relativa a la UCM con una duración de un mes (octubre de 2022).
- (536) En consecuencia, esta Sala considera adecuado imponer la prohibición de contratar **durante un periodo de seis meses a ÁVORIS RETAIL, VECI y NAUTALIA**, de acuerdo con lo propuesto por la PR.
- (537) Por otro lado, en atención al hecho de que únicamente ha quedado acreditada su participación en una de las infracciones, esta Sala acuerda imponer la prohibición de contratar **durante un periodo de tres meses a IAG7**.

8.2.2.4. Impacto de la medida sobre la contratación pública en los mercados afectados por la prohibición

- (538) Tal y como se precisa en la Comunicación sobre prohibición de contratar, los parámetros del apartado 4.2 son meramente orientativos y la fijación de la duración y alcance de la prohibición de contratar debe hacerse atendiendo a las particularidades de cada caso concreto. Lo que sí debe garantizarse en todos los supuestos es una adecuada proporcionalidad entre, por una parte, la efectividad y el efecto disuasorio de la prohibición de contratar y, por otra parte, el impacto de la medida en los mercados.
- (539) Esta Sala considera que, en observancia de la estructura del mercado expuesta en el apartado 3.2 de la presente resolución, que revela la existencia de otras empresas oferentes de servicios de agencias de viajes, así como de la corta duración de las prohibiciones, que dista ampliamente del límite máximo de 3 años de duración que establece la LCSP, **la prohibición de contratar impuesta a VECI, IAG7, NAUTALIA y ÁVORIS RETAIL no es susceptible de producir un impacto desproporcionado en la contratación pública potencialmente objeto de dicha prohibición**.

8.2.3. Exención de la prohibición de contratar

- (540) La normativa nacional, incorporando las Directivas europeas en la materia, establece instrumentos a disposición de las empresas para evitar ser excluidos de los procedimientos de contratación a través de medidas de autocorrección o de “*self-cleaning*”.
- (541) Señala a este respecto la Comunicación sobre prohibición de contratar que de acuerdo con el artículo 72.5 de la LCSP: “*no procederá declarar la prohibición de contratar cuando, en sede del trámite de audiencia, la persona incurso en la causa de prohibición acredite las siguientes circunstancias de forma cumulativa:*

*El pago o compromiso de pago de la multa fijada en la resolución administrativa de la que derive la causa de prohibición de contratar, siempre y cuando las citadas personas hayan sido declaradas responsables del pago de la misma en la citada resolución; La adopción de medidas técnicas, organizativas y de personal apropiadas para evitar la comisión de futuras infracciones administrativas, entre las que quedará incluido el acogerse al programa de clemencia en materia de falseamiento de la competencia*²⁷⁶.

- (542) En el presente caso, ninguna de las empresas ha informado a la CNMC de su intención de comprometerse al pago de las multas que pudieran resultar de la presente resolución.
- (543) Por otro lado, únicamente SOCIEDADES BARCELÓ aporta un programa de compliance general con el objetivo de que sea valorado positivamente por la Sala, tanto a efectos de la imposición de la multa como de la prohibición de contratar. Asimismo, SOCIEDADES BARCELÓ anuncia su intención de crear un programa de compliance de competencia específico que remitirá a la CNMC a la mayor brevedad posible.
- (544) A pesar de que esta Sala valora positivamente tanto la aportación de un programa de compliance general con menciones al derecho de la competencia como la voluntad de creación de un programa de compliance específico, no puede considerarse que las menciones contenidas en el programa de compliance general presentado por SOCIEDADES BARCELÓ sean suficientes para cumplir con los criterios establecidos en nuestra Guía de Programas de Cumplimiento en relación con la Defensa de la Competencia, de 10 de junio de 2020.
- (545) Por todo ello, **no cabe plantearse la exención de la prohibición de contratar contemplada en el artículo 72.5 de la LCSP.**

8.2.4. Alegaciones de las partes

- (546) Todas las empresas presentan alegaciones relativas a la prohibición de contratar.
- (547) IAG7 alega que la prohibición de contratar propuesta por la PR resulta desproporcionada, poniendo de manifiesto que hay una contradicción entre el alcance material solicitado en la propuesta y en uno de sus párrafos. Asimismo, expresa que no debería imponérsele la prohibición de contratar, dado que solo ha quedado acreditada su participación en una infracción, de forma puntual (un día) y con un rol pasivo y de escasa intensidad en relación con la participación

²⁷⁶ Comunicación sobre prohibición de contratar, párrafo 39.

de las demás empresas. Además, argumenta que, en aras del respeto al principio de proporcionalidad, el alcance de la prohibición debería circunscribirse a las licitaciones de prestación del servicio de intermediación de agencia de viajes en régimen de “*in plan*” para el Banco de España, por ser esta la concreta licitación afectada por la conducta (citando precedentes de autoridades autonómicas que hacen coincidir dichos extremos), y que la duración de la prohibición propuesta por la PR resulta excesiva y no tiene en cuenta la duración reducida de la conducta, su escasa entidad, que la licitación del BE es una parte residual del mercado afectado o la no producción de efectos.

- (548) NAUTALIA sostiene que la prohibición de contratar propuesta resulta manifiestamente desproporcionada, pues no tiene en cuenta el alcance limitado de las infracciones (ya que no se ha constatado una manipulación sistemática de licitaciones similares), ni su duración reducida (citando a este respecto el expediente de la ACCO 100/2018 *Aerobús*, en el que por una infracción de 2 años se impuso una duración de 6 meses con un alcance material menor), ni su escasa gravedad. Asimismo, sostiene que la imposición de la prohibición es perjudicial para la competencia en el sector afectado.
- (549) SOCIEDADES BARCELÓ cuestiona la conveniencia de la imposición de la prohibición de contratar para, posteriormente, alegar que se vulneran el principio de proporcionalidad y de individualización de las sanciones en el alcance material de la infracción, así como el deber de motivación suficiente y específica. También alega que la duración de la prohibición resulta desproporcionada y que produce efectos contraproducentes para la competencia y el interés general. Adicionalmente, considera que no cabe extender la prohibición de contratar a SEKAI por no ser una empresa considerada autora de una infracción.
- (550) VECI vuelve a poner de manifiesto la contradicción ya tratada por IAG7 y argumenta que esta supone una vulneración del deber de motivación, pues de confirmarse que el alcance material ha de abarcar la totalidad del sector público, ello sería contrario a lo establecido en la Comunicación 1/2023 de esta CNMC, que dice que el mercado afectado por la infracción será la principal referencia a la hora de definir el alcance material de la prohibición. Por ello, dado que, como discutió anteriormente, el mercado ha de circunscribirse a las licitaciones concretas o a la Comunidad de Madrid, la prohibición no debería extenderse más allá.
- (551) Esta Sala solo puede acoger algunas de estas alegaciones.
- (552) En primer lugar, consideramos acertada la alegación de SOCIEDADES BARCELÓ con respecto a que no procede extender la prohibición de contratar a SEKAI, por lo que, como se ha recogido en los apartados anteriores, se acuerda no imponer a esta persona jurídica la prohibición. Esto se debe al hecho de que,

como ha declarado la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado²⁷⁷, la prohibición de contratar es una medida personalísima. Además, no cabe, como solicita la DC, que esta CNMC como órgano que impone la prohibición aplique la presunción del art. 71.3 LCSP y extienda esta a otras personas jurídicas distintas.

- (553) Sin embargo, en aras de la efectividad de la medida, esta Sala recuerda que los poderes licitadores que observen prácticas fraudulentas destinadas a menoscabar la eficacia de la prohibición de contratar aquí impuesta pueden, en observancia de ciertas circunstancias, aplicar la presunción contenida en el art. 71.3 LCSP poniendo el asunto en conocimiento de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado.
- (554) También cabe, en opinión de esta Sala, acoger las alegaciones de IAG7 en referencia a que ha de imponerse a esta empresa una prohibición de contratar menos gravosa que las impuestas a las demás, dado que solo ha quedado acreditada su participación en una de las dos infracciones. En consecuencia, se ha considerado adecuado y proporcionado rebajar la duración de esta prohibición a tres meses.
- (555) Por lo demás, esta Sala considera que las prohibiciones de contratar impuestas respetan el principio de proporcionalidad, no resultan excesivas, no son susceptibles de producir un efecto un impacto desproporcionado en la competencia en el mercado y están debidamente motivadas.
- (556) En lo referente a que la prohibición se extienda a todo el sector público, se considera que este alcance resulta adecuado en observancia de las conductas acreditadas en el presente expediente, dos infracciones por el objeto constitutivas de cártel que alteraron la competencia en licitaciones de organismos de gran importancia con efectos nacionales e internacionales y que, en el caso del BE, produjo efectos más allá del periodo infractor, es decir, infracciones de especial gravedad.
- (557) En este sentido, y como ponen de manifiesto VECl e IAG7, la PR contiene alcances materiales distintos en el párrafo (450) y la propuesta quinta, por un lado, y el párrafo (454), por otro. En este sentido, la Sala considera que la inclusión de un alcance material distinto en el párrafo (454) se debe a un error, debiendo considerar las empresas que el alcance propuesto por la DC y tenido en cuenta por esta Sala es el referente a todo el sector público reflejado en el párrafo (450) y propuesta quinta.

²⁷⁷ Véase el Informe 25/09, de 1 de febrero de 2010, “Extensión de la prohibición de contratar declarada a una empresa a las restantes que integran un grupo”.

- (558) Adicionalmente, y en contra de lo que argumentan algunas de las empresas, a pesar de que el mercado afectado por la infracción sea considerado un punto de partida adecuado para la determinación del alcance material, no hay nada que impida a las autoridades de competencia fijar un alcance material más amplio, como ha hecho, por ejemplo, la Comisión Gallega de Competencia²⁷⁸.
- (559) También se considera que la prohibición aquí impuesta resulta proporcionada y tiene en cuenta tanto la gravedad de las conductas como su duración relativamente corta y la participación de las empresas, lo cual encuentra reflejo en la duración también corta de la prohibición, que en todos los casos está muy lejos de la duración máxima de 3 años que permite imponer la LCSP.
- (560) En cuanto al posible efecto contraproducente de la prohibición sobre la competencia en el mercado, cabe remitirse de nuevo al párrafo (539), en el que esta Sala ya expresa que, dadas las circunstancias, la prohibición de contratar impuesta no es susceptible de causar un impacto desproporcionado en la contratación pública.
- (561) Por último, esta Sala considera que la motivación expuesta permite a las empresas conocer las razones que han llevado a la CNMC a determinar el alcance y duración en los presentes términos.
- (562) Por todo ello, procede desestimar todas las alegaciones de las partes relativas a la falta de adecuación de la prohibición de contratar impuesta, con las salvedades ya mencionadas anteriormente.

8.2.5. Conclusiones en cuanto a la prohibición de contratar

- (563) Procede imponer la prohibición de contratar prevista en el art. 71.1.b) de la LCSP, en todo el territorio nacional, con cualesquiera de las entidades que conforman el sector público de acuerdo con lo estipulado en el art. 3.1 LCSP, en licitaciones que tengan por objeto la provisión de servicios de agencias de viajes en relación con desplazamientos profesionales durante un plazo de 6 meses para NAUTALIA, VECI y ÁVORIS RETAIL, y durante un plazo de 3 meses para IAG7.
- (564) Dado que la presente resolución define su concreto alcance y duración, dicha prohibición de contratar desplegará sus efectos de forma inmediata, sin perjuicio

²⁷⁸ Resolución 1/2005, de 21/02/2025, expte. Licitación Acciones Formativas de Empleo; Resolución 9/2004, de 15/11/2024, Licitación Servicios de Limpieza, Desinfección y Gestión de Residuos; Resolución 6/2023, de 27/09/2023, Licitación Urbanización de Consorcio Zona Franca de Vigo; Resolución 5/2021, de 30/12/2021, Licitación Suministro USC.

de su eventual impugnación y suspensión cautelar ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

Con base en todo lo anterior, esta Sala

9. RESUELVE

Primero. Declarar la existencia de conductas prohibidas por el artículo 1 de la LDC, así como el artículo 101 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, consistentes en dos infracciones:

1. Una infracción muy grave, constitutiva de cártel, consistente en el acuerdo alcanzado entre IAG7, ÁVORIS RETAIL, VECI y NAUTALIA, entre el 21 y el 25 de octubre de 2021, para la no presentación de oferta al concurso para la prestación del servicio de agencia de viajes convocado por el BE el 10 de octubre (expediente 21/04609) con el objetivo de provocar que esta licitación quedara desierta y se volviera a convocar de nuevo con mejores condiciones.
2. Una infracción muy grave, única y continuada, constitutiva de cártel, consistente en un acuerdo de reparto de los contratos derivados del acuerdo marco AM 06/2020 de la UCM durante el mes de octubre de 2022 entre NAUTALIA, ÁVORIS RETAIL y VECI.

Segundo. Declarar responsables de dichas infracciones, de acuerdo con el artículo 61 de la LDC, a las siguientes empresas:

1. INTEGRACIÓN DE AGENCIAS DE VIAJES, S.A., por su participación en una infracción muy grave, constitutiva de cártel, consistente en el acuerdo alcanzado con ÁVORIS RETAIL, VECI y NAUTALIA, entre el 21 y el 25 de octubre de 2021, para la no presentación de oferta al concurso para la prestación del servicio de agencia de viajes convocado por el BE el 10 de octubre (expediente 21/04609) con el objetivo de provocar que esta licitación quedara desierta y se volviera a convocar de nuevo con mejores condiciones.
2. NAUTALIA VIAJES, S.L., por su participación en:
 - a. Una infracción muy grave, constitutiva de cártel, consistente en el acuerdo alcanzado con IAG7, ÁVORIS RETAIL y VECI, entre el 21 y el 25 de octubre de 2021, para la no presentación de oferta al concurso para la prestación del servicio de agencia de viajes convocado por el BE el 10 de octubre (expediente 21/04609) con el objetivo de provocar que esta licitación quedara desierta y se volviera a convocar de nuevo con mejores condiciones.

- b. Una infracción muy grave, única y continuada, constitutiva de cártel, consistente en un acuerdo de reparto de los contratos derivados del acuerdo marco AM 06/2020 de la UCM durante el mes de octubre de 2022 junto a ÁVORIS RETAIL y VECI.
3. VIAJES EL CORTE INGLÉS, S.A., por su participación en:
 - a. Una infracción muy grave, constitutiva de cártel, consistente en el acuerdo alcanzado con IAG7, ÁVORIS RETAIL y NAUTALIA, entre el 21 y el 25 de octubre de 2021, para la no presentación de oferta al concurso para la prestación del servicio de agencia de viajes convocado por el BE el 10 de octubre (expediente 21/04609) con el objetivo de provocar que esta licitación quedara desierta y se volviera a convocar de nuevo con mejores condiciones.
 - b. Una infracción muy grave, única y continuada, constitutiva de cártel, consistente en un acuerdo de reparto de los contratos derivados del acuerdo marco AM 06/2020 de la UCM durante el mes de octubre de 2022 junto a ÁVORIS RETAIL y NAUTALIA.
4. ÁVORIS RETAIL DIVISION, S.L., y solidariamente su matriz BARCELÓ CORPORACIÓN EMPRESARIAL (GRUPO BARCELÓ), por su participación en:
 - a. Una infracción muy grave, constitutiva de cártel, consistente en el acuerdo alcanzado con IAG7, VECI y NAUTALIA, entre el 21 y el 25 de octubre de 2021, para la no presentación de oferta al concurso para la prestación del servicio de agencia de viajes convocado por el BE el 10 de octubre (expediente 21/04609) con el objetivo de provocar que esta licitación quedara desierta y se volviera a convocar de nuevo con mejores condiciones.
 - b. Una infracción muy grave, única y continuada, constitutiva de cártel, consistente en un acuerdo de reparto de los contratos derivados del acuerdo marco AM 06/2020 de la UCM durante el mes de octubre de 2022 junto a VECI y NAUTALIA.

Tercero. Imponer las siguientes sanciones a las empresas responsables de las infracciones acreditadas:

1. INTEGRACIÓN DE AGENCIAS DE VIAJES, S.A.: 630.000€ por su participación en la infracción relativa al BE.
2. NAUTALIA VIAJES, S.L.:
 - a. 630.000€ por su participación en la infracción relativa al BE.

- b. 220.000€ por su participación en la infracción relativa a la UCM.
3. VIAJES EL CORTE INGLÉS, S.A.:
- a. 630.000€ por su participación en la infracción relativa al BE.
 - b. 60.000€ por su participación en la infracción relativa a la UCM.
4. ÁVORIS RETAIL DIVISIÓN, S.L., y solidariamente su matriz BARCELÓ CORPORACIÓN EMPRESARIAL (GRUPO BARCELÓ):
- a. 630.000€ por su participación en la infracción relativa al BE.
 - b. 110.000€ por su participación en la infracción relativa a la UCM.

Cuarto. Imponer a las empresas responsables de las infracciones acreditadas en el resuelve tercero la prohibición de contratar prevista en el artículo 71.1.b) de la LCSP, en todo el territorio nacional, con cualesquiera de las entidades que conforman el sector público de acuerdo con lo estipulado en el art. 3.1 LCSP, en licitaciones que tengan por objeto la provisión de servicios de agencias de viajes en relación con desplazamientos profesionales, durante un plazo de 6 meses para NAUTALIA, VECI y ÁVORIS RETAIL, y durante un plazo de 3 meses para IAG7.

Quinto. Declarar el archivo de las actuaciones seguidas contra SEKAI CORPORATE TRAVEL, S.L.U., VIAJES HALCÓN, S.A.U. y ÁVORIS CORPORACIÓN EMPRESARIAL, S.L. por no quedar acreditada su participación en las conductas acreditadas en la presente resolución. Asimismo, se declara el archivo de las actuaciones seguidas contra WAMOS S.A. y EL CORTE INGLÉS, S.A. por no quedar acreditada la concurrencia de responsabilidad solidaria de dichas empresas.

Sexto. 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.

VOTO PARTICULAR DE LA CONSEJERA PILAR SANCHEZ NUÑEZ EN EL EXPEDIENTE SANCIONADOR S/0001/23 SERVICIOS AGENCIA DE VIAJES.

La consejera Sánchez, como miembro de la Sala de Competencia de la CNMC (la Sala), que resuelve los expedientes sancionadores por infracciones a la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia (LDC), suscribe este voto particular mediante el cual expresa su disenso respetuoso respecto a la Resolución adoptada por la mayoría de la Sala el día 10 de diciembre de 2025 en el expediente S/0001/23 Servicios Agencia de Viaje.

La discrepancia se basa en el tiempo durante el cual la conducta ha estado activa, es decir, sobre la duración de la conducta, y el consiguiente impacto que esta variable tiene sobre la sanción económica que se debe imponer a las sancionadas. **Esta consejera considera que, con los hechos acreditados en el expediente, y que están recogidos en el Pliego de Concreción de hechos (el PCH), la apreciación del periodo temporal de estas conductas ilícitas es superior al apreciado por la mayoría de la sala, y que este alcanza hasta el vencimiento de los contratos sobre los cuales ambas instituciones se proveyeron de los servicios contratados.** Fundamenta su discrepancia en la valoración de los hechos, como a continuación se razona.

Las conductas y el origen del expediente

La resolución alcanza a sancionar dos conductas de cartel prohibidas por el art. 1 de la LDC. El servicio cuya provisión se ve afectada por estas conductas coincide en ambas, siendo éste el de proveer de servicios de intermediación de agencia de viajes profesionales a empleados públicos, principalmente desplazamientos y alojamientos fuera de su residencia habitual. Las dos instituciones públicas perjudicadas por la infracción sancionada son el Banco de España (BdE), por un lado, y la Universidad Complutense de Madrid (UCM), por el otro.

El expediente tiene su origen en un escrito de la Dirección General de Racionalización y Centralización de la Contratación de la Subsecretaría del Ministerio de Hacienda y Función Pública, en el que se adjunta una expediente de contrato centralizado de servicios de agencias de viaje, que tiene la particularidad de que, a diferencia de años anteriores en los que han concurrido a la licitación diversos oferentes en competencia, en esta ocasión a cada una de las licitaciones convocadas sólo se ha presentado un único oferente. El resultado ha sido que cada licitación ha sido adjudicada al único oferente presentado, por lo que no ha habido, de facto, una competencia entre competidores por cada uno de los mercados que representaba cada licitación.

En el ámbito de la información reservada y diligencias previas abiertas por la Dirección de Competencia de la CNMC (la DC), esta unidad de instrucción realizó diversas inspecciones domiciliarias en las sedes de las empresas ahora sancionadas, y en otras dos más. Del resultado de dichas inspecciones se obtuvieron diversas pruebas que acreditan las conductas finalmente sancionadas en este expediente.

Concentrándonos en estas dos únicas conductas, la forma en que las dos entidades públicas afectadas en este expediente, el BdE y la UCM, diseñaron el procedimiento de provisión, a su personal, de servicios de intermediación por parte de agencias de viaje, no son iguales.

El BdE optó por convocar en una única licitación (21/04609) estos servicios para un periodo de 5 años con un presupuesto base de licitación determinado y unas comisiones también determinadas. El ganador de esa licitación sería el único proveedor de estos servicios durante el periodo citado.

La UCM optó por convocar un Acuerdo Marco, con unos términos de referencia que cada empresa que resultase acreditada para dar estos servicios debería respetar durante todo el tiempo de duración de dicho acuerdo.

La conducta respecto al Banco de España

El BdE abrió una primera licitación el 10 de octubre de 2021 que tuvo que declarar desierta porque ninguno de los sancionados se presentó, y el único oferente presentado no cumplía con los requisitos mínimos para presentarse. La comisión para el prestatario que resultase adjudicado era una comisión variable hasta un máximo de 416.750€ y una duración de 5 años. El BdE se vio obligado a convocar una segunda licitación para cubrir estos servicios, lo que hizo el 8 de marzo de 2022, con otras condiciones mejoradas. La duración ya no sería de 5 años, sino anual, pero con prorrogas hasta alcanzar 5 años. Y además la comisión pasaba de ser variable, en función de los servicios y sujeta a un máximo, a ser una comisión fija que alcanzaría los 400.000 € en 5 años, independientemente de los servicios prestados. Se presentaron las sancionadas AVORIS, VECI, IAG7, Y NAUTALIA, y otra empresa VIAJABIEN (que no había presentado los requisitos en la anterior). La adjudicataria fue VECI.

Constan en el expediente hechos que prueban que las empresas sancionadas, AVORIS, VECI, IAG7, Y NAUTALIA acordaron no presentarse a la primera convocatoria, y que en la segunda convocatoria se presentaron las cuatros, pero dos no cumplían los requisitos técnicos (sobre la antigüedad que debía tener la persona encargada de intermediar con el personal de la institución en la demanda de sus servicios), y entre las otras dos no hubo ninguna competencia real entre sus ofertas económicas (VECI había rebajado en 400 € un presupuesto de más de 2,5 millones de euros, y la otra 100 €, frente a la rebaja de 80.000€ que habría presentado la tercera empresa presentada).

Frente a la delimitación de la conducta propuesta por la DC, y la finalmente adoptada por la Sala (comentadas más adelante), esta consejera considera que la delimitación más apropiada de la conducta debería haber sido **“un acuerdo prohibido por el art.1 de la LDC (y 101 del TFUE) para impedir, restringir o falsear la competencia en el mercado de servicios de intermediación para la provisión de viajes profesionales para los empleados del BdE durante el periodo de 4 de abril de 2022 al 4 de abril de 2026”**.

Creo que en aras a tipificar las conductas esta síntesis facilitaría la comprensión, por mayor claridad de la conducta, sin tener que recurrir a los elementos concretos que instrumentaliza la conducta o la intencionalidad de la misma, como en opinión de esta consejera se hacía con las delimitaciones de la DC y de la Sala en la resolución final.

Esta consejera no compartía la propuesta de la DC de delimitar la conducta como un acuerdo cuya duración se enmarca entre el 21 y el 25 de octubre para no presentarse a la primera licitación, ni tampoco con la resolución final en la que se añade a la anterior “con objeto de conseguir mejores condiciones en la segunda”. Ese acuerdo de no presentación es el instrumento por el cual se materializa una primera fase de la conducta, conducta que comienza desde el mismo momento en que se reúnen para tratar de alterar las condiciones

de competencia de un mercado, pero no acaba ahí, no se puede ignorar que de las cuatro empresas que acordaron no presentarse a la primera licitación, en la segunda licitación dos de ellas presentaron ofertas “incompletas o que no reunían los requisitos exigibles”, y las otras dos, VEI y AVORIS, rebajan el precio de la oferta en 400 y 100 euros respectivamente, frente a una rebaja de 80.000 € de un tercer competidor, en una actitud que fácilmente puede interpretarse como, al menos, falta de apetito competitivo de las sancionadas. La conducta, es en mi opinión, un acuerdo colusorio entre cuatro operadores para distorsionar las condiciones de competencia en el mercado de servicios de agencia de viajes para proveer de los mismos a los empleados del banco de España en el ejercicio de sus funciones durante los años del 2022 al 2026, habiendo alterado previamente las condiciones de competencia en la licitación que tendría como resultado seleccionar a un único operador para este servicio durante cinco años.

Si bien, es cierto que, en este caso, a pesar de que la conducta se delimita por la CNMC como un comportamiento ilícito entre los días 21 a 25 de octubre, sus efectos como se argumenta en el cuerpo de la resolución, y se refleja también en la sanción, se manifiestan durante toda la duración de la licitación, y en consecuencia, esta consejera no discrepa del acuerdo alcanzado por la mayoría en cuanto a los efectos de esta infracción, que sirven para el cálculo de la sanción, importe con el que estoy de acuerdo.

Con respecto a la segunda conducta, esta consejera si mantiene una profunda discrepancia en cómo la mayoría de la Sala ha valorado la conducta, y el efecto de infravalorar tanto los efectos negativos de la conducta, como la sanción que le correspondería a tal conducta.

La conducta respecto a la Universidad Complutense de Madrid

La forma en la que se diseñó y realizó la provisión de los servicios afectados en esta segunda conducta difiere sustancialmente de la anterior. **En la anterior**, la conducta infractora requiere coordinarse entre competidores para **falsean la competencia “por el mercado”**, dado que se trata de un mecanismo de licitación en la que el ganador se quedará en exclusiva con todo el mercado por el tiempo que dure el contrato licitado. En consecuencia, si el acuerdo ilícito se limitase a esta licitación, no se requerirían posteriores actuaciones de los infractores para que la conducta se mantenga en vigor, a diferencia de lo que ocurre con los acuerdos para **falsear la competencia “en el mercado”, que es el caso de la siguiente conducta**.

En este segundo caso la UCM diseña un Acuerdo Marco y lleva a cabo un proceso de acreditación de empresas en virtud de la cual se habilitará a un determinado número de empresas para que, aceptando las condiciones establecidas en el AM, estas empresas compitan en el mercado ante cada demanda que realicen los destinatarios de los servicios que son el objeto del AM: intermediación en la provisión de los elementos de viaje (billetes de medios de transportes, reservas de alojamiento en hoteles, ...) que requieran los profesores y personal de la UCM.

Las condiciones del AM eran las siguientes:

- Cada empresa acreditada tenía **obligación de presentar una oferta por cada servicio demandado en 24 horas**.

- Las solicitudes por el personal de la UCM se harían **mediante formulario** disponible en la web de la UCM. Por tanto, **mediante correo electrónico**, no por teléfono.
- El solicitante, **recibidas las ofertas, elegía una, y eso constituía el Contrato Base**, y así se contrataba el servicio, también por correo electrónico.
- Ejecutado el servicio, la empresa seleccionada emitía factura.
- El presupuesto base de la licitación era de 3.1 millones €/año, con presupuesto estimado máximo de 6.8 millones de €.
- La **duración** era de **2 años prorrogables otros 2**

Las empresas que voluntariamente se presentaron para ser acreditadas y participar por tanto del AM, aceptando las condiciones previamente conocidas, fueron AVORIS, VECI Y NAUTALIA, el 11 de febrero de 2022.

Los hechos acreditados en el expediente

Una vez acreditadas dichas empresas como las que debían presentar sus respectivas ofertas ante cada demanda realizada se acreditan en el expediente los siguientes hechos:

- Existen correos electrónicos de que **en mayo se producen contactos entre las empresas acreditadas en el AM para llegar a acuerdos de reparto de mercado**, es decir, había voluntad entre las partes para alterar las condiciones del AM y que en lugar de presentar todas ofertas a todas las demandas, las empresas establecieran una suerte de turno. Sin embargo, la UCM no quería aceptar que no oferten todas a la solicitud de servicios que se le propusieran por parte de su personal, que es lo que las partes aceptaron en el acuerdo marco.
- En **septiembre** hay prueba directa de contactos y reuniones telemáticas entre competidores, y **prueba de un calendario de reparto de días que comenzaba el 3 de octubre**, de forma que de forma secuencial cada día solo una de las tres empresas enviaría una oferta a todas las solicitudes recibidas, al día siguiente lo haría la segunda empresa, y al tercer día la tercera empresa, volviendo a repetir esta serie al cuarto día.
- También está acreditado que las partes diseñaron y pusieron en marcha un **mecanismo de seguimiento de cumplimiento del acuerdo y posible corrección de fallos, designando una persona de contacto**

“Si os parece a todos, vamos viendo a lo largo de la semana como va todo, y lo que nos transmiten los equipos y valoramos un update rápido entre nosotros para verificar que todo va según lo previsto en unos días”...“Me parece perfecto, si queréis viernes [7 de octubre] que viene mantenemos reunión para ver cómo vamos”.

- También se encuentran acreditados en el expediente los efectos de este acuerdo ilícito:
 - **Primero:** ejecución del acuerdo. Se puso en marcha, y se corrigieron los errores iniciales en su primera semana de aplicación: *"He recibido esto, si no interpreto mal, esto es del 5 de octubre que tocaba a Nautalia, correcto? Confírmame please y hablo con VECI y NAUTALIA para poner ya*

la reunión de seguimiento (...)” contestación: “No, el día 5 le tocaba a VECl, todas las quejas son tuyas. Habría que ver si tenemos capacidad de pasarnos las reservas de unos a otros si no se pueden gestionar.” En su contestación posterior, la directora del departamento de administraciones públicas incluye en el cuerpo del correo electrónico el calendario acordado entre las empresas para el mes de octubre de 2022, indicando sobre él lo siguiente: “Jelou, ¿se ha cambiado el calendario?, mira, el día 5 era Nautalia” ... “Según lo acordado ahora mismo por teléfono, te remito la solicitud no atendida según la UCM” ... “Gracias [directora del Departamento de Administraciones Públicas de ÁVORIS CORPORACIÓN, empleada de ÁVORIS RETAIL], se lo remito a [empleada de NAUTALIA] para que les dé respuesta con históricos de día de respuesta”.

- Segundo: cambio, de facto, de las condiciones iniciales del AM, de competir las tres en cada semana, mediante presión, encareciendo el precio final. Se acredita en el expediente que finalmente, un año después de haberse iniciado el AM, y de la negativa de la UCM a las pretensiones de las partes de modificar el AM para acudir a las demandas una sola de las empresas, y por turno, la UCM, por correo electrónico a su personal de 15 de febrero de 2023, cambió su negativa inicial y dio instrucciones al personal usuario de los servicios de viajes de actuar como inicialmente las empresas del cartel le habían propuesto a la UCM, que no tuvieran que ofertar todas a todos los servicios demandados. Del correo se deduce que las empresas pasadas 24 horas subían el precio del servicio de manera importante, lo que evidentemente encarecía el coste para la UCM de estos servicios, por encima de las primeras ofertas recibidas. Es decir, a la luz de este correo, la evidencia que cabe concluir es que, en algún momento anterior a ese correo, las empresas habrían cambiado, total o parcialmente, la estrategia de repartirse ellas mismas los días de respuesta a las demandas recibidas, y habrían pasado a subir el precio de lo inicialmente ofertado, por encima incluso de las ofertas más caras, si el demandante no aceptaba alguna oferta antes de las 24 horas. Esta conducta, si bien no hay prueba directa de que se acordase entre los miembros, hay un efecto acreditado por la denuncia de los propios afectados por este comportamiento, es decir, de los usuarios, alertados por este cambio de conducta, que finalmente encarece el precio final, lo ponen en conocimiento de su institución. Informada de los hechos, la UCM terminó aceptando, por la vía de los hechos, un incumplimiento de las condiciones del AM de manera que los empleados aceptasen la primera oferta recibida, sin esperar a recibir ofertas más competitivas, intención inicial de las empresas del cartel que no habían conseguido hasta el momento.
- **Tercero:** Efecto en precios. De la información que consta en el expediente, párrafo 103 del PCH, aportada tanto por UCM, como por las tres empresas sancionadas, se concluye las enormes diferencias de precios medios de los servicios ofertados (se obtiene simplemente por cociente de las columnas del cuadro que consta en el PCH y en la PR). **NAUTALIA ha conseguido un precio medio por sus servicios un 65,48% más caros que AVORIS, y un 49,88% más caros que VECl.** A pesar de ello, NAUTALIA suministró el

40,69% de todos los servicios contratados por la UCM, ingresando por ellos el 51,58 % de todo lo pagado por la UCM.

	Peso de Importe servicios prestados (%)	Peso de # servicios prestados (%)	#CB		Importe adjudicación (€)		Precio medio por CB €/CB		Comparativa de precios con Nautalia (%)	
			Empresas	UCM	Empresas	UCM	Empresas	UCM	Empresas	UCM
VECI	17,41	19,12	5.886	5.069	902.153,41	901.501,23	153,27	177,85	49,88	39,22
AVORIS	31,01	40,19	11.609	10.654	1.611.607,98	1.605.985,26	138,82	150,74	65,48	64,25
NAUTALIA	51,58	40,69	10.680	10.787	2.453.407,69	2.670.835,61	229,72	247,60	--	--
TOTALES	100,00	100,00	28.175	26.510	4.967.169,08	5.178.322,10				

Es contrario a toda lógica de un mercado en competencia que la empresa que vende sus productos entre un 50 y un 60 % más caros que sus competidores consiga hacerse con más del 40% del mercado. En un mercado competitivo, con homogeneidad de producto, lo que se espera es que los precios se igualen, o al menos, que el operador más caro tenga una menor cuota del mercado. Por el contrario, los resultados de este mercado es que el operador más caro (sus precios son un 50 y 60% superiores a los de sus competidores), obtiene al menos un 40% del mercado. Estos resultados, compatibles con un acuerdo de reparto de mercado, son absolutamente incompatibles con un mercado competitivo.

- **Cuarto:** La UCM no prorrogó ni un solo día este acuerdo marco, aunque estaba prevista una prórroga de dos años, publicando una nueva convocatoria en noviembre de 2023, es decir, cuatro meses antes de su finalización, y en el nuevo diseño se optó por licitar a una sola empresa.
- **Quinto:** En la siguiente convocatoria, solo uno de los tres miembros del acuerdo, NAUTALIA, precisamente el que había conseguido precios más caros, acudió a la siguiente convocatoria de UCM. También acudió IAG7, no presente en el acuerdo anterior, pero fue licitada NAUTALIA.

De estos hechos acreditados en el expediente, y figurando todos ellos en el PCH, esta consejera considera sustentadas las siguientes conclusiones:

PRIMERO: La conducta colusoria comienza a manifestarse, a efectos del presente expediente, **el 5 de mayo de 2022**, un mes después de que el AM ya estuviera en marcha, y por tanto las tres empresas adjudicatarias ya habrían estado prestando los servicios requeridos por el personal de la UCM. En este correo AVORIS reconoce que las adjudicatarias están tratando de llegar a un acuerdo, que hay voluntad por las partes, pero que sin la conformidad de la UCM estarían incurriendo en un incumplimiento de contrato.

SEGUNDO. En **septiembre** constan en el expediente varios contactos entre las tres empresas, tanto en reuniones virtuales a través de la plataforma de Teams, como por correos electrónicos, internos de empresa y entre las tres empresas. De esa información **queda acreditado haber alcanzado un acuerdo que supone repartirse las solicitudes recibidas por días del calendario**, comenzando una de ellas a dar el servicio el primero hábil de mes, en este caso el 3 de octubre, al día siguiente otra de ellas, y el tercer día la restante, esta sencilla secuencia se repetiría de manera continuada.

TERCERO: De la información anterior no solo se acredita el acuerdo para repartirse la demanda de servicios por días del calendario, sino que **además diseñaron un plan de seguimiento, se designó un contacto en cada una de las empresas para hacer ese seguimiento, y se puso en marcha**, puesto que, ante una reclamación de la UCM por falta de ofertas ante varias demandas, se activó de nuevo la comunicación entre ellas para solucionar el posible error o equivoco.

CUARTO: En **marzo de 2023**, casi un año después del comienzo de prestación de servicio, **la UCM**, que inicialmente se habría negado a renunciar a la recepción de tres ofertas, decide emitir un comunicado al personal de la UCM dando instrucciones para que los solicitantes de un servicio pudieran aceptar la primera de las ofertas recibidas antes de las 24 h, es decir, que no tendrán que esperar a recibir las tres ofertas (que la adjudicatarias estaban obligadas contractualmente a enviar) antes de aceptar el servicio. Preguntada la UCM por la DC por las razones de este cambio, la respuesta fue que las adjudicatarias, si la oferta no se aceptaba en 24 horas, incrementaban el precio ofertado inicialmente, en ocasiones siendo superior al de las 3 ofertas recibidas.

Hay que ser conscientes que, en conductas como las presentes, no siempre es posible encontrar pruebas escritas de la conducta, como queda de manifiesto en algunos correos, parte de estos acuerdos se alcanzaban por teléfono *“Según lo acordado ahora mismo por teléfono, te remito la solicitud no atendida según la UCM”*. En este caso es, en mi opinión un error de valoración de la Sala considerar que de este correo lo que cabe concluir es que las empresas ya no se estarían repartiéndose el mercado como marcaba el calendario de octubre, puesto que estarían ofertando más de una. Por el contrario, la conclusión más plausible, teniendo en cuenta todos los hechos acreditados, y no solo la literalidad del correo es que las empresas estarían impulsando, con esas subidas de los precios de las ofertas, justamente lo que pretendían desde el principio, que la UCM aceptara la oferta recibida, sin esperar a una segunda o tercera oferta como estipulaba el AC, algo que finalmente consiguieron. Entra igualmente en la lógica deductiva que a lo largo del tiempo la morfología del acuerdo anticompetitivo pudiera adoptar otras formas, teniendo en cuenta que una aplicación continuada del calendario acordado deja una huella del ilícito fácilmente detectada.

QUINTO: Los datos reflejados en la tabla 4 del PCH, son datos aportados tanto por la UCM, como por las tres adjudicatarias, que, si bien no coinciden exactamente, son muy aproximados. Según estos datos el volumen total facturado a la UCM durante la vida del AM, 2 años habría sido de casi 5 millones de euros, según la suma de la información aportada por las tres empresas, y de casi 5,2 millones de euros según la UCM. Al margen de estas diferencias lo que se puede concluir de esos datos es lo siguiente;

- El reparto de ingresos, tomando como base los datos de la UCM es que NAUTALIA habría facturado del 51.2 % del total del AM, AVORIS el 31% y VECI el 17.4%, aunque en términos de CB (es decir servicios prestados), el reparto sería de un 40,7% NAUTALIA, 40.2% AVORIS y 19.1% VECI.
- Si calculamos el coste medio de cada CB, o lo que es lo mismo, el precio medio por servicio prestado por cada una de las tres, encontramos la explicación de porque NAUTALIA recibe más del 51% de los ingresos de este mercado, cuando solo provee al mismo de poco más del 40% de dichos servicios. El precio medio de NAUTALIA se sitúa en los 229-247 €/servicio

mientras que VECL estaría cobrando 153-177 €/servicio, y AVORIS, la más barata, con una media de 138-150 €/servicio.

- Es decir, que NAUTALIA aplica unos precios en media hasta un 65% más caros que sus competidores, y aún así se mantiene en el mercado, y con una cuota del 40%.
- Estos resultados son incompatibles con un mercado en el que los oferentes ofertan competitivamente al mercado, siendo la única explicación racional que este mercado funcionaba bajo un acuerdo de reparto de mercado.

Con estos hechos esta consejera considera que debería haberse calificado esta conducta no solo como un acuerdo que alteraba las condiciones de competencia en el mes de octubre, sino como un acuerdo para alterar las condiciones del resultado de la licitación, esto es, las condiciones del Acuerdo Marco suscrito por ellas para prestar servicio a la UCM desde, al menos el 27 de septiembre y hasta la finalización del contrato, esto es el 4 de abril de 2024. Y, por lo tanto, los efectos de esta conducta se han extendido durante la mayor parte del contrato, más de 17 meses, no solo el mes de octubre. Este punto no solo es importante en cuanto a delimitar la conducta, sino en cuanto al efecto del cálculo de la sanción.

La discrepancia, por tanto, con la mayoría de la Sala, se centra en la fijación de la duración del cartel. Es doctrina de la CNMC fijar la duración de estos hasta la existencia de un hito claro que supone el desmantelamiento de este, como sucede con una solicitud de clemencia, o con una inspección y/o incoación de un procedimiento sancionador, o cuando consta acreditado en el expediente algún hecho que prueba el distanciamiento público de alguno de sus miembros. Esta doctrina tiene su base en la sentencia Aalborg del TJUE 7 de enero de 2004, asuntos C-204/00 P, C-205/00 P, C-211/00:

*“(…) la aprobación tácita de una iniciativa ilícita **sin distanciarse públicamente de su contenido o sin denunciarla** a las autoridades administrativas produce el efecto de incitar a que se continúe con la infracción y pone en riesgo que se descubra (...)”.*

Así ha sido citado por la CNMC en el caso, entre otros, **S/0482/13 Fabricantes de automóviles**, en el que declaró el fin del cartel con las inspecciones realizadas, excepto cuando había pruebas en el expediente de la finalización de la conducta por parte de algunos de los integrantes del cartel. En estos casos la duración de la participación de cada uno de los integrantes se individualizó en función de las pruebas habidas en el expediente

Del mismo modo, en el expediente **S/0084/08 Fabricantes de Gel, ante la alegación de uno de los sancionados, respecto a que** “la carga de la prueba de la duración es de la autoridad de competencia”, la CNC respondió que *“De cara a establecer la duración de la infracción, necesitamos identificar alguna circunstancia que pueda ser valorada como prueba de la cesación de la conducta. Los criterios aplicables a la hora de valorar el abandono de la conducta por parte de los implicados deberán establecerse atendiendo a las características específicas de cada caso, **pero siempre con el objeto de poder constatar la voluntad de abandono de la conducta y su cesación**”.* En este contexto y citando también la doctrina Aalborg, se decía: *“**A estos efectos, la doctrina y jurisprudencia consolidada establece claramente que basta el consentimiento tácito para valorar la participación de una empresa en un cártel y considerar a dicha empresa autora de una infracción de las normas de defensa de la competencia: y se citaba** ”(…)*

*basta con que **la Comisión demuestre que la empresa afectada ha participado en reuniones** en las que se han concluido acuerdos contrarios a la competencia **sin haberse opuesto expresamente** para probar satisfactoriamente la participación de dicha empresa en el cártel. Cuando la participación en tales reuniones ha quedado acreditada, **incumbe a esta empresa aportar los indicios apropiados para demostrar que su participación en las reuniones no estaba guiada en absoluto por un espíritu contrario a la competencia, probando que informó a sus competidores de que ella participaba en las reuniones con unas intenciones diferentes a las suyas.** Y sobre esta base, la CNC, en contra del criterio de la DI (la precursora de la DC) que considero que “*la duración de la participación de COLGATE en el cártel debe extenderse hasta el momento de las declaraciones de clemencia, pues el efecto se habría extendido hasta entonces*”, consideró que “*en cuanto a la duración de la infracción por parte de COLGATE, sí valora el Consejo que en noviembre de 2006 COLGATE tuvo un comportamiento que supone un distanciamiento público del acuerdo de cártel, no sólo por no haber reducido el tamaño del envase en octubre de 2006 como declara SARA LEE que fue lo acordado, sino porque puso en marcha una campaña publicitaria para destacar que mantenía el tamaño de sus envases inalterado mientras otros competidores estaban reduciendo los suyos*”.*

En opinión de esta consejera, acreditado el cartel entre AVORIS, VECI Y NAUTALIA, para alterar las condiciones de competencia en la prestación de servicios de viajes al personal de la UCM durante la vigencia del AM, **correspondería a las partes haber aportado pruebas de la cesación de la conducta antes de la finalización del AM**, sin que el correo del rector de la UCM instando a su personal a aceptar la primera oferta recibida sin esperar al resto deba ser interpretado como que el cartel solo estuvo activo durante el mes de octubre. Es doctrina consolidada, que las partes deben aportar pruebas que acrediten que su participación cesó antes de la finalización acreditada del cartel, y en este caso, las partes podrían haber aportado al expediente las pruebas de que, a pesar del acreditado calendario de reparto del mercado con inicio en el mes de octubre, el resto del tiempo de duración del acuerdo actuaron competitivamente. Las partes se han negado, a pesar de los numerosos intentos de la instrucción, a dar respuesta a ninguno de los Requerimientos de Información, alegando la imposibilidad de revisar los miles de correos electrónicos que se generaron con este acuerdo con la UCM. Respuesta que, dado el actual estado del arte de la tecnología en materia de análisis y gestión de datos, es, como poco, difícil de creer.

En consecuencia, esta consejera considera, atendiendo a la jurisprudencia, tanto nacional, como del TJUE, y a la doctrina de la CNMC, que la correcta delimitación de la conducta sería un cartel para **repartirse los contratos derivados del acuerdo marco AM 06/2020 de la UCM, desde el 5 de mayo de 2022 hasta el 4 de abril de 2024, entre NAUTALIA, AVORIS y VECI**, en lugar de haber ofertado competitivamente sus servicios ante cada una de las demandas recibidas del personal de la UCM”.