



RESOLUCIÓN 18/2025 – TRANSPORTES DE VIAJEROS 2 UTES

En Pleno

D. Ignacio López-Chaves Castro, presidente

D. Daniel Neira Barral, secretario/vocal

Dña. Maria Teresa Cancelo Marquez, vocal

En Santiago de Compostela a 9 de diciembre de 2025

La Comisión Gallega de la Competencia (CGC), con la composición arriba indicada y siendo ponente D. Ignacio López-Chaves Castro, dictó la siguiente Resolución en el expediente S 1/2023 TRANSPORTE DE VIAJEROS 2 UTES que trae causa en la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia (TSJ de Galicia) de 10 de marzo de 2023 en la que, estimando el recurso contencioso-administrativo interpuesto por Travieso Software Transporte de Viajeros S.L. contra la Resolución del Pleno de la CGC de 22-10-21, en expt. IR 11/2020, IR 12/2020, IR 21/2020, IR 7/2021, Transporte de Viajeros por Carretera 2: UTEs, declarando su nulidad y ordenó "(...) la devolución del E.A. a la CGC, a fin de que incoe expediente sancionador, contra las codemandadas, ALSA y MONBUS, por indicios de haber podido repartirse el mercado al concurrir al concurso a través de UTE".



Índice

0.- GLOSARIO.....	6
1.- ANTECEDENTES DE HECHO.....	7
2. LAS PARTES.....	29
2.1.- EMPRESAS INVESTIGADAS.....	29
2.2.- INTERESADOS EN EL PROCEDIMIENTO.....	29
2.2.1.- TRAVIESO SOFTWARE TRANSPORTE DE VIAJEROS S.L. (B83268110)	29
3.- HECHOS PROBADOS.....	31
4. CARACTERIZACIÓN DEL MERCADO.....	37
4.1.- Normativa sobre transporte público regular permanente de viajeros de uso general terrestre. El Plan de Transporte Público de Galicia (PTPG).....	37
4.2.- Mercado relevante.....	43
4.2.1.- Mercado relevante de producto.....	44
4.2.2.- Mercado geográfico.....	46
5.- CUESTIONES PREVIAS.....	48
5.1.- Sentencia del TSJ de Galicia de 10 de marzo de 2023.....	48
5.2.- Test de legalidad aplicable en los supuestos de concurrencia de empresas en UTE a una licitación pública.....	51
5.3.- Capacidad de las empresas para presentarse a la licitación separadamente.....	60
5.3.1.- Solvencia económica o financiera y técnica o profesional.....	60
5.3.2.- Diferencia entre solvencia y disponibilidad de medios.....	70
5.4.- Si de la formación de las UTEs se han producido o no efectos beneficiosos para los consumidores.....	74
5.5.- Acreditación empírica de la capacidad de cada grupo de empresas para prestar por si solas el servicio.....	86



5.6.- RESPONSABILIDAD DE LAS EMPRESAS MATRICES: ACTUACIÓN DE LA EMPRESA GRUPO AUTOCARES MONBUS S.L.....	92
5.6.1. Responsabilidad empresas matrices.....	92
5.6.2. Valoración por el Pleno de la condición de GRUPO AUTOCARES MONBUS S.L. como empresa matriz del grupo MONBUS.....	95
5.7.- Propuesta del órgano de instrucción.....	101
5.8.- Acuerdo de recalificación del Pleno.....	107
6.- FUNDAMENTOS DE DERECHO.....	109
6.1.- Objeto de la resolución.....	109
6.2.- Competencia para resolver.....	109
6.3.- Calificación jurídica de los hechos desde la perspectiva de la LDC.....	109
6.4.- Fundamentación jurídica de la decisión.....	112
6.4.1.- Infracción del art. 1 de la LDC.....	112
6.4.2.- Análisis de la conducta de las empresas denunciadas.....	115
6.4.3.- CONCLUSIONES.....	130
6.5. Exención de responsabilidad por insuficiencia probatoria.....	136
6.6.- Sobre la solicitud de confidencialidad.....	140
6.7. Responsabilidad. Infracción de la LDC.....	141
7. RESPUESTA A LAS ALEGACIONES FORMULADAS A LA PROPUESTA DE RESOLUCIÓN Y AL ACUERDO DE RECALIFICACIÓN.....	143
7.1.- Alegaciones de TRAVIESO CONSULTORES DE GESTION Y SOFTWARE DE TRANSPORTE DE VIAJEROS S.L.....	144
7.2.- Alegaciones de GRUPO AUTOCARES MONBUS, S.L.....	148
7.3.- Alegaciones de ALSA GRUPO, S.L.U.....	150
7.4.- Alegaciones de las empresas referidas por sus representantes como “las empresas MONBUS”: (i) EMPRESA MONFORTE S.A.U., (ii) AGUAS DE INCIO S.A., (iii) GÓMEZ DE CASTRO, S.A., (iv) TRANSPORTES LA UNIÓN S.A., (v) AUTOBUSES DE PONTEVEDRA S.A (vi) GALEGA DE AUTOCARES GALA S.L., (vii) CASTROMIL S.A., (viii) ELEUTERIO LÓPEZ Y CÍA S.L., (ix) RIAS ALTAS	



S.A., (x) AUTOS ARCADE S.L., (xi) AUTO INDUSTRIAL S.A., (xii) LA HISPANO IGUALADINA S.L., (xiii) MONBUS LARGA DISTANCIA (empresa sucesora de VIGO BARCELONA S.A.) y (xiv) EMPRESA LUBER S.L.....	151
7.5.- Alegaciones de las empresas referidas por sus representantes como “las empresas ALSA” (i) AUTOCARES CASTILLA Y LEÓN S.A.U., (ii) CAL PITA S.A., (iii) COMPOSTELANA, S.A.U, (iv) INTERURBANA DE AUTOCARES S.A., (v) NEX CONTINENTAL HOLDINGS S.L.U. y (vi) TRANSPORTES ADAPTADOS REGIONALES S.L.U.....	163
7.6.- PRUEBA SOLICITADA.....	164
8.- SANCIÓN.....	165
8.1.- SANCIÓN PROPUESTA.....	165
8.2.- ALEGACIONES.....	166
8.2.1.- Alegaciones de TRAVIESO CONSULTORES DE GESTIÓN Y SOFTWARE DE TRANSPORTE DE VIAJEROS S.L.....	167
8.2.2.- Alegaciones de las empresas referidas por sus representantes como “las empresas MONBUS”: (i) EMPRESA MONFORTE S.A.U, (ii) AGUAS DE INCIO S.A., (iii) GÓMEZ DE CASTRO, S.A., (iv) TRANSPORTES LA UNIÓN S.A., (v) AUTOBUSES DE PONTEVEDRA S.A (vi) GALEGA DE AUTOCARES GALA S.L., (vii) CASTROMIL S.A., (viii) ELEUTERIO LÓPEZ Y CÍA S.L., (ix) RIAS ALTAS S.A., (x) AUTOS ARCADE S.L., (xi) AUTO INDUSTRIAL S.A., (xii) LA HISPANO IGUALADINA S.L., (xiii) MONBUS LARGA DISTANCIA (empresa sucesora de VIGO BARCELONA S.A.) y (xiv) EMPRESA LUBER S.L.....	167
8.2.3.- Alegaciones de las empresas referidas por sus representantes como “las empresas ALSA” (i) AUTOCARES CASTILLA Y LEÓN S.A.U., (ii) CAL PITA S.A., (iii) COMPOSTELANA, S.A.U, (iv) INTERURBANA DE AUTOCARES S.A., (v) NEX CONTINENTAL HOLDINGS S.L.U. y (vi) TRANSPORTES ADAPTADOS REGIONALES S.L.U.....	171
8.3.- CRITERIOS PARA LA DETERMINACIÓN DEL IMPORTE DE LAS SANCIONES.....	171
9.- PROHIBICIÓN DE CONTRATAR.....	193
9.1. IMPOSICIÓN DE LA PROHIBICIÓN DE CONTRATAR.....	193
9.2 RESPUESTA A LAS ALEGACIONES FORMULADAS A LA PROHIBICIÓN DE CONTRATAR.....	198



9.2.1. Alegaciones de las empresas referidas por sus representantes como “las empresas MONBUS”: (i) EMPRESA MONFORTE S.A.U., (ii) AGUAS DE INCIO S.A., (iii) GÓMEZ DE CASTRO, S.A., (iv) TRANSPORTES LA UNIÓN S.A., (v) AUTOBUSES DE PONTEVEDRA S.A. (vi) GALEGA DE AUTOCARES GALA S.L., (vii) CASTROMIL S.A., (viii) ELEUTERIO LÓPEZ Y CÍA S.L., (ix) RIAS ALTAS S.A., (x) AUTOS ARCADE S.L., (xi) AUTO INDUSTRIAL S.A., (xii) LA HISPANO IGUALADINA S.L., (xiii) MONBUS LARGA DISTANCIA (empresa sucesora de VIGO BARCELONA S.A.) y (xiv) EMPRESA LUBER S.L.....	198
9.2.2.- Alegaciones de las empresas referidas por sus representantes como “las empresas ALSA” (i) AUTOCARES CASTILLA Y LEÓN S.A.U., (ii) CAL PITA S.A., (iii) COMPOSTELANA, S.A.U, (iv) INTERURBANA DE AUTOCARES S.A., (v) NEX CONTINENTAL HOLDINGS S.L.U. y (vi) TRANSPORTES ADAPTADOS REGIONALES S.L.U.....	201
9.2.3. Alegaciones de GRUPO AUTOCARES MONBUS, S.L.....	202
9.2.4.- Alegaciones de TRAVIESO CONSULTORES DE GESTION Y SOFTWARE DE TRANSPORTE DE VIAJEROS S.L.....	203
9.3 FIJACIÓN DE LA DURACIÓN Y ALCANCE DE LA PROHIBICIÓN.....	203
10.- RESUELVE.....	207



0.- GLOSARIO

La presente Resolución incluye referencias genéricas a los grupos de empresas, mercantiles y marcas comerciales que, para facilitar su comprensión, seguidamente se detallan:

ALSA.- Marca comercial referida al grupo de empresas ALSA.

MONBUS.- Marca comercial referida al grupo de empresas MONBUS.

GAM.- Mercantil GRUPO AUTOCARES MONBUS S.L.

ALSA GRUPO.-Mercantil ALSA GRUPO S.L.U.

Empresas ALSA.- Referencia genérica a las sociedades mercantiles del grupo de empresas ALSA que participaron en los lotes de los procedimientos 1/2020-DXM y 1/2019-DXM.

Empresas MONBUS.- Referencia genérica a las sociedades mercantiles del grupo de empresas MONBUS que participaron en los lotes de los procedimientos 1/2020-DXM y 1/2019-DXM.

Empresas ALSA Y MONBUS.-Referencia genérica a las mercantiles pertenecientes a los grupos de empresas ALSA y MONBUS que participaron en los lotes de los procedimientos 1/2020-DXM y 1/2019-DXM.

UTES ALSA.-Referencia genérica a las UTES constituidas por las mercantiles del grupo de empresas ALSA que participaron en los lotes del procedimiento 1/2019-DXM.

UTES MONBUS.- Referencia genérica a las a las UTES constituidas por las mercantiles del grupo de empresas MONBUS que participaron en los lotes del procedimiento 1/2019-DXM.

UTES ALSA Y MONBUS.- Referencia genérica a las UTES participadas por sociedades mercantiles de los grupos de empresas ALSA y MONBUS que participaron en los lotes del procedimiento 1/2020-DXM.



1.- ANTECEDENTES DE HECHO

1.- La Ley 10/2016 de 19 de julio, de Medidas Urgentes para la Actualización del Sistema de Transporte Público de Galicia, configuró el Plan de Transporte Público de Galicia como instrumento para lograr la ordenación de los servicios de transporte público regular de competencia de la Administración General de la Comunidad Autónoma de Galicia y adaptarlo a la evolución de las necesidades de la población en materia de movilidad. La Ley 2/20107 de 8 de febrero, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Ordenación, promocionó la integración de servicios dirigidos a la atención de diferentes colectivos de personas usuarias e impulsó el diseño de una nueva red de transporte público con una mejor cobertura territorial que se instrumentó a través de la redacción de proyectos de explotación racionales que promoviesen la concurrencia pública mediante la convocatoria de un procedimiento de licitación equitativo.

2.- De acuerdo a los anteriores fines, en el año 2019, la Dirección Xeral de Mobilidade de la Consellería de Infraestruturas e Mobilidade de la Xunta de Galicia (en adelante, DXM) llevó a cabo una renovación completa de todo el mapa concesional del transporte regular de viajeros por carretera de uso general de titularidad autonómica. Esa renovación contractual se llevó a cabo a través de tres (3) expedientes de contratación diferenciados, que, entre otros aspectos, vinieron a integrar en diferentes lotes los servicios de transporte regular de uso general y los servicios de transporte escolar de la Comunidad. Entre dichos expedientes se encontraba el expediente DXM 1/2020 (que comprende los lotes XG-800 a XG-891). La tramitación de la convocatoria para la contratación de la concesión de Servicio Público de transporte regular de viajeros de uso general por carretera que conforman el expediente 1/2020 DXM (Lotes XG-800 a XG-891) fue consecuencia de la necesidad de renovar la prestación de servicios de transporte público regular de viajeros por carretera dentro de la Comunidad Autónoma de Galicia integrando aquellos que seguían siendo prestados por los operadores originales para evitar la interrupción del servicio, aquellos otros a los que sus operadores originales habían renunciado y por último los servicios de transporte escolar que, hasta ese momento, estaban siendo prestados por la Consellería de Cultura, Educación e Universidade.

3.- Con fecha 21 de enero de 2020 se recibió en la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia (CNMC) una denuncia de HEDEGASA S.L. en la que se argumentaba la presunta existencia de irregularidades en los pliegos de condiciones de las licitaciones de la Xunta de Galicia para el servicio de transporte de viajeros por carretera en Galicia, que podrían, en su opinión, constituir una infracción de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia (LDC).



4.- Por acuerdo de la DXM de 24.01.2020, se dispuso la apertura del procedimiento de adjudicación del citado expediente 1/2020 DXM. Este procedimiento fue objeto de recurso especial en materia de contratación interpuesto ante el Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad Autónoma de Galicia (TACGal), en fecha de 18 de febrero de 2020 por Hedegasa, S.L., por la Asociación Gallega de Transporte de Viajeros (ASGATRAVI) y por Autos Carballo, S.L.U. al estimar las recurrentes que resultaba necesaria la publicación de información más detallada en relación al dimensionamiento del personal exigido para la prestación del servicio y la estimación de su coste.

5.- Que con fecha 4 de febrero de 2020, la CNMC remitió a esta Comisión Gallega de la Competencia la denuncia presentada con la referencia 155 GAL 01-06/20 TRANSPORTE VIAJEROS POR CARRETERA, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 2.2 de la Ley 1/2002, de 21 de febrero, de Coordinación de las Competencias del Estado y las Comunidades Autónomas en materia de Defensa de la Competencia.

6.- Recibida dicha asignación, la Subdirección de Investigación (SUBDIC), de acuerdo con el art. 49.2 de la LDC, inició una información reservada (IR 1-202) con el fin de determinar la concurrencia de circunstancias que justificasen la veracidad de los hechos y, en su caso, la incoación del expediente sancionador.

7.- Con fecha de 03 de marzo de 2020, el TACGal dictó su resolución 45/2020, con estimación parcial del recurso referido en el antecedente 4. Para dar respuesta a esa estimación parcial del recurso presentado, el órgano de contratación retrotrajo las actuaciones del procedimiento al momento anterior a la aprobación del pliego de condiciones y redactó un nuevo pliego así como un documento con la información desglosada relativa al dimensionamiento y a los costes de personal.

8.- Tras las diligencias de información reservada IR 1/2020 TRANSPORTE VIAJEROS POR CARRETERA referidas en el antecedente 6, en fecha 8 de abril de 2020, la SUBDIC acordó elevar al Pleno de la CGC una propuesta de archivo sin incoación del procedimiento sancionador, al no apreciar indicio de práctica prohibida por la LDC.

9.- Por acuerdo de la DXM de 24 de abril de 2020, se dispuso de nuevo la apertura del procedimiento de adjudicación del expediente 1/2020 DXM.

10.- Con fecha 1 de julio de 2020, el Pleno de la CGC dictó su Resolución n.º 2/2020 – TRANSPORTE VIAJEROS POR CARRETERAS, en la que resolvió no incoar expediente sancionador y, consiguientemente, archivar las actuaciones iniciadas por la Subdirección de Investigación con el referido número IR 1/2020 TRANSPORTE VIAJEROS POR CARRETERA 22.10.21, con la salvedad expresada de que el archivo se realizaba “sin perjuicio de que la aparición de nueva información al respecto pudiera dar lugar a nuevas actuaciones y, en su caso, a una valoración diferente de los hechos.”



11.- En fechas 24 de junio, 7 de julio, 26 de agosto , 3 de septiembre y 5 de noviembre se presentaron ante la CNMC sucesivos escritos de denuncia alegando un supuesto pacto colusorio entre GRUPO ALSA y GRUPO MONBUS, al concurrir de manera conjunta al procedimiento 1/2020 DXM mediante Uniones Temporales de Empresas (UTE) en cinco (5) lotes del contrato (XG-802, XG-817, XG-848, XG-871 Y XG-881), que ampliaron la documentación del expediente 155 GAL 01-06/20 TRANSPORTE DE VIAJEROS POR CARRETERA y dieron lugar a la apertura por parte de la CGC de los expedientes de Información reservada IR 11-2020 e IR 12-2020.

12.- Con fecha 10 de diciembre de 2020, la CGC recibe una nueva denuncia, en esta caso de TRAVIESO CONSULTORES DE GESTIÓN Y SOFTWARE DE TRANSPORTE DE VIAJEROS, S.L. (en adelante TRAVIESO), por reparto de mercado y concurrencia en UTE de los grupos ALSA y MONBUS entre las sociedades AUTOMOVILES DE LUARCA, S.A. (ALSA) y AUTOCARES MONBUS, S.L. (MONBUS) al procedimiento 1/2020 DXM , dando lugar a la apertura por parte de la SUBDIC de una nueva información reservada identificada como IR 21/2020.

13.- En el año 2021, en fechas 8 y 9 de marzo, se presentan en la CNMC cinco denuncias anónimas en relación a la constitución de las UTEs por parte de los grandes operadores de transporte para participar en el procedimiento 1/2020 DXM. Estas nuevas denuncias son causa de la apertura, por parte de la CNMC, de un nuevo expediente identificado como 166-GAL-02-16/21 LICITACIONES TRANSPORTE VIAJEROS GALICIA y de una nueva propuesta de asignación a la Comunidad Autónoma de Galicia. A la vista de la nueva asignación, la SUBDIC apertura nuevas diligencias de información reservada

14.- Con fecha 15 de julio de 2021, tras un análisis de las nuevas informaciones aportadas al expediente incluidas en las diligencias de información reservada IR 11-2020, IR 12-2020, IR 21-2020 e IR 7-2021, la SUBDIC efectúa propuesta de archivo sin incoación. Con fecha de 22 de noviembre de 2021, el Pleno de la CGC dictó su Resolución 2/2021 – Expediente IR 11/2020, IR 12/2020, IR 21/2020 e IR 7/2021. Transporte de viajeros por carretera 2: UTEs, en la que resolvió no incoar expediente sancionador y archivar las actuaciones "(...) sin perjuicio de que la aparición de nueva información al respecto pudiere dar lugar a nuevas actuaciones y, en su caso, a una valoración diferente de los hechos".

15.- Con fecha 5 de enero de 2021 la empresa TRAVIESO presenta recurso contencioso-administrativo ante el TSJ de Galicia contra dicha Resolución de la CGC.

16.- Con fechas de 3 de octubre y 2 de noviembre de 2022 se presentan en nombre de la Asociación Empresarial de Transporte de Viajeros por Carretera (GALIBUS) sendos escritos de denuncia ante la CNMC por un presunto pacto colusorio del que serían responsables los grupos ALSA y MONBUS. Estas nuevas denuncias son causa de la apertura, por parte de la CNMC , de un nuevo expediente identificado como 174-GAL-



04-60/22 ALSA-MONBUS y de una nueva propuesta de asignación a la Comunidad Autónoma de Galicia, dando lugar a la apertura por parte de la SUBDIC de una nueva información reservada identificada como IR 13/2022.

17.- Con fecha 10 de marzo de 2023 el TSJ de Galicia dicta la sentencia 83/2023, en la que estimando el recurso contencioso-administrativo interpuesto por Travieso Software Transporte de Viajeros S.L. contra la Resolución del Pleno de la CGC de 22 de noviembre de 2021, declarando su nulidad. Dicha sentencia declaró *"Que, así pues, la licitación en UTE por Alsa y Monbus en 5 lotes (4 de ellos los más importantes) no está justificada y responde a la conducta, prohibida, de repartirse el mercado toda vez que las UTEs resultan anticompetitivas"* (Razonamiento Jurídico Quinto); que *"(...) en el de Galicia, se presentan en UTE las dos empresas de mayor nivel y tamaño económico, y cualquiera de ellas, por separado puede optar en mejores condiciones que el resto de las licitadoras a los lotes en que concurrieron en UTE y, además, participan en otros separadamente, pero evitando competir."* (Razonamiento Jurídico Quinto) y ordenó *"(...) la devolución del E.A. a la CGC, a fin de que incoe expediente sancionador, contra las codemandadas, ALSA y MONBUS, por indicios de haber podido repartirse el mercado al concurrir al concurso a través de UTE"*.

18.- Con fecha 22 de marzo de 2023 las empresas Rías Altas S.A, Monforte S.A. y Castromil S.A.U. (las EMPRESAS MONBUS) así como ALSA GRUPO S.L.(ALSA GRUPO), remiten a la SUBDIC de la CGC, escritos en los que manifiestan su voluntad de acudir a casación el fallo de la sentencia de 10 de marzo de 2023, solicitando que la Subdirección General de Investigación de la Comisión Gallega de la Competencia se abstuviese de ejecutar dicha Sentencia y de adoptar cualesquiera acuerdos dirigidos a darle efectividad, en tanto no fuese adoptada la decisión final que proceda por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo.

19.- El Auto del Tribunal Supremo de fecha 4 de octubre de 2023 acordó inadmitir el Recurso de Casación n.º 4574/2023 contra la sentencia de 10 de marzo de 2023 dictada por la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia en el recurso n.º 7035/2022.

20.- Con fecha de 23 de octubre de 2023 la SUBDIC, acuerda incoar expediente sancionador contra Alsa Grupo S.L.. y Grupo Autocares Monbus S.L., conforme a lo previsto en los artículos 49.1 LDC (Ley 15/2007, de 3 de julio, de defensa de la competencia) y art. 28 RLDC (Real Decreto 261/2008 de 22 de febrero), al apreciar *"(...) la existencia de indicios racionales de una posible conducta prohibida por la LDC que les serían imputables, en el desarrollo de la licitación pública, efectuada por la Xunta de Galicia, para la concesión del servicio público de transporte, denominada "Contrato de concesión del Servicio Público de Transporte regular de viajeros de uso general por carretera (Lotes XG-800 a XG-891), Expediente 1/2020 DXM"*". En esa misma fecha se le notifica dicho acuerdo a ALSA GRUPO y GAM.



21.- Con fecha 26 de octubre de 2023 la SUBDIC requiere a TRAVIESO para que comunique si tiene intención de personarse en el procedimiento en la condición de interesado. En escritos del 31 de octubre de 2023 y 6 de noviembre de 2023 la empresa TRAVIESO manifiesta la voluntad de comparecer en la condición de interesado.

22.- Con fecha 7 de noviembre de 2023 la SUBDIC notifica el acuerdo donde reconoce la condición de interesado en el procedimiento sancionador de TRAVIESO a las empresas ALSA GRUPO, GAM y a TRAVIESO.

23.- Con fecha 7 de noviembre de 2023 D. Pablo López García y D. Alexandre Picón Franco, actuando en nombre y representación de GAM presentaron escrito por el que interponían recurso del art. 47 de la LDC contra la adopción del acuerdo de la SUBDIC de 23 de octubre de 2023 por el que se acordó la incoación de expediente sancionador al GRUPO MONBUS en relación con el expediente S 1/2023 - Transporte de viajeros por carretera 2: UTES. En el Suplico del referido recurso GRUPO AUTOCARES MONBUS S.L. solicitó al Pleno que acordase la suspensión del procedimiento administrativo hasta que se resolviese el recurso interpuesto, ordenando a la Subdirección de Investigación que se abstuviera de llevar a cabo cualquier acto de instrucción.

24.- También con fecha 7 de noviembre de 2023 Dña. María López Ridruejo y Dña. Beatriz Cabezali Platón actuando en nombre y representación de ALSA GRUPO, S.L., presentaron escrito por el que interponían recurso del artículo 47 LDC contra la adopción del acuerdo SUBDIC de 23 de octubre de 2023, por el que se acordó la incoación del expediente sancionador a ALSA en relación con el expediente S 1/2023 - Transporte de viajeros por carretera 2: UTES. En el Otrosí Digo del referido recurso ALSA GRUPO, S.L. solicitó a este Pleno la suspensión cautelar del procedimiento sancionador y que ordenase a la Subdirección de Investigación que no llevase a cabo ninguna actuación de investigación hasta que se resolviese el recurso.

25.- Con fecha 8 de noviembre de 2023 TRAVIESO solicita el envío del Acuerdo de Incoación. La SUBDIC notifica, en fecha de 13 de noviembre de 2023, dicho Acuerdo.

26.- Con fecha 14 de noviembre de 2023 el Pleno de la CGC una vez acreditado que el recurso de GRUPO AUTOCARES MONBUS S.L. había sido interpuesto en plazo, acordó requerir a la Subdirección de Investigación para que conforme a lo previsto en el art. 47 de la LDC remitiese en el plazo de cinco días copia del expediente S 1/2023 -Transporte de viajeros por carretera 2: UTES así como el Informe previsto en el art. 24 del Real Decreto 261/2008, de 22 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Defensa de la Competencia (en adelante RDC). Asimismo acordó que una vez recibido el referido expediente se le diese traslado del mismo a los interesados y del recurso conforme a lo previsto en el art. 47 de la LDC y el art. 24 del RDC. En la misma fecha el Pleno de la CGC también acordó rechazar la solicitud de GRUPO AUTOCARES MONBUS S.L. de suspender el procedimiento administrativo hasta que se resolviese el recurso interpuesto. Dichos acuerdos fueron notificados a los interesados.



27.- También con fecha 14 de noviembre de 2023 el Pleno de la CGC una vez acreditado que el recurso de ALSA GRUPO, S.L. había sido interpuesto en plazo, acordó requerir a la SUBDIC para que conforme a lo previsto en el art. 47 de la LDC remitiese en el plazo de cinco días copia del expediente S 1/2023 -Transporte de viajeros por carretera 2: UTES así como el Informe previsto en el art. 24 del RDC. Asimismo acordó que una vez recibido el referido expediente se le diese traslado del mismo a los interesados y del recurso conforme a lo previsto en el art. 47 de la LDC y el art. 24 del RDC. En la misma fecha el Pleno de la CGC también acordó rechazar la solicitud de ALSA GRUPO, S.L. de suspender el procedimiento administrativo hasta que se resolviese el recurso interpuesto. Dichos acuerdos fueron notificados a los interesados.

28.- Con fecha 21 de noviembre de 2023 Dña. María López Ridruejo y Dña. Beatriz Cabezali Platón actuando en nombre y representación de ALSA GRUPO, S.L., presentaron escrito por el que presentaban un segundo recurso del artículo 47 LDC en el Expediente S 1/2023 Transporte de viajeros por carretera 2: UTES. Este segundo recurso se interponía contra la adopción del acuerdo de la SUBDIC de 7 de noviembre de 2023, por el que se reconoció la condición de interesado, para todos los efectos legales, a la denunciante TRAVIESO.

29.- Con fecha 23 de noviembre de 2023 la SUBDIC remitió al Pleno los informes requeridos en el recurso del art. 47 interpuesto contra la adopción del acuerdo SUBDIC de 23 de octubre de 2023 de incoación del expediente sancionador a ALSA GRUPO, S.L. y a GRUPO AUTOCARES MONBUS S.L. en relación con el expediente S 1/2023 -Transporte de viajeros por carretera 2: UTES, así como copia completa del expediente S 1/2023 -Transporte de viajeros por carretera 2: UTES, que fueron notificados y puestos a disposición de los interesados. En dichos Informes la SUBDIC consideró que ambos recursos deberían de rechazarse al haberse limitado a cumplir el fallo de la sentencia 83/2023, de 10 de marzo, dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de Galicia. Dichos informes y el expediente fueron remitidos a los interesados.

30.- Con fecha 27 de noviembre de 2023 el Pleno de la CGC, una vez acreditado que el segundo recurso del art. 47 LDC interpuesto por ALSA GRUPO, S.L. que se presentaba contra la adopción del acuerdo de la SUBDIC de 7 de noviembre de 2023, por el que reconocía la condición de interesado a la denunciante TRAVIESO en la tramitación del Expediente S 1/2023 Transporte de viajeros por carretera 2: UTES, había sido presentado en plazo, requirió a la SUBDIC para que remitiese en el plazo de cinco días copia del expediente así como el Informe previsto en el art. 24 RDC. Asimismo, se acordó que una vez recibido el expediente se le diese traslado a los interesados del mismo y del recurso conforme a lo previsto en el artículo 47 de la LDC y el artículo 24 de RDC. Dicho acuerdo fue notificado a los interesados.

31.- Con fecha 15 de diciembre de 2023, la SUBDIC remitió al Pleno el Informe requerido en el segundo recurso del art. 47 LDC interpuesto por ALSA GRUPO, S.L. contra la adopción del acuerdo de la SUBDIC de 7 de noviembre de 2023, por el que se reconoció



la condición de interesado, para todos los efectos legales, a la denunciante TRAVIESO así como copia completa del expediente. En dicho informe, la SUBDIC consideró que el recurso debería rechazarse al hacer suyos los argumentos recogidos en la sentencia 83/2023, de 10 de marzo, dictada por la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Xustiza de Galicia (F.J. 2º) relativos al reconocimiento de la condición de legitimado de TRAVIESO. Dicho informe y el expediente fueron remitidos a los interesados.

32.- Con fecha 20 de diciembre de 2023, último día del plazo, TRAVIESO CONSULTORES DE GESTION Y SOFTWARE DE TRANSPORTE DE VIAJEROS S.L. presentó escritos de alegaciones a los Informes de la SUBDIC de 23 de noviembre de 2023. Con fecha 20 de diciembre de 2023, último día del plazo, ALSA GRUPO, S.L. presentó escrito de alegaciones al Informe de la SUBDIC de 23 de noviembre de 2023. Con fecha 22 de diciembre de 2023 GRUPO AUTOCARES MONBUS S.L. presentó escrito de alegaciones al Informe de la SUBDIC de 23 de noviembre de 2023

33.- Con fecha 28 de diciembre de 2024 el Pleno aprueba la Resolución RA 7/2023 – Incoación 1 MONBUS en el expediente S 1/2023-TRANSPORTE DE VIAJEROS POR CARRETERA 2:UTES. En la misma se rechaza el recurso del art. 47 LDC interpuesto por GRUPO AUTOCARES MONBUS S.L. contra el acuerdo de fecha 23 de octubre de 2023 de la SUBDIC por el que se acordó la incoación del expediente sancionador a GRUPO AUTOCARES MONBUS S.L. en relación con el expediente S 1/2023 - Transporte de viajeros por carretera 2: UTES. Dicha resolución fue notificada a los interesados.

También con fecha 28 de diciembre de 2024 el Pleno aprueba la Resolución RA 8/2023 – Incoación 1 ALSA en el expediente S 1/2023-TRANSPORTE DE VIAJEROS POR CARRETERA 2:UTES. En la misma se rechaza el recurso del art. 47 LDC interpuesto por ALSA GRUPO, S.L. contra el acuerdo de fecha 23 de octubre de 2023 de la SUBDIC por el que se acordó la incoación del expediente sancionador a ALSA GRUPO, S.L. en relación con el expediente S 1/2023 - Transporte de viajeros por carretera 2: UTES. Dicha resolución fue notificada a los interesados.

34.- Con fecha 8 de enero de 2024 TRAVIESO presentó escrito de alegaciones al Informe de la SUBDIC de 15 de diciembre de 2023.

35.- Con fecha 19 de enero de 2024, último día del plazo, ALSA GRUPO, S.L. presentó escrito de alegaciones al Informe de la SUBDIC de 15 de diciembre de 2023.

36.- Con fecha 8 de febrero de 2024 el Pleno aprueba la Resolución RA 2/2024 Condición interesado en el expediente S 1/2023 – TRANSPORTE DE VIAJEROS POR CARRETERA 2: UTES. En el mismo se rechaza el segundo recurso del art. 47 LDC interpuesto por ALSA GRUPO, S.L. en este caso contra la adopción del acuerdo de la SUBDIC de 7 de noviembre de 2023, por el que se reconoció la condición de interesado, para todos los efectos legales, a la denunciante TRAVIESO.



37.- Con fecha de 08 de febrero de 2024 TRAVIESO presenta escrito donde interesa práctica de prueba.

38.- Con fecha 13 de marzo de 2024 la SUBDIC requiere a la DXM diversa información y documentación.: 1) Escandallo de los costos empleados para establecer el presupuesto base de licitación de cada lote, con detalle del importe correspondiente a cada anualidad objeto del contrato expediente 1/2020. 2) Importe de la participación de los contratos de servicios de uso general previos al Plan de Transporte Publico de Galicia en cada un de los lotes del expediente 1/2020 en los que se integraron. 3) Importe de la participación de los contratos de servicios de uso especial (Contratos de transporte escolar) en cada uno de los lotes del expediente 1/2020 en el que se integraron. 4) Listado oficial de vehículos activos adscritos a cada una de las concesiones del expediente 1/2020 (titulares y reservas) correspondientes a los años 2021, 2022 y 2023 con histórico de modificaciones (altas y bajas). 5) Km recorridos por los vehículos de Alsa en las concesiones XG802 y XG817 y por Monbus en la concesión XG881 los años 2021, 2022 y 2023. 6) Listado de personal adscrito a las concesiones XG802, XG817 e XG881.

39.- En fecha 14 de marzo de 2024, se admite a trámite el recurso contencioso-administrativo interpuesto por GRUPO AUTOCARES MONBUS, S.L. contra la resolución RA 7/2023 – Incoación 1 MONBUS en el expediente S 1/2023-TRANSPORTE DE VIAJEROS POR CARRETERA 2:UTES.

40.- Con fecha 19 de marzo de 2024 ALSA GRUPO solicita vista del expediente. La Subdirección de Investigación facilita el acceso al expediente sancionador con fecha 5 de abril de 2024. ALSA GRUPO accede al contenido el 8 de abril de 2024.

41.- En fecha 21 de marzo de 2024, se admite a trámite el recurso contencioso-administrativo interpuesto por ALSA GRUPO S.L. contra la resolución RA 8/2023 – Incoación 2 ALSA en el expediente S 1/2023-TRANSPORTE DE VIAJEROS POR CARRETERA 2:UTES.

42.- Con fecha 3 de abril de 2024 la DXM solicita ampliación del plazo para aportar la documentación requerida por la SUBDIC en fecha 13 de marzo de 2024. Con fecha 5 de abril la SUBDIC concede dicha ampliación y acuerda solicitar mas documentación a la DXM relativa a la solvencia económica y financiera y solvencia técnica acreditada por los adjudicatarios de los siguientes lotes del procedimiento 1/2020 DXM: XG-800 Comarca de Ordes y norte da de Santiago; XG-802 Lugo - Santiago de Compostela, con anexos; XG-804 Oeste de comarca de Santiago; XG-807 Sur de comarca de Santiago; XG-813 Sur de comarca de Fisterra; XG-817 Eje Atlántico y conexiones con Lugo, Lalín y Fisterra, con anexos; XG-830 Comarca de Caldas y norte de la del Salnés; XG-833 Términos municipales de Begonte y Guitiriz; XG-835 Sueste de la comarca de Pontevedra; XG-847 Comarca del Barbanza; XG-852 Oeste de la comarca del Morrazo; XG-860 Comarca de Tabeirós-Terra de Montes; XG-881 Este de la comarca de A



Coruña; XG-888 Sur de comarca de Paradanta y centro de la del Condado; XG-890 Términos municipales de Outeiro de Rei y Guntín.

43.- Con fecha 11 de abril de 2024 se notifica a GAM el cambio de instructor del procedimiento sancionador y la SUBDIC le requiere información (Folio 2795 y ss.). Con la misma fecha se notifica a ALSA GRUPO SL el cambio de instructor del procedimiento sancionador y la SUBDIC le requiere información (folio 2798 y ss.).

44.- También con fecha 11 de abril de 2024 la SUBDIC requiere a la DXM mas documentación relacionada con las concesiones XG-802, XG-817 y XG-881: escrituras públicas de constitución de las agrupaciones temporales de empresas adjudicatarias de las concesiones y datos de explotación anuales correspondientes a los ejercicios 2021, 2022 e 2023 con detalle de conductores, vehículos y kilómetros efectuados en ejecución de los contratos de concesión (Folio 2802 y ss.). Con fecha 17 de abril de 2024 la DXM solicita ampliación de plazo para aportar la documentación que es concedida con fecha 18 de abril. Con fecha 26 de abril de 2024 la DXM aporta la documentación solicitada.

45.- Con fecha 29 de abril de 2024 GAM solicita vista del expediente (folio 2910 y ss.), que es enviado por la SUBDIC en fecha 16 de mayo de 2014.

46.- Con fecha 3 de mayo de 2024 el TSJ de Galicia solicita completar el expediente administrativo en el procedimiento 7162/2024. Se remite la documentación solicitada el 16 de mayo de 2024. En la misma fecha el TSJ de Galicia solicita completar el expediente administrativo en el procedimiento 7184/2024. Se remite la documentación solicitada el 16 de mayo de 2024.

47.- Con fecha 17 de mayo de 2024 ALSA GRUPO S.L. presentó escrito solicitando prorroga del plazo para presentar la documentación que había sido requerida por la SUBDIC en fecha 21 de abril de 2024. Señala que el plazo de un (1) mes concedido por la SUBDIC para contestar a ese requerimiento de información no era suficiente para poder proporcionar una respuesta completa y puntual y solicita una ampliación de quince (15) días naturales (folio 2942 y ss.). La ampliación fue concedida por la SUBDIC con fecha 21 de mayo de 2024.

También con fecha 17 de mayo de 2024 GAM presentó escrito solicitando prorroga del plazo para presentar la documentación que había sido requerida por la SUBDIC en fecha 21 de abril de 2024. Señala que el plazo de un (1) mes concedido por la SUBDIC para contestar a ese requerimiento de información no era suficiente para poder proporcionar una respuesta completa y puntual y solicita una ampliación de quince (15) días naturales (folio 2947 y ss.). La ampliación fue concedida por la SUBDIC con fecha 21 de mayo de 2024.

48.- Con fecha 21 de mayo de 2024 la SUBDIC notifica a ALSA GRUPO (folio 2953 y ss), GAM (folio 2958 y ss) y a TRAVIESO (folio 2964 y ss.) la suspensión del procedimiento.



49.- Con fecha 28 de mayo de 2024 la SUBDIC vuelve a requerir a la DXM mas documentación consistente en el certificado del registro de las ofertas recibidas para el procedimiento de contratación del expediente 1/2020 DXM y su fecha de presentación; el documento de compromiso de constitución de unión temporal de empresas para las concesiones (modelo ANEXO V PCAP), presentado por las licitadoras a los lotes del procedimiento XG-843, XG-848, XG-859, XG-871, XG-883 y XG-891; documentos Anexo III PCAP: Modelo del resto de declaraciones responsables, presentado por los adjudicatarios de las concesiones XG-802, XG-817 y XG-881; instalaciones fijas (bases) disponibles por cada uno de los grupos de empresa a las que pertenecen las integrantes de las UTE-XG-802, UTE-XG-817, UTE-XG-848, UTE-XG-871 y UTE-XG-881, en los ámbitos territoriales de los municipios en los que los servicios dispongan de cabecera de alguna de las líneas que configuran las concesiones a las que estas UTEs presentaron oferta (folio 2980 y ss.).

50.- Con fecha 29 de mayo de 2024 la SUBDIC acuerda la ampliación del Acuerdo de Incoación de fecha 23 de octubre de 2023, "(...) incorporando al mismo, en condición de investigadas, las concretas empresas que conforman las uniones temporales con las que ambos grupos licitaron conjuntamente a los lotes XG-802, XG-817, XG-848, XG-871 y XG-881 del Expediente 1/2020 DXM y que a continuación se detallan:

EMPRESA MONFORTE S.A.U. (A15019243), INTERURBANA DE AUTOCARES S.A. (A28576015), AGUAS DE INCIO S.A. (A27024694), COMPOSTELANA, S.A.U. (A15064694), GÓMEZ DE CASTRO, S.A. (A27036623), TRANSPORTES LA UNIÓN S.A. (A36001576), AUTOBUSES DE PONTEVEDRA S.A. (A36000081), GALEGA DE AUTOCARES GALA S.L. (B36246320), CASTROMIL S.A. (A15000193), ELEUTERIO LÓPEZ Y CÍA S.L. (B27000678), RÍAS ALTAS S.A. (A15022551), AUTOS ARCADE S.L. (B36004182), AUTO INDUSTRIAL S.A. (A32001117), LA HISPANO IGUALADINA S.L. (B27383454), VIGO BARCELONA S.A. (A32125148), EMPRESA LUBER S.L. (B27006147), DAINCO S.A. (A37216710), TRANSPORTES ADAPTADOS REGIONALES S.L.U. (B84158922), NEX CONTINENTAL HOLDINGS S.L.U. (B85146363), AUTOCARES CASTILLA Y LEÓN S.A.U. (A24037905) y CAL PITA S.A. (A15009939)."

Dicho acuerdo fue puesto a disposición de dichas empresas en fecha 29 de mayo de 2025 y notificado a todos los interesados en esa misma fecha (Folios 2983 a 3082).

51.- Con fecha 30 de mayo de 2024 Grupo Autocares Monbús SL contesta al requerimiento de información realizada por la SUBDIC con fecha 11 de abril de 2024 relativa a "Listados anuales por empresa correspondientes a los ejercicios 2021, 2022 y 2023, de los importes liquidados a los conductores en la Concesión XG-881 (empresas Rías Altas S.A, Luber S.L. y Eleuterio López y cía S.L.)".

Respecto de dicho requerimiento GAM había solicitado el 17 de mayo de 2024 una ampliación de plazo de quince (15) días naturales adicionales al plazo de un (1) mes concedido por la SUBDIC, en la medida en que:



"(...) para poder responder adecuadamente a dicha solicitud de información, y, en definitiva, ejercer correctamente sus derechos de defensa, se requiere una dedicación relevante."

Dicha ampliación de plazo fue concedida por la SUBDIC (folios 2958 y ss). En su escrito de fecha 30 de mayo la empresa Grupo Autocares Monbús SL contesta señalando que:

"Primera.- Debe ponerse de manifiesto que durante los ejercicios objeto del requerimiento -esto es, 2021, 2022 y 2023-, la fórmula de colaboración prevista en el seno de la UTE XG-881 no conlleva que por parte de Rías Altas S.A., Luber S.L. y Eleuterio López y Cía S.L. sea precisa la adscripción de conductores a la concesión." (folio 3087).

También con fecha 30 de mayo de 2024 ALSA GRUPO contesta al requerimiento de información realizada por la SUBDIC con fecha 11 de abril de 2024 relativa a

"Listados anuales por empresa correspondientes a los ejercicios 2021, 2022 y 2023, de los importes liquidados a los conductores en las concesiones:

XG-802 (empresas Interurbana de autocares S.A.U. y Compostelana S.A.U.)

XG-817 (empresas Dainco S.A., Interurbana de autocares S.A.U. y Compostelana S.A.U.)"

Respecto de dicho requerimiento ALSA GRUPO había solicitado el 17 de mayo de 2024 una ampliación de plazo de quince (15) días naturales adicionales al plazo de un (1) mes concedido por la SUBDIC, en la medida en que:

"(...) para poder proporcionar una respuesta completa y puntual."

Dicha ampliación de plazo fue concedida por la SUBDIC (folios 2953 y ss). En su escrito de fecha 30 de mayo la empresa ALSA GRUPO contesta señalando que:

"En cuanto a la cuestión planteada, ALSA confirma que durante los ejercicios objeto del requerimiento -esto es, 2021, 2022 y 2023-, la fórmula de colaboración prevista en el seno de las UTEs XG-802 y XG-817 ("las Concesiones") no conllevó que, por parte de Interurbana de Autocares, S.A.U., Compostelana, S.A.U y Dainco, S.A. fuera precisa la adscripción de conductores a las Concesiones." (folio 3093).

52.- En ese mismo escrito de fecha 30 de mayo de 2024 ALSA GRUPO informa que "(...) la entidad DAINCO, S.A. ha sido disuelta y liquidada por fusión por absorción de la entidad Interurbana de Autocares, S.A.U. conforme a escritura pública otorgada el 14 de diciembre de 2020" por lo que, de las responsabilidades en las que pudiera incurrir DAINCO S.A deberá responder su sucesora en la medida en que ambas pertenecían a la misma unidad económica.



53.- Con fecha 5 de junio de 2024 la SUBDIC realiza una reiteración de requerimiento a GRUPO AUTOCARES MONBUS S.L. en la medida en que dicha empresa en su respuesta de 30 de mayo de 2024 efectúa diversas consideraciones relativas al expediente de referencia pero no acompaña al escrito la documentación solicitada en el requerimiento de fecha 11.04.2024. Por ello la SUBDIC en este escrito de 5 de junio de 2024 reitera el requerimiento de información y mantiene la suspensión del plazo máximo para dictar resolución (folios 3100 y 3101).

También con fecha 5 de junio de 2024 la SUBDIC realiza una reiteración de requerimiento a ALSA GRUPO, S.L.U. en la medida en que dicha empresa en su respuesta de 30 de mayo de 2024 efectúa diversas consideraciones relativas al expediente de referencia pero no acompaña al escrito la documentación solicitada en el requerimiento de fecha 11.04.2024. Por ello la SUBDIC en este escrito de 5 de junio de 2024 reitera el requerimiento de información y mantiene la suspensión del plazo máximo para dictar resolución (folios 3107 y 3108).

54.- Con fecha 5 de junio de 2024 la DXM aporta la documentación solicitada por la SUBDIC en fecha 28 de mayo de 2024.

55.- Con fecha 20 de junio de 2024 ALSA GRUPO, S.L.U. responde a la solicitud de reiteración de información de la SUBDIC de fecha 5 de junio de 2024 y considera que:

“(…) que la respuesta aportada el 31 de mayo de 2024 al requerimiento de información de 11 de abril de 2024 fue completa y se presentó en tiempo y forma.” (folio 3683).

y que procede a dar contestación a la reiteración afirmando que:

“(…) durante los ejercicios objeto del requerimiento -esto es, 2021, 2022 y 2023-, la fórmula de colaboración prevista en el seno de las UTEs XG-802 y XG-817 no conllevó que, por parte de Interurbana de Autocares, S.A.U., Compostelana, S.A.U y Dainco, S.A (disuelta en fecha 14 de diciembre de 2020 por fusión por absorción de la entidad Interurbana de Autocares S.A.U). fuera precisa la adscripción de conductores a las Concesiones.

Como consecuencia de lo anterior, y para mayor claridad a lo ya expuesto, ALSA confirma y ratifica que ni Interurbana de autocares S.A.U. y Compostelana S.A.U, al no haber sido necesaria la adscripción de conductores de su plantilla para la prestación de servicios de transporte en el período considerado liquidaron, por tanto, importe alguno a conductores en la concesión XG-802 y que Dainco, S.A.- en tanto que disuelta en fecha 14 de diciembre de 2020-, e Interurbana de autocares S.A.U. y Compostelana S.A.U, no liquidaron, por las mismas razones, ningún importe a conductores en la concesión XG-817,(…)” (folio 3684)



También con fecha 20 de junio de 2024 GRUPO AUTOCARES MONBUS, S.L. responde a la solicitud de reiteración de información de la SUBDIC de fecha 5 de junio de 2024 y considera que:

"(...) MONBUS respetuosamente considera que la respuesta aportada el 30 de mayo de 2024 al requerimiento de información de 11 de abril de 2024 fue completa y se presentó en tiempo y forma." (folio 3695).

y que procede a dar contestación a la reiteración afirmando que:

"Tal y como se expuso en la respuesta al requerimiento de información presentada por MONBUS el 30 de mayo de 2024, durante los ejercicios objeto del requerimiento -esto es, 2021, 2022 y 2023-, la fórmula de colaboración prevista en el seno de la UTE XG-881 no conllevó que, por parte de Rías Altas S.A, Luber S.L y Eleuterio López y Cía S.L fuera precisa la adscripción de conductores a la concesión XG-881.

Como consecuencia de lo anterior, y para mayor claridad a lo ya expuesto, MONBUS confirma y ratifica que ni Rías Altas S.A, ni Luber S.L ni Eleuterio López y Cía S.L., al no haber sido necesaria la adscripción de conductores de su plantilla para la prestación de servicios de transporte en el período considerado liquidaron, por tanto, importe alguno a conductores en la en la concesión XG-881 (...)" (folio 3695).

56.- Con fecha 21 de junio de 2024 Dña. María López Ridruejo y Dña. Beatriz Cabezali Platón actuando en nombre y representación de (i) AUTOCARES CASTILLA Y LEÓN S.A.U., (ii) CAL PITA S.A., (iii) COMPOSTELANA, S.A.U, (iv) INTERURBANA DE AUTOCARES S.A., (v) NEX CONTINENTAL HOLDINGS S.L.U. y (vi) TRANSPORTES ADAPTADOS REGIONALES S.L.U. presentaron escrito por el que interponían recurso del art. 47 LDC contra el acuerdo de fecha 29 de mayo de 2024 de la SUBDIC de Ampliación de Incoación del expediente sancionador Expediente S 1/2023 – Transporte de viajeros por carretera 2: UTES, incorporando al mismo, en condición de investigadas, "las concretas empresas que conforman las uniones temporales con las que ambos grupos licitaron conjuntamente a los lotes XG-802, XG-817, XG-848, XG-871 y XG-881 del Expediente 1/2020 DXM" entre las que se encuentran las empresas que presentan este recurso". En el Otrosí del referido recurso (i) AUTOCARES CASTILLA Y LEÓN S.A.U., (ii) CAL PITA S.A., (iii) COMPOSTELANA, S.A.U, (iv) INTERURBANA DE AUTOCARES S.A., (v) NEX CONTINENTAL HOLDINGS S.L.U. y (vi) TRANSPORTES ADAPTADOS REGIONALES S.L.U. solicitaron que se adoptase la medida cautelar de suspensión del procedimiento sancionador hasta la resolución de su recurso del art. 47 LDC (folios 3705 y ss).

También con fecha 21 de junio de 2024 D. Pablo López García y D. Alexandre Picón Franco, actuando en nombre y representación de las empresas (i) EMPRESA MONFORTE S.A.U., (ii) AGUAS DE INCIO S.A., (iii) GÓMEZ DE CASTRO, S.A., (iv) TRANSPORTES LA UNIÓN S.A., (v) AUTOBUSES DE PONTEVEDRA S.A., (vi) GALEGA DE AUTOCARES GALA



S.L., (vii) CASTROMIL S.A., (viii) ELEUTERIO LÓPEZ Y CÍA S.L., (ix) RIAS ALTAS S.A., (x), AUTOS ARCADE S.L., (xi), AUTO INDUSTRIAL S.A., (xii) LA HISPANO IGUALADINA S.L., (xiii) VIGO BARCELONA S.A. y (xiv) EMPRESA LUBER S.L. presentaron escrito por el que interponían recurso del art. 47 LDC contra el acuerdo de fecha 29 de mayo de 2024 de la SUBDIC de Ampliación de Incoación del expediente sancionador Expediente S 1/2023 – Transporte de viajeros por carretera 2: UTES, incorporando al mismo, en condición de investigadas, “las concretas empresas que conforman las uniones temporales con las que ambos grupos licitaron conjuntamente a los lotes XG-802, XG-817, XG-848, XG-871 y XG-881 del Expediente 1/2020 DXM” entre las que se encuentran las empresas que presentan este recurso”. En el el referido recurso (i) EMPRESA MONFORTE S.A.U., (ii) AGUAS DE INCIO S.A., (iii) GÓMEZ DE CASTRO, S.A., (iv) TRANSPORTES LA UNIÓN S.A., (v) AUTOBUSES DE PONTEVEDRA S.A., (vi) GALEGA DE AUTOCARES GALA S.L., (vii) CASTROMIL S.A., (viii) ELEUTERIO LÓPEZ Y CÍA S.L., (ix) RIAS ALTAS S.A., (x), AUTOS ARCADE S.L., (xi), AUTO INDUSTRIAL S.A., (xii) LA HISPANO IGUALADINA S.L., (xiii) VIGO BARCELONA S.A. y (xiv) EMPRESA LUBER S.L. solicitaron que se acordase la suspensión del procedimiento sancionador hasta la resolución de su recurso del art. 47 LDC (folios 3722 y ss.).

57.- Con fecha 25 de junio de 2024 la SUBDIC notifica a ALSA GRUPO, GAM, EMPRESAS ALSA, EMPRESAS MONBUS y TRAVIESO el acuerdo de levantamiento de la suspensión acordado el 21 de mayo de 2024 y fija como nuevo plazo máximo para dictar resolución el 21 de noviembre de 2025 (Folios 3740 a 3831).

58.- Con fecha 27 de junio de 2024, el Pleno de la CGC, una vez acreditado que el recurso del art. 47 LDC interpuesto por (i) AUTOCARES CASTILLA Y LEÓN S.A.U., (ii) CAL PITA S.A., (iii) COMPOSTELANA, S.A.U, (iv) INTERURBANA DE AUTOCARES S.A., (v) NEX CONTINENTAL HOLDINGS S.L.U. y (vi) TRANSPORTES ADAPTADOS REGIONALES S.L.U. contra el acuerdo de fecha 29 de mayo de 2024 de la SUBDIC de Ampliación de Incoación del expediente sancionador Expediente S 1/2023, había sido interpuesto en plazo, reclamó a la SUBDIC para que, conforme a lo previsto en el artículo 47 de la LDC, remitiese en el plazo de cinco días copia del expediente S 1/2023 Transporte de viajeros por carretera 2:UTES así como el Informe previsto en el artículo 24 del RDC. Asimismo, se acordó que una vez recibido el expediente se le diese traslado del mismo a los interesados así como del recurso, conforme a lo previsto en el artículo 47 de la LDC y el artículo 24 de RDC. En la misma fecha el Pleno de la CGC también acordó rechazar la solicitud de (i) AUTOCARES CASTILLA Y LEÓN S.A.U., (ii) CAL PITA S.A., (iii) COMPOSTELANA, S.A.U, (iv) INTERURBANA DE AUTOCARES S.A., (v) NEX CONTINENTAL HOLDINGS S.L.U. y (vi) TRANSPORTES ADAPTADOS REGIONALES S.L.U. de suspender el procedimiento administrativo hasta que se resolviese el recurso interpuesto. Dichos acuerdos fueron notificados a los interesados.

También con fecha 27 de junio de 2024, el Pleno de la CGC, una vez acreditado que el recurso del art. 47 LDC interpuesto por las empresas (i) EMPRESA MONFORTE S.A.U., (ii) AGUAS DE INCIO S.A., (iii) GÓMEZ DE CASTRO, S.A., (iv) TRANSPORTES LA UNIÓN



S.A., (v) AUTOBUSES DE PONTEVEDRA S.A., (vi) GALEGA DE AUTOCARES GALA S.L., (vii) CASTROMIL S.A., (viii) ELEUTERIO LÓPEZ Y CÍA S.L., (ix) RIAS ALTAS S.A., (x), AUTOS ARCADE S.L., (xi), AUTO INDUSTRIAL S.A., (xii) LA HISPANO IGUALADINA S.L., (xiii) VIGO BARCELONA S.A. y (xiv) EMPRESA LUBER S.L. contra el acuerdo de fecha 29 de mayo de 2024 de la SUBDIC de Ampliación de Incoación del expediente sancionador Expediente S 1/2023, había sido interpuesto en plazo, acordó requerir a la SUBDIC para que, conforme a lo previsto en el artículo 47 de la LDC, remitiese en el plazo de cinco días copia del expediente S 1/2023 Transporte de viajeros por carretera 2 :UTES así como el Informe previsto en el artículo 24 del RDC. Asimismo, se acordó que una vez recibido el expediente se les diese traslado a los interesados del mismo y del recurso conforme a lo previsto en el artículo 47 de la LDC y el artículo 24 de RDC. En la misma fecha, el Pleno de la CGC también acordó rechazar la solicitud de (i) EMPRESA MONFORTE S.A.U., (ii) AGUAS DE INCIO S.A., (iii) GÓMEZ DE CASTRO, S.A., (iv) TRANSPORTES LA UNIÓN S.A., (v) AUTOBUSES DE PONTEVEDRA S.A., (vi) GALEGA DE AUTOCARES GALA S.L., (vii) CASTROMIL S.A., (viii) ELEUTERIO LÓPEZ Y CÍA S.L., (ix) RIAS ALTAS S.A., (x), AUTOS ARCADE S.L., (xi), AUTO INDUSTRIAL S.A., (xii) LA HISPANO IGUALADINA S.L., (xiii) VIGO BARCELONA S.A. y (xiv) EMPRESA LUBER S.L. de suspender el procedimiento administrativo hasta que se resolviese el recurso interpuesto. Dichos acuerdos fueron notificados a los interesados.

59.- Con fecha 12 de julio de 2024, la SUBDIC remitió al Pleno los informes requeridos en el recurso del art. 47 interpuesto contra el acuerdo de fecha 29 de mayo de 2024 de la SUBDIC de Ampliación de Incoación del expediente sancionador Expediente S 1/2023, a las empresas (i) AUTOCARES CASTILLA Y LEÓN S.A.U., (ii) CAL PITA S.A., (iii) COMPOSTELANA, S.A.U, (iv) INTERURBANA DE AUTOCARES S.A., (v) NEX CONTINENTAL HOLDINGS S.L.U. y (vi) TRANSPORTES ADAPTADOS REGIONALES S.L.U. así como copia del expediente S 1/2023 Transporte de viajeros por carretera 2: UTES que fue notificado y puesto a disposición de los interesados. En dicho informe, la SUBDIC considera que el recurso debería de ser inadmitido ya que estima que no se habría producido indefensión o perjuicios irreparables a derechos o intereses legítimos de la recurrente.

También con fecha 12 de julio de 2024, la SUBDIC remitió al Pleno los informes requeridos en el recurso del art. 47 interpuesto contra el acuerdo de fecha 29 de mayo de 2024 de la SUBDIC de Ampliación de Incoación del expediente sancionador Expediente S 1/2023, a las empresas (i) EMPRESA MONFORTE S.A.U., (ii) AGUAS DE INCIO S.A., (iii) GÓMEZ DE CASTRO, S.A., (iv) TRANSPORTES LA UNIÓN S.A., (v) AUTOBUSES DE PONTEVEDRA S.A., (vi) GALEGA DE AUTOCARES GALA S.L., (vii) CASTROMIL S.A., (viii) ELEUTERIO LÓPEZ Y CÍA S.L., (ix) RIAS ALTAS S.A., (x), AUTOS ARCADE S.L., (xi), AUTO INDUSTRIAL S.A., (xii) LA HISPANO IGUALADINA S.L., (xiii) VIGO BARCELONA S.A. y (xiv) EMPRESA LUBER S.L. así como copia del expediente S 1/2023 Transporte de viajeros por carretera 2: UTES que fue notificado y puesto a disposición de los interesados. En dicho informe, la SUBDIC considera que el recurso debería de ser inadmitido ya que estima que no se habría producido indefensión o perjuicios irreparables a derechos o intereses legítimos de la recurrente.



60.- Con fecha 19 de julio de 2024 la SUBDIC requiere a la empresa Castromil S.A., para que aporte la siguiente documentación:

"Documento/s privado/s firmado/s por la empresa "Castromil S.A." durante los ejercicios 2021, 2022 y 2023 con los demás miembros de la "UTE XG-817" para la prestación de los servicios de la concesión XG-817, de conformidad con lo previsto en la cláusula 9 de los estatutos de la "UTE XG-817" que se incorporan a su escritura de constitución de fecha 23/10/2020."

Con fecha 6 de agosto de 2024 dicha empresa responde a la solicitud de información. (folios 5502 a 5508).

También con fecha 19 de julio de 2024 la SUBDIC requiere a la empresa Monforte S.A.U. para que aporte la siguiente documentación:

"Documento/s privado/s firmado/s por la empresa "Empresa Monforte SAU" durante los ejercicios 2021, 2022 y 2023 con los demás miembros de la "UTE XG-802" para la prestación de los servicios de la concesión XG-802, de conformidad con lo previsto en la cláusula 9 de los estatutos de la "UTE XG- 802" que se incorporan a su escritura de constitución de fecha 23/10/2020."

Con fecha 6 de agosto de 2024 la empresa responde a dicha solicitud de información. (folios 5509 a 5515).

Y también con fecha 19 de julio de 2024 la SUBDIC requiere a la empresa Compostelana S.A.U. para que aporte la siguiente documentación:

"Documento/s privado/s firmado/s por la empresa "Compostelana S.A.U" durante los ejercicios 2021, 2022 y 2023 con los demás miembros de la "UTE XG-881 Leste de la Comarca de A Coruña" para la prestación de los servicios de la concesión XG-881, de conformidad con lo previsto en la cláusula 9 de los estatutos de la "UTE XG-881 Leste de la Comarca de A Coruña" que se incorporan a su escritura de constitución de fecha 31/08/2020".

Con fecha 6 de agosto de 2024 la empresa Compostelana S.A.U responde a dicha solicitud de información. (folios 5516 a 5515).

61.- Con fecha 19 de julio de 2024 la SUBDIC solicita mas información a la DXM. Con fecha 2 de agosto de 2024 se recibió contestación de la DXM a este requerimiento (folios 5166 a 5522).

62.- Con fecha 29 de julio de 2024 la empresa TRAVIESO CONSULTORES DE GESTIÓN Y SOFTWARE DE TRASPORTE DE VIAJEROS presentó escrito de alegaciones a los Informes de la SUBDIC de 12 de julio de 2024. Ninguna de las empresas que



interpusieron los recursos del art. 47 LDC formularon alegación alguna al Informe de la SUBDIC.

63.- Con fecha 29 de agosto de 2024 el Pleno aprueba la Resolución RA 6/2024 – AMPLIACIÓN INCOACIÓN AUTOCARES CASTILLA Y LEÓN S.A.U., CAL PITA S.A., COMPOSTELANA S.A.U, INTERURBANA DE AUTOCARES S.A., NEX CONTINENTAL HOLDINGS S.L.U. Y TRANSPORTES ADAPTADOS REGIONALES S.L. EN EL EXPEDIENTE TRANSPORTE DE VIAJEROS POR CARRETERA 2: UTES. En la misma se rechaza el recurso interpuesto por las referidas empresas contra el acuerdo de fecha 29 de mayo de 2024 de la SUBDIC de Ampliación de Incoación del expediente sancionador Expediente S 1/2023. Dicha resolución fue notificada a los interesados.

También con fecha 29 de agosto de 2024 el Pleno aprueba la Resolución RA 7/2024 AMPLIACIÓN INCOACIÓN (i) EMPRESA MONFORTE S.A.U., (ii) AGUAS DE INCIO S.A., (iii) GÓMEZ DE CASTRO, S.A., (iv) TRANSPORTES LA UNIÓN S.A., (v) AUTOBUSES DE PONTEVEDRA S.A., (vi) GALEGA DE AUTOCARES GALA S.L., (vii) CASTROMIL S.A., (viii) ELEUTERIO LÓPEZ Y CÍA S.L., (ix) RIAS ALTAS S.A., (x), AUTOS ARCADE S.L., (xi), AUTO INDUSTRIAL S.A., (xii) LA HISPANO IGUALADINA S.L., (xiii) VIGO BARCELONA S.A. y (xiv) EMPRESA LUBER S.L. EN EL EXPEDIENTE TRANSPORTE DE VIAJEROS POR CARRETERA 2: UTES. En la misma se rechaza el recurso interpuesto por las referidas empresas contra el acuerdo de fecha 29 de mayo de 2024 de la SUBDIC de Ampliación de Incoación del expediente sancionador Expediente S 1/2023. Dicha resolución fue notificada a los interesados.

64.- Con fecha de 7 de octubre de 2024 la Subdirección de investigación aprobó el Pliego de Concreción de Hechos (PCH) que fue notificado a las partes en el expediente en la misma fecha (folios 7496 – 8432).

65.- Con fecha 9 de octubre de 2024 Grupo Autocares Monbus, S.L. presenta escrito solicitando prórroga del plazo para presentar alegaciones al PCH y acceso al expediente. También con fecha 9 de octubre de 2024 ALSA GRUPO, S.L.U. solicita prórroga del plazo para presentar alegaciones al PCH y el acceso al expediente. Con fecha 24 de octubre de 2024 la SUBDIC concede dicha ampliación y da traslado del expediente notificándoselo a todos los solicitantes.

66.- Con fecha 22 de noviembre de 2024 presentaron alegaciones al PCH GAM (folios 8537 – 8544) y ALSA GRUPO (folios 8549 - 8556). Con fecha 28 de noviembre las presentó TRAVIESO SOFTWARE TRANSPORTE DE VIAJEROS S.L (folios 8561 – 8570) y "las empresas MONBUS" (folios 8585 – 8611) y "las empresas ALSA" (8632 – 8658) las presentaron el día 2 de diciembre de 2024.

67.- Con fecha 29 de noviembre de 2024 el TSJ de Galicia dicta la Sentencia 440/2024 en relación con el procedimiento 7162/2024, en la cual "desestima el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la representante procesal de la sociedad mercantil "Grupo Autocares Monbus, SL" contra el acuerdo del Pleno de la CGC de 28



de diciembre de 2023, que confirmó el Acuerdo de la SUBDIC de 23 de octubre de 2023 sobre "(...) incoación de un procedimiento sancionador por la presunta comisión de infracciones a la normativa sobre defensa de la competencia, acuerdos que también confirmamos (...)".

68.- Con fecha 13 de diciembre de 2024 la SUBDIC vuelve a requerir información a la DXM. Con fecha 7 de enero de 2025 la DXM solicita ampliación de plazo para aportar la referida información, ampliación que fue concedida por la SUBDIC en fecha 8 de enero de 2025. Con fecha 16 de enero de 2025 la DXM aporta la referida documentación.

69.- Con fecha 17 de febrero de 2025 ALSA GRUPO solicita vista del expediente, que es remitido por la SUBDIC el 21 de febrero de 2025.

70.- Con fecha 17 de febrero de 2025 el TSJ de Galicia declara la firmeza de la sentencia 440/2024, referida en el antecedente 67.

71.- Con fecha 17 de marzo de 2025 TRAVIESO solicita vista del expediente, que es remitido por la SUBDIC el día 20 de marzo de 2025.

72.- Con fecha 18 de marzo de 2025 la SUBDIC solicita mas documentación a la DXM que es enviada el 3 de abril.

73.- Entre los días 31 de marzo de 2025 y 2 de abril de 2025 la SUBDIC requiere a varias empresas objeto de investigación en el expediente distinta documentación e información. (folios 9014 – 9082).

74.- Con fecha 10 de abril TRAVIESO presenta escrito con diversas consideraciones.

75.- Entre los días 25 de abril y 29 de abril de 2025 las empresas requeridas en el antecedente 86 proceden a responder al requerimiento de información (folios 9392 – 11210).

76.- Con fecha 2 de mayo de 2025 solicita mas documentación a la DXM que es enviada el 13 de mayo. También con fecha 2 mayo la SUBDIC requiere información a las UTEs XG-802, XG-817, XG-871 y XG-881. Dichas UTEs solicitan ampliación de plazo que es concedido por la SUBDIC.

77.- Con fecha 16 de mayo se requiere mas información por la SUBDIC a la DXM así como a diversas empresas investigadas. De la misma manera el 23 de mayo de 2025 se vuelve a requerir mas información a la SUBDIC.

78.- Con fecha 9 de junio de 2025 la SUBDIC notifica a ALSA GRUPO, GAM, EMPRESAS ALSA, EMPRESAS MONBUS y a TRAVIESO la suspensión de procedimiento. (folios 13142 - 13253)



79.- Con fecha 4 de julio de 2025 la SUBDIC notifica a ALSA GRUPO, GAM, EMPRESAS ALSA y EMPRESAS MONBUS el acuerdo de levantamiento de la anterior suspensión, y fija como nuevo plazo máximo para dictar resolución el 30 de noviembre de 2025.

En esa misma fecha y escrito solicitó a las empresas la cifra de volumen de negocios correspondiente al año 2024.

Asimismo, en esa misma fecha la SUBDIC requiere a ALSA GRUPO, GAM, "las EMPRESAS ALSA" y "las EMPRESAS MONBUS" información sobre sus volúmenes de negocios totales correspondientes al año 2024, a los efectos de contar con la información necesaria para elaborar la Propuesta de Resolución, información que fue facilitada por las empresas ALSA y por las empresas MONBUS el 29 de julio de 2025.

80.-Con fecha 15 de julio de 2025 se notifica a TRAVIESO, ALSA GRUPO, GAM, EMPRESAS ALSA y EMPRESAS MONBUS la denegación de la práctica de la prueba solicitada por TRAVIESO indicada en el antecedente 37.

81.- Con fecha 16 de julio de 2025, ante la falta de aportación de documentación por empresas investigadas y requerimiento de subsanación de información, se notifica a las empresas COMPOSTELANA SA, INTERURBANA DE AUTOCARES SAU, ELEUTERIO LÓPEZ Y CÍA, SL, EMPRESA LUBER, SLU y RÍAS ALTAS, SA una nueva suspensión de procedimiento. Con fecha 1 de agosto de 2025 se notifica a ALSA GRUPO, GAM, el resto de EMPRESAS ALSA y EMPRESAS MONBUS la referida suspensión de procedimiento.

82.- Con fecha 16 de julio de 2025 se requiere información a las UTEs XG-802, XG-817, XG-871 y XG-881.

Con fecha 5 de agosto de 2025 se notifica a ALSA GRUPO, GAM, EMPRESAS ALSA y EMPRESAS MONBUS el acuerdo de levantamiento de la suspensión de procedimiento, donde se fija como nuevo plazo máximo para dictar resolución el 08 de diciembre de 2025. Asimismo, en esa misma fecha se notifica a TRAVIESO el levantamiento de las suspensiones.

83.- Con fecha 11 de agosto de 2025 se pone a disposición de ALSA GRUPO, GAM, "las empresas ALSA", "las empresas MONBUS" y TRAVIESO la comunicación del cierre de la fase de instrucción del expediente sancionador S 1/2023 TRANSPORTE DE VIAJEROS 2 UTEs.

84.- Con fecha 19 de agosto de 2025 se pone a disposición de las empresas investigadas y los interesados la Propuesta de Resolución elaborada por la SUBDIC.

85.- Con fecha 20 de agosto de 2025 TRAVIESO pide vista del expediente y solicitud plazo prudencial para que se instruya lo requerido y pueda, en su caso solicitar pruebas complementarias o impugnar en algún supuesto la confidencialidad de determinados documentos. Con fecha 29 de agosto de 2025 ALSA GRUPO, "las empresas ALSA", "las



empresas MONBUS", Grupo de Autocares Monbus solicitan ampliación de plazo de 15 días para presentar alegaciones a la PR. Con fecha 29 de agosto RIAS ALTAS SA solicitó acceso al expediente. Con fecha 4 de septiembre la SUBDIC dio acceso al expediente a todos los solicitantes y denegó el plazo de ampliación solicitado.

86.- Con fecha 10 de septiembre de 2025 TRAVIESO solicita ampliación de plazo de 15 días para presentar alegaciones a la PR. Con fecha 12 de agosto de 2025 la SUBDIC denegó el plazo de ampliación solicitado.

87.- Con fecha 22 de septiembre de 2025 ALSA Grupo presentó sus alegaciones a la PR de la SUBDIC.

88.- Con fecha 25 de septiembre de 2025 RIAS ALTAS SA solicitó acceso al expediente. Con fecha 4 de septiembre la SUBDIC dio acceso al expediente.

89. Con fecha 25 de septiembre de 2025 TRAVIESO presentó sus alegaciones a la PR de la SUBDIC. Con fecha 29 de septiembre de 2025 GAM, "las empresas ALSA" y "las empresas MONBUS" presentaron sus alegaciones a la PR de la SUBDIC.

Con esa misma fecha RIAS ALTAS S.A. solicita el acceso al expediente. Con fecha 30 de septiembre la SUBDIC facilita el acceso al mismo.

90.- Con fecha 1 de octubre de 2025 se recibe en este Pleno la Propuesta de Resolución acompañada de las alegaciones que a la misma habían presentado.

91.- Con fecha 2 de octubre de 2025 el Pleno se reunió para designar ponente.

92.- Con fecha 8 de octubre de 2025 el Pleno toma el Acuerdo de Recalificación (AR) en el Expediente S1/2023 transporte de viajeros 2 UTEs que fue notificado a los interesados. Dicho Acuerdo fue notificado a los interesados y a la SUBDIC, concediéndoles un plazo de 15 días para presentar alegaciones al mismo.

Asimismo, se acordó suspender el plazo máximo de resolución del procedimiento con efectos desde la fecha del Acuerdo, conforme a lo previsto en el art. 37. 1 apartado f) de la LDC y el art. 12 del RD 261/2008, do 22 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Defensa de la Competencia (en adelante RDC). (Folios 20521 a 21046)

93.- Con fecha 15 de octubre el Pleno comunica a los interesados la existencia de un error en la redacción del Acuerdo de Recalificación aprobado por el Pleno en su reunión del 8 de octubre de 2025, ya que no recogía una modificación del texto presentado por el ponente al Pleno y que afectaba al encabezado del punto Primero del Acuerdo. Además se acuerda ampliar en 7 días el plazo para formular alegaciones los interesados (folios 21047 a 21085).

94.- Con fecha 16 de octubre de 2025 el Pleno comunica a los interesados la existencia de un error en el número de una página del acuerdo de 15 de octubre.



95.- Con fecha 15 de noviembre de 2025 la empresa TRAVIESO presentó sus alegaciones al Acuerdo de Recalificación.

Con fecha 18 de noviembre de 2025 las empresas referidas por sus representantes como "las empresas MONBUS": (i) EMPRESA MONFORTE S.A.U, (ii) AGUAS DE INCIO S.A., (iii) GÓMEZ DE CASTRO, S.A., (iv) TRANSPORTES LA UNIÓN S.A., (v) AUTOBUSES DE PONTEVEDRA S.A (vi) GALEGA DE AUTOCARES GALA S.L., (vii) CASTROMIL S.A., (viii) ELEUTERIO LÓPEZ Y CÍA S.L., (ix) RIAS ALTAS S.A., (x) AUTOS ARCADE S.L., (xi) AUTO INDUSTRIAL S.A., (xii) LA HISPANO IGUALADINA S.L., (xiii) MONBUS LARGA DISTANCIA (empresa sucesora de VIGO BARCELONA S.A.) y (xiv) EMPRESA LUBER S.L, las empresas referidas por sus representantes como "las empresas ALSA" (i) AUTOCARES CASTILLA Y LEÓN S.A.U., (ii) CAL PITA S.A., (iii) COMPOSTELANA, S.A.U, (iv) INTERURBANA DE AUTOCARES S.A., (v) NEX CONTINENTAL HOLDINGS S.L.U. y (vi) TRANSPORTES ADAPTADOS REGIONALES S.L.U. y la empresa GRUPO AUTOCARES MONBUS, S.L. presentaron sus alegaciones al Acuerdo de Recalificación.

96.- Con fecha 21 de noviembre de 2025 el Pleno se reunió para dictar un nuevo acuerdo en el que se determina que se entiende reanudado el cómputo del plazo. Dicho acuerdo estableció la reanudación del plazo desde el día siguiente al de la presentación de alegaciones por parte de la última de las empresas, es decir el 18 de noviembre de 2025 y se fija como nuevo plazo máximo para dictar resolución el 18 de enero de 2026.

Dicho acuerdo se notifica a ALSA GRUPO, GAM, EMPRESAS ALSA, EMPRESAS MONBUS, CNMC, TRAVIESO y SUBDIC.

97.- Con fecha 9 de diciembre de 2025 el Pleno se reunió para deliberar y aprobar este Acuerdo.

98.- Son partes interesadas en el expediente:

- GRUPO ALSA S. L.U. (B82059478).
- GRUPO AUTOCARES MONBUS S.L. (B27263896)
- EMPRESA MONFORTE S.A.U. (A15019243)
- INTERURBANA DE AUTOCARES S.A. (A28576015)
- AGUAS DE INCIO S.A. (A27024694)
- COMPOSTELANA, S.A.U. (A15064694)
- GÓMEZ DE CASTRO, S.A. (A27036623)
- TRANSPORTES LA UNIÓN S.A. (A36001576)



- AUTOBUSES DE PONTEVEDRA S.A. (A36000081)
- GALEGA DE AUTOCARES GALA S.L. (B36246320)
- CASTROMIL S.A. (A15000193)
- ELEUTERIO LÓPEZ Y CÍA S.L. (B27000678)
- RIAS ALTAS S.A. (A15022551)
- AUTOS ARCADE S.L. (B36004182)
- AUTO INDUSTRIAL S.A. (A32001117)-
- LA HISPANO IGUALADINA S.L. (B27383454).
- MONBUS LARGA DISTANCIA (B164221083) que es empresa SUCESORA DE VIGO BARCELONA S.A. (A32125148),
- EMPRESA LUBER S.L. (B27006147),
- TRANSPORTES ADAPTADOS REGIONALES S.L.U. (B84158922)
- NEX CONTINENTAL HOLDINGS S.L.U. (B85146363)
- AUTOCARES CASTILLA Y LEÓN S.A.U. (A24037905)
- CAL PITA S.A. (A15009939)
- TRAVIESO SOFTWARE TRANSPORTE DE VIAJEROS S.L. (B83268110)
- CNMC



2. LAS PARTES

2.1- EMPRESAS INVESTIGADAS

Forman parte dentro de la categoría de entidades investigadas las mercantiles GRUPO ALSA S.L.U. (B82059478), GRUPO AUTOCARES MONBUS S.L. (B27263896).

Asimismo, son entidades investigadas las concretas empresas que conforman las uniones temporales con las que el grupo de empresas MONBUS y el grupo de empresas ALSA licitaron conjuntamente a los lotes XG-802, XG-817, XG-848, XG-871 y XG-881 del Expediente 1/2020 DXM y que a continuación se detallan:

GRUPO AUTOCARES MONBUS, S.L. (B27263896), ALSA GRUPO, S.L. (B82059478), EMPRESA MONFORTE S.A.U. (A15019243), INTERURBANA DE AUTOCARES S.A. (A28576015), AGUAS DE INCIO S.A. (A27024694), COMPOSTELANA, S.A.U. (A15064694), GÓMEZ DE CASTRO, S.A. (A27036623), TRANSPORTES LA UNIÓN S.A. (A36001576), AUTOBUSES DE PONTEVEDRA S.A. (A36000081), GALEGA DE AUTOCARES GALA S.L. (B36246320), CASTROMIL S.A. (A15000193), ELEUTERIO LÓPEZ Y CÍA S.L. (B27000678), RIAS ALTAS S.A. (A15022551), AUTOS ARCADE S.L. (B36004182), AUTO INDUSTRIAL S.A. (A32001117), LA HISPANO IGUALADINA S.L. (B27383454), MONBUS LARGA DISTANCIA (B164221083) que es empresa SUCESORA DE VIGO BARCELONA S.A. (A32125148), EMPRESA LUBER S.L. (B27006147), TRANSPORTES ADAPTADOS REGIONALES S.L.U. (B84158922), NEX CONTINENTAL HOLDINGS S.L.U. (B85146363), AUTOCARES CASTILLA Y LEÓN S.A.U. (A24037905) y CAL PITA S.A. (A15009939).

2.2.- INTERESADOS EN EL PROCEDIMIENTO

2.2.1.- TRAVIESO SOFTWARE TRANSPORTE DE VIAJEROS S.L. (B83268110)

Sociedad domiciliada en Oleiros (A Coruña). La Subdirección de Investigación en su informe de 15 de diciembre de 2023, emitido en el marco del recurso del art. 47 LDC interpuesto por ALSA GRUPO S.L. contra la adopción del acuerdo de la SUBDIC de 7 de noviembre de 2023, por el que se reconoció a TRAVIESO SOFTWARE TRANSPORTE DE VIAJEROS S.L la condición de interesado, afirmó textualmente que

“La Subdirección de Investigación ha reconocido la legitimación activa de TRAVIESO S.L., en consonancia con el pronunciamiento favorable a dicha legitimación por parte de la sentencia 83/2023, de 10 de marzo, dictada por la



Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Xustiza de Galicia (F.J. 2º)

"SEGUNDO.-Que las codemandadas Alsa y Monbus alegan la falta de legitimación activa ad causam de la actora, entendiendo que "Travieso" carece de interés legítimo para interponer el recurso cuando la demandante ha intervenido desde la denuncia aportando documentación y la Administración gallega se ha entendido con ella como una parte más del E.A., y no como simple denunciante, de lo que han tenido conocimiento las codemandadas; la legitimación de "Travieso" le viene, por un lado, de resultar afectada por la resolución impugnada que favorece a las empresas concertadas en UTEs (Alsa Grupo S.L. y empresas del Grupo Monbus, Rias Altas S.A., empresa Monforte S.A., Castromil S.A.) en contra de los intereses de aquellas a las que asesora y podría continuar haciéndolo en la ejecución de la adjudicación del concurso, teniendo un perjuicio económico directo y, además, como denunciante por su interés en que se desarrolle una actividad de investigación para comprobar si se ha producido una conducta irregular por parte de las adjudicatarias del concurso (Alsa- Monbus) y la administración adjudicante (DXM)".

La SUBDIC hace suyos estos argumentos y entiende que el rechazo a la inclusión de TRAVIESO, S.L., como interesado sería rechazado por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJG, reproduciendo lo arriba señalado"

2.2.2.- DIRECCIÓN DE COMPETENCIA DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS MERCADOS Y DE LA COMPETENCIA (CNMC).

La Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la CNMC estipula en el artículo 25.1. a) que la Dirección de Competencia ejercerá las funciones de instrucción de los expedientes tramitados por conductas anticompetitivas. Conforme al anterior, es parte interesada en este procedimiento la Dirección de Competencia de la CNMC. La CNMC, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 1 y 2 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, es una entidad de Derecho público con personalidad jurídica propia y plena capacidad pública y privada, actualmente adscrita al Ministerio de Economía y Competitividad, que "tiene por objeto garantizar, preservar y promover el correcto funcionamiento, la transparencia y la existencia de una competencia efectiva en todos los mercados y sectores productivos, en beneficio de los consumidores y usuarios". Actuará en el desarrollo de su actividad y para el cumplimiento de sus fines con autonomía orgánica y funcional, plena independencia de las Administraciones Públicas, y sometimiento a estas Leyes y al resto del ordenamiento jurídico.

La Ley 1/2002 de 21 de febrero, de Coordinación de las Competencias del Estado y las Comunidades Autónomas en materia de Defensa de la Competencia, establece en su



artículo 5.3 que, al objeto de procurar la aplicación uniforme de la LDC, el Servicio de Defensa de la Competencia (actualmente, Dirección de Competencia, de la CNMC) podrá comparecer, en calidad de interesado, en los procedimientos administrativos tramitados por los órganos de defensa de la competencia de las Comunidades Autónomas.

3.- HECHOS PROBADOS

Conforme al Pliego de Concreción de hechos notificado a las partes y reproducido en la Propuesta de Resolución elevada al Pleno de la Comisión Gallega de la Competencia y conforme a las pruebas practicadas de oficio por la Subdirección de Investigación se consideran acreditados y relevantes para la resolución de este expediente los siguientes hechos:

Primero.- Por acuerdo de 21 de abril de 2020 de la Dirección Xeral de Mobilidade se dispuso la apertura del procedimiento de licitación del expediente de contratación 1/2020 DXM para la adjudicación de 29 concesiones de servicio público de transporte regular de viajeros de uso general por carretera (lotes XG-800 a XG-891).

Segundo.- Los grupos empresariales ALSA y MONBUS concurrieron a las concesiones XG-802, XG-817, XG-848, XG-871 y XG-881, constituyendo las Uniones Temporales de empresas (UTE'S) que a continuación se detallan por grupo y con el grado de participación en la UTE de cada una de las empresas:

1) Lote XG-802 Lugo – Santiago de Compostela, con anexos.

- Participan por el grupo MONBUS

RAZÓN SOCIAL	CIF	PARTICIPACIÓN
EMPRESA MONFORTE, S.A.U.	A15019243	40,00%
AGUAS DE INCIO, S.A.	A27024694	1,00%
GÓMEZ DE CASTRO, S.A.	A27036623	1,00%
TRANSPORTES LA UNIÓN, S.A.	A36001576	1,00%
AUTOBUSES DE PONTEVEDRA, S.A.	A36000081	1,00%



GALEGA DE AUTOCARES GALA, S.L.	B36246320	1,00%
--------------------------------	-----------	-------

CASTROMIL, S.A.	A15000193	30,00%
-----------------	-----------	--------

- Participan por el grupo ALSA

RAZÓN SOCIAL	CIF	PARTICIPACIÓN
--------------	-----	---------------

INTERURBANA DE AUTOCARES, S.A.	A28576015	12,00%
--------------------------------	-----------	--------

COMPOSTELANA, S.A.U.	A15064694	13,00%
----------------------	-----------	--------

2) Lote XG-817 Eje Atlántico y conexiones con Lugo, Lalín y Finisterre, con anexos.

- Participan por el grupo MONBUS

RAZÓN SOCIAL	CIF	PARTICIPACIÓN
--------------	-----	---------------

EMPRESA MONFORTE, S.A.U.	A15019243	40,00%
--------------------------	-----------	--------

GÓMEZ DE CASTRO, S.A.	A27036623	2,00%
-----------------------	-----------	-------

TRANSPORTES LA UNIÓN, S.A.	A36001576	1,00%
----------------------------	-----------	-------

CASTROMIL, S.A.	A15000193	40,00%
-----------------	-----------	--------

ELEUTERIO LÓPEZ Y CÍA, S.L.	B27000678	2,00%
-----------------------------	-----------	-------

RIAS ALTAS, S.A.	A15022551	2,00%
------------------	-----------	-------

AUTOS ARCADE, S.L.	B36004182	2,00%
--------------------	-----------	-------

AUTO INDUSTRIAL, S.A.	A32001117	2,00%
-----------------------	-----------	-------



LA HISPANO IGUALADINA, S.L.	B27383454	1,00%
-----------------------------	-----------	-------

VIGO BARCELONA, S.A.	A32125148	1,00%
----------------------	-----------	-------

- Participan por el grupo ALSA

RAZÓN SOCIAL	CIF	PARTICIPACIÓN
--------------	-----	---------------

INTERURBANA DE AUTOCARES, S.A.	A28576015	2,00%
--------------------------------	-----------	-------

COMPOSTELANA, S.A.U.	A15064694	2,00%
----------------------	-----------	-------

DAINCO, S.A.	A37216710	2,00%
--------------	-----------	-------

- En esta unión temporal participa asimismo la mercantil AUTOCARES RIAS BAIXAS, CIF B36019990, con un 1%.

3) Lote XG-848 Norte de las comarcas de Finisterre, Bergantiños y A Coruña.

- Participan por el grupo MONBUS

RAZÓN SOCIAL	CIF	PARTICIPACIÓN
--------------	-----	---------------

EMPRESA MONFORTE, S.A.U.	A15019243	14,00%
--------------------------	-----------	--------

ELEUTERIO LÓPEZ Y CÍA, S.L.	B27000678	2,00%
-----------------------------	-----------	-------

RIAS ALTAS, S.A.	A15022551	2,00%
------------------	-----------	-------

EMPRESA LUBER, S.L.	B27006147	2,00%
---------------------	-----------	-------

- Participan por el grupo ALSA

RAZÓN SOCIAL	CIF	PARTICIPACIÓN
--------------	-----	---------------



INTERURBANA DE AUTOCARES, S.A.	A28576015	15,00%
COMPOSTELANA, S.A.U.	A15064694	15,00%
TR. ADAPTADOS REGIONALES	B84158922	15,00%
NEX CONTINENTAL HOLDINGS	B85146363	15,00%
AUT. CASTILLA Y LEÓN, S.A.U.	A24037905	15,00%
CAL PITA S.A	A15009939	5,00%

4) Lote XG-871 Norte de la comarca de Betanzos, Sur de Ferrol y Oeste de la del Eume.

- Participan por el grupo MONBUS

RAZÓN SOCIAL	CIF	PARTICIPACIÓN
GÓMEZ DE CASTRO, S.A.	A27036623	1,00%
EMPRESA LUBER, S.L.	B27006147	1,00%
CASTROMIL, S.A.	A15000193	70,00%
ELEUTERIO LÓPEZ Y CÍA, S.L.	B27000678	1,00%
RIAS ALTAS, S.A.	A15022551	2,00%
LA HISPANO IGUALADINA, S.L.	B27383454	1,00%

- Participan por el grupo ALSA



RAZÓN SOCIAL	CIF	PARTICIPACIÓN
INTERURBANA DE AUTOCARES, S.A.	A28576015	6,00%
COMPOSTELANA, S.A.U.	A15064694	8,00%
TR. ADAPTADOS REGIONALES	B84158922	6,00%

- En esta unión temporal participa asimismo la mercantil AUTOS RIVAS S.L., CIF B15054331, con un 4%.

5) Lote XG-881 Este de la comarca de A Coruña.

- Participan por el grupo MONBUS

RAZÓN SOCIAL	CIF	PARTICIPACIÓN
EMPRESA LUBER, S.L.	B27006147	2,00%
ELEUTERIO LÓPEZ Y CÍA, S.L.	B27000678	2,00%
RIAS ALTAS, S.A.	A15022551	3,00%

- Participan por el grupo ALSA

RAZÓN SOCIAL	CIF	PARTICIPACIÓN
INTERURBANA DE AUTOCARES, S.A.	A28576015	21,00%
COMPOSTELANA, S.A.U.	A15064694	21,00%
TR. ADAPTADOS REGIONALES	B84158922	21,00%
NEX CONTINENTAL HOLDINGS	B85146363	10,00%



AUT. CASTILLA Y LEÓN, S.A.U.

A24037905

20,00%

Tercero.- Señala la SUBDIC que los lotes XG-802, XG-817, XG-848, XG-871 y XG-881, corresponden a las concesiones con mejores ratio de operación de todo el Plan de Transporte Publico de Galicia (PTPG) en general, y del procedimiento 1/2020- DXM, en particular.

Cuarto.- Alsa y Monbus son competidores reales en el mismo mercado de referencia, compitiendo en el mismo mercado de producto y en el mismo mercado geográfico.

Que ambos grupos empresariales manifestaron¹ su interés en concurrir a los lotes XG-817, XG-848, XG-871 y XG-881, en base a criterios de índole técnico y económico entre los que destacan factores de viabilidad económica y de potencial incremento de demanda.

Quinto.- Que las empresas ALSA dispondrían de las solvencias² cualificadas necesarias para concurrir en UTEs de su grupo, a las concesiones XG-802, XG-817, XG-848, XG-871 y XG-881.

Que a su vez las empresas MONBUS dispondrían de las solvencias³ cualificadas necesarias para concurrir en UTEs de su grupo a las concesiones XG-802, XG-817, XG-848 y XG-871.

Sexto.- Que las empresas MONBUS y las empresas ALSA eran ya operadoras en solitario de los servicios que mayoritariamente antecedieron a las concesiones XG-817 y XG-881 licitadas.

En efecto, la concesión XG-817 corresponde a las antiguas concesiones XG-517, XG-516 y V-7002 que estaban siendo operadas hasta el momento por mercantiles del grupo Monbus, y la concesión XG-881, corresponde mayoritariamente a las antiguas concesiones V-1129, V-7007 y V-7034 que estaban siendo operadas hasta el momento por mercantiles del grupo Alsa.

Séptimo.- Que para concurrir a los servicios de transporte incluidos en la concesión XG-848, las empresas ALSA y las empresas MONBUS presentaron oferta en UTE con una participación del 80% y 20 % respectivamente.

¹ Documento 1.12 ALSA (folio 341 y ss) y Documento 1-13 MONBUS (folio 453 y ss)

² Documento 3-73 y 3.1. pieza separada de confidencialidad, documento confidencial 1 ANEXO I Confidencial.

³ Documento 3-73 y 3.1. pieza separada de confidencialidad, documento confidencial 1 ANEXO I Confidencial.



Análogamente para concurrir a los servicios de transporte incluidos en la concesión XG-871, las empresas MONBUS y las empresas ALSA presentaron oferta en UTE con una participación del 76% y 20 % respectivamente.

Las concesiones XG-848 y XG-871 cuentan con volúmenes de ingresos y rendimientos similares de acuerdo a sus proyectos de explotación.

Octavo.- Que para concurrir a los servicios de transporte incluidos en las concesiones XG-802, XG-848 y XG-871 las empresas MONBUS y las empresas ALSA presentaron ofertas en UTE con una participación del 80%-20% y del 76%-20% respectivamente.

Noveno.- Que a diferencia del procedimiento de contratación 1/2019 DXM, primero convocado para la renovación del mapa concesional de Galicia, en ninguno de los lotes que conforman el procedimiento 1/2020 DXM, los grupos ALSA y MONBUS se presentaron como competidores

4. CARACTERIZACIÓN DEL MERCADO

4.1.- Normativa sobre transporte público regular permanente de viajeros de uso general terrestre. El Plan de Transporte Público de Galicia (PTPG)

Los transportes públicos regulares de personas de uso general tienen el carácter de servicios públicos de titularidad de la Administración. Es una actividad muy regulada tanto en el ámbito europeo, como nacional y autonómico. La ley 16/1987, de 30 de julio, de ordenación del transporte terrestre (LOTT) declara servicio público de titularidad de la Administración el transporte público regular permanente de viajeros de uso general que son los que van dirigidos a satisfacer una demanda general, siendo utilizada por cualquiera interesado.

El sector del transporte de viajeros por carretera, como se describe en la Resolución de la CNMC, de 9 de marzo de 2017, en el Expte. S/DC/0512/14 TRANSPORTE BALEAR DE VIAJEROS, es una actividad de interés público:

"(...) Se trata de una actividad de interés público y ,de, dadas sus características, regulada con el fin de garantizar el servicio y las condiciones de seguridad. Así, el Reglamento 1998/11/CE, de 11 de diciembre, que modifica el Reglamento (CEE) 684/92, establece normas comunes para los transportes internacionales de viajeros con autocares y autobuses, y el artículo 2 del Reglamento 2007/1370/CE, de 23 de octubre, de Servicios públicos de transporte de viajeros por ferrocarril y carretera, que se aplica a la explotación nacional e internacional de servicios públicos de transporte de viajeros por ferrocarril y otros medios ferroviarios y por



carretera (exceptuándose los destinados la explotación turística o de interés histórico), define el transporte público de viajeros cómo:

“servicios de transporte de viajeros de interés económico general ofrecidos a los usuarios sin discriminación y de forma continua”.

Y según el artículo 3:

“cuando una autoridad competente decida conceder al operador de su elección un derecho exclusivo o una compensación o ambas cosas, cualquiera que sea su naturaleza, en contrapartida por la ejecución de obligaciones de servicio público, deberá hacerlo en el marco de un contrato de servicio público”.

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

De acuerdo con este marco normativo general, los transportes terrestres por carretera se clasifican, por razón de su objeto, en transporte de viajeros y sus equipajes en vehículos acondicionados a tal fin, y de mercancías; y según su naturaleza, en públicos y privados: son transportes públicos aquellos que llevan a cabo por cuenta ajena a cambio de una retribución económica, y son transportes privados aquellos que llevan a cabo por cuenta propia para satisfacer necesidades particulares, o como complemento a otra actividad realizada por una empresa o establecimiento del mismo sujeto.

Por razones de interés público y seguridad viaria, la prestación del transporte público de viajeros por carretera está sujeto a autorización administrativa, estableciendo el artículo 22 de la LOTT que es necesario obtener previamente una licencia o autorización de transporte público que habilite para la realización de esta clase de transporte.

Respeto del transporte público de viajeros por carretera, de acuerdo con el artículo 64 de la LOTT, se distingue entre:

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

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

- de uso general, dirigido a satisfacer una demanda general, siendo utilizables por cualquiera interesado (líneas regulares de autobús sujetas, por lo general, la concesión pública). El artículo 71 de la LOTT establece que los transportes públicos regulares de viajeros de uso general tienen el carácter de servicios públicos de titularidad de la Administración Pública. Como regla general, la prestación de los mencionados servicios de uso general se llevará a cabo por la empresa a la que la Administración adjudique el correspondiente contrato de gestión de servicio público. En todo caso, el adjudicatario deberá ser titular de la autorización de transporte público de viajeros, regulada en el artículo 42 de la LOTT.*
- de uso especial, destinado a servir a un grupo específico de usuarios, como escolares, trabajadores, militares o grupos homogéneos similares y de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 89 de la LOTT, únicamente podrán prestarse cuando se cuente además con una autorización especial que habilite para eso, otorgada por la Administración.*

Dicha autorización especial solo podrá ser otorgada a una persona, física o jurídica, que previamente sea titular de la de transporte público de viajeros regulada en el artículo 42 de la LOTT. Las autorizaciones para la realización de transporte regular de uso especial se otorgan por el plazo a que se refiera el contrato con los usuarios, sin perjuicio de que la Administración pueda exigir su visado con una determinada periodicidad a fin de constatar el mantenimiento de las condiciones que justificaron su otorgamiento (art. 89.1 LOTT).

De acuerdo con el artículo 148.1.5ª de la Constitución Española (CE) y la Ley Orgánica 5/1987, de 30 de julio, de delegación de facultades del Estado en las Comunidades Autónomas en materia de transportes por carretera y por cable, la competencia en materia de transporte terrestre fue traspasada a las CC.AA”.

En el marco de la citada normativa europea y nacional en materia de transportes terrestres y al objeto de adaptar la normativa autonómica en la materia al ritmo de transformación social y territorial acaecido en las últimas décadas, la Comunidad Autónoma de Galicia aprobó la Ley 5/2009, de 26 de noviembre, de medidas urgentes para la modernización del sector del transporte público de Galicia y, en aplicación de la misma, se aprobó el Plan de modernización de las concesiones administrativas prestadoras de estos servicios, estableciéndose disposiciones para garantizar la prestación de los servicios de transporte público. El Tribunal Supremo, en su sentencia de 14 de marzo de 2016, anuló la ampliación de los plazos de vigencia de aquellas concesiones al amparo de lo previsto en aquella ley, por lo que se debieron programar

los trabajos de planificación de un nuevo sistema de transporte público para su licitación con arreglo a lo previsto en la normativa de la Unión Europea.

Para dar cumplimiento a esa sentencia se aprobó en Galicia la Ley 10/2016, de 19 de julio, de medidas urgentes para la actualización del sistema de transporte público de Galicia, que fijó como objetivo establecer las medidas necesarias y urgentes para que se actualizara el sistema de transporte público de Galicia en condiciones de seguridad, calidad y eficacia social, así como los mecanismos transitorios necesarios hasta alcanzar dicha actualización. Esta actualización se llevó a cabo mediante la aprobación de un "Plan de Transporte Público de Galicia" (PTPG). Dicha Ley 10/2016 configuró el PTPG como instrumento para lograr la ordenación de los servicios de transporte público regular de competencia de la Administración General de la Comunidad Autónoma de Galicia y adaptarlo a la evolución de las necesidades de la población en materia de movilidad. Como señala el Consello de Contas.

"2.1. La evolución social y territorial de la población de la Comunidad Autónoma en las últimas décadas requirió la revisión y adaptación del mapa de los servicios de transporte público de viajeros por carretera que estaban operativos antes de la aprobación del PTPG."⁴

Por su parte, el artículo 3 de la citada Ley 10/2016 establecía que:

"(...) los servicios públicos de transporte regular de uso general a los que hacía referencia el artículo 1 de la Ley 5/2009 continuarán siendo explotados por sus prestadores actuales hasta la actualización e implantación de los servicios establecidos en el Plan de Transporte Público de Galicia, de acuerdo con los plazos indicados en el artículo anterior".

Por lo tanto, el desarrollo del PTPG exigía adoptar medidas transitorias que permitieran garantizar la continuidad en la explotación de las concesiones hasta la implantación del mismo. A tal objeto, la Ley 16/2010 estableció como medida transitoria la obligatoriedad para el prestador del servicio, de continuar con la explotación de la concesión, lo que se produciría sin necesidad de requerimiento previo por parte de la Administración. Esta medida se estableció como obligatoria para el prestador si, en el plazo de 15 días naturales a contar desde el día siguiente al de la entrada en vigor de la ley, no comunicaba formalmente a la Dirección General competente en materia de transportes su renuncia expresa a dicha continuidad. Si el prestador del servicio renunciaba a continuar con la explotación en el citado plazo de los 15 días, mantendría, en cualquiera caso, la continuidad en la prestación de los servicios como *obligación de servicio público* en los términos establecidos en el artículo 97.3 del Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de ordenación de los transportes terrestres, durante el plazo máximo de

⁴"INFORME DE FISCALIZACIÓN DEL PROGRAMA DE ORDENACIÓN E INSPECCIÓN DEL TRANSPORTE EJERCICIOS 2019-2020", Consello de Contas de Galicia, 11 de octubre de 2023, p. 17.



12 meses, a contar desde la fecha de la renuncia, plazo en el que la Dirección General con competencias en materia de transportes procedería a la adjudicación directa del servicio de acuerdo con el Reglamento (CE) núm. 1370/2007. El citado plazo de los 15 días que concedía la Ley 16/2010 para ejercitar la renuncia a la continuidad de la explotación de las concesiones finalizó el 8 de agosto de 2016 y se produjo una renuncia masiva por parte de los concesionarios, en concreto a 69 concesiones, que afectaban a toda la provincia de Ourense y Lugo y la gran parte de la provincia de Pontevedra.

En aplicación del artículo 3 de la ley 10/2016, las consecuencias de las renunciadas masivas fueron las siguientes:

- La obligación del prestador que renuncia a mantener la continuidad en la prestación de los servicios como obligación de servicio público, en los términos establecidos en el artículo 97.3 del Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de ordenación de los transportes terrestres, durante el plazo máximo de 12 meses, a contar desde la fecha de la renuncia.
- La obligación ineludible de la Administración de proceder, en este plazo máximo de 12 meses, a través de la Dirección General con competencias en la materia de transportes (la DXM) a la adjudicación directa del servicio de acuerdo con el Reglamento (CE) núm. 1370/2007 (art. 5.5).

En la situación descrita, la Consellería de Infraestructuras y Vivienda licitó 41 nuevos contratos de gestión del servicio público de transporte regular de viajeros de uso general en aplicación de la primera fase del Plan de Transporte Público de Galicia (PTPG).

El 10 de julio de 2017, la Dirección General de Movilidad, de la Xunta de Galicia, aprobó los 41 proyectos de explotación de los servicios de transporte público regular de uso general. El 14 de julio de 2017 se aprobó el Pliego de Condiciones del contrato de gestión de servicio público de transporte regular de viajeros de uso general por carretera.

La Ley 2/2017, de 8 de febrero, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Ordenación promovió la integración de servicios dirigidos a la atención de diferentes colectivos de personas usuarias e impulsó el diseño de una nueva red de transporte público con una mejor cobertura territorial que se instrumentó a través de la redacción de proyectos de explotación racionales que promoviesen la concurrencia pública mediante la convocatoria de un procedimiento de licitación equitativo.

Para garantizar la correcta prestación del servicio público, la administración pública de la Comunidad Autónoma de Galicia convocó, entre otras, la licitación de la concesión



de transporte regular de viajeros de uso general por carretera que recibió el número de expediente 1/2020-DXM donde se producen los hechos denunciados.

El procedimiento 1/2020 DXM completó el proceso de renovación del mapa concesional que se inició en 2019 mediante la convocatoria de los procedimientos 1/2019 DXM y 2/2019 DXM. De acuerdo a la información proporcionada por la DXM, en el año 2016 con carácter previo al diseño del Plan de Transporte público de Galicia, la red de transporte público de Galicia de "uso general" se encontraba estructurada en un total de 144 concesiones⁵. Como señaló la CGC en su Resolución 3/2020, de 8 de julio de 2020⁶, se trataban de concesiones muy antiguas⁷ que no se habían abierto a la competencia, lo que obligaba a las empresas que querían participar en este mercado a tener que comprar las concesiones ya que no podrían obtenerlas en una licitación pública. La convocatoria de las licitaciones 1/2019 DXM, 2/2019 DXM y 1/2020 DXM significaron la aplicación de una política procompetitiva ya que se trataba con ellas de actuar en un sector de la actividad económica pública (los contratos de gestión de los servicios públicos de transporte regular) donde, por diversas razones⁸, se había limitado hasta esa fecha la apertura del mercado a todas las empresas y la posibilidad de aplicar, en ese sector, los principios de libre competencia.

La implementación del Plan de Transporte público de Galicia, operada tras la convocatoria de los procedimientos 1/2019 DXM, 2/2019 DXM y 1/2020 DXM, introdujo las siguientes modificaciones:

- Reducción del número de concesiones de transporte público de "uso general" a 127, cuyos ingresos ascendieron a 43.539.471 €.
- Incorporó compensaciones públicas por importe de 65.722.814€ al objeto de mantener el equilibrio económico de cada concesión y de las compensaciones por cada reserva de plaza que realiza la Administración en servicios integrados o compartidos a favor de escolares con derecho al transporte escolar gratuito tras integrar en las nuevas concesiones un total de 1147 contratos de transporte escolar.

El primer expediente de licitación 1/2019 DXM (lotes XG-600 a XG-743), correspondió con la renovación de los servicios a los que sus operadores originales habían renunciado al amparo del apartado 1 del artículo 3 de la Ley 10/2016 y que tuvieron que

⁵ Plan de transporte público de Galicia , apartado 1.3.3.1

⁶ Resolución CGC 3/2020 – ARRIVA NOROESTE S.L. (EN LA ACTUALIDAD, ARRIVA GALICIA, SL)

⁷ "(...) de acuerdo con la información complementaria remitida a este Pleno por la Dirección General de Movilidad, que este mercado era un mercado cerrado, ya que no existe memoria de licitaciones por parte de la Xunta de Galicia, que de existir lo serían con anterioridad a Constitución de 1978." Resolución CGC 3/2020.

⁸ Como señalamos, la Dirección general de Movilidad no tiene constancia de la existencia de anteriores licitaciones de contratos de gestión de servicio público de transporte regular y considera que de existir serían previos a la Constitución de 1978.



ser adjudicados directamente en el año 2017, por parte de la Administración, con carácter provisional, por un plazo máximo de dos años, al amparo del apartado 5 del artículo 5 del Reglamento (CE) nº 1370/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2007, sobre los servicios públicos de transporte de viajeros por ferrocarril y carretera y por los que se derogan los Reglamentos (CEE) nº 1191/69 y (CEE) nº 1107/70 del Consejo. Este expediente estaba formado por 100 lotes, de los cuales 6 de ellos quedaron desiertos. La resolución de este expediente dio lugar a la adjudicación de 94 nuevos contratos de concesión, de los que 87 lotes iniciaron su prestación en 1 de enero de 2020 y los restantes 7 lotes el 24 de febrero de 2020.

El segundo proceso de licitación, el expediente 2/2019 DXM (lotes XG-603, XG-630, XG-641 y XG-686) correspondió a los servicios cuyos contratos quedaron desiertos en el expediente 1/2019 DXM, entre ellos los lotes (XG-603, XG-702 y XG-704) se reconfiguraron en un único lote (XG-603) unificado. Estos 4 lotes iniciaron su prestación el 1 de enero de 2020.

Por último, el tercer expediente, 1/2020 DXM (lotes XG-800 a XG-891) correspondió con la renovación de los servicios que sus operadores originales seguían prestando. Se incluían también en esta licitación la renovación de los servicios a los que sus operadores originales habían renunciado y que habían sido adjudicados por un plazo máximo de dos años, por parte de la Administración, unos meses más tarde que los que fueron incluidos en el expediente 1/2019 DXM. Este expediente estaba formado por 29 lotes, que iniciaron su prestación el 19 de septiembre de 2020 (10 lotes) y el 23 de diciembre de 2020 (19 lotes).

4.2.- Mercado relevante

Como señala la Comisión Europea en la Comunicación C/2024/1645⁹ la definición de mercado es una herramienta que utiliza la Comisión para determinar los límites de la competencia entre las empresas, siendo su principal objetivo diagnosticar de forma sistemática las presiones competitivas efectivas e inmediatas a las que se enfrentan las empresas afectadas cuando ofrecen ciertos productos en una zona concreta. La definición de mercado permite identificar a los principales competidores de las empresas afectadas como oferentes de dichos productos, así como a los correspondientes clientes.

Únicamente los productos que ejercen una presión competitiva efectiva e inmediata en el período de tiempo de referencia pertinente forman parte del mismo mercado de referencia que las empresas afectadas, mientras que otras presiones menos efectivas o meramente potenciales, se consideran parte de la evaluación de la competencia.

⁹ Comunicación de la Comisión relativa a la definición de mercado de referencia a efectos de la normativa de la Unión en materia de competencia. C/2024/1645 publicada en el DOUE el 22 de febrero de 2024.



El objetivo principal de la definición de mercado es proporcionar un marco que estructure y facilite la valoración de la competencia al identificar de forma sistemática las presiones efectivas e inmediatas de la competencia a las que se enfrentan las empresas afectada al ofrecer determinados productos a clientes en una zona concreta.

La noción de mercado tanto desde el punto de vista del producto como de su dimensión geográfica debe identificar a aquellos rivales que pueden limitar el comportamiento de las empresas o impedirles actuar con independencia de cualquier presión competitiva. Para determinar la forma en la que se aplican los conceptos, la referida Comunicación afirma en el apartado 12, que "según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia y del Tribunal General de la Unión Europea (en adelante, «los tribunales de la Unión») y la práctica casuística de la Comisión, el mercado de referencia en el que la Comisión valora la dinámica de la competencia comprende un producto y una dimensión geográfica".

El mercado de producto de referencia comprende la totalidad de los productos (bienes y servicios) que los consumidores consideren intercambiables o sustituibles en razón de sus características o su precio o el uso que se quiera hacer de ellas. Que la empresa tenga la capacidad para imponer sus condiciones en el mercado, distorsionando la competencia y perjudicando a los consumidores va a depender de las alternativas reales o potenciales que existen en ese mercado a sus productos, es decir dependerá de la sustituibilidad del producto o servicio. El mercado geográfico comprende la zona en la que las empresas afectadas desarrollan actividades de suministro de los productos y de prestación de los servicios de referencia son suficientemente homogéneas y diferenciadas de las zonas geográficas más próximas.

Por ultimo señalar que como ha indicado esta CGC en numerosas resoluciones la delimitación del mercado relevante es esencial en los supuestos de aplicación del artículo 2 LDC; es importante, aunque no esencial, en los supuestos de aplicación del artículo 1 LDC y no suele ser objeto de cuestión en los supuestos de aplicación en los que se enjuicia la conducta a la luz del artículo 3 LDC¹⁰.

Con todos estos precedentes y consideraciones, en el supuesto de esta Resolución debemos de hacer la distinción entre el mercado relevante de producto y el mercado relevante geográfico.

4.2.1.- Mercado relevante de producto

Como indica la Subdirección de Investigación la práctica investigada afecta al mercado del transporte de viajeros por carretera, en concreto la prestación del servicio de

¹⁰ Resolución 3/2020–ARRIVA NOROESTE S.L. (EN LA ACTUALIDAD, ARRIVA GALICIA, SL); Resolución 3/2021–LICITACIÓN UNIVERSIDAD DE VIGO y Resolución 9/2024 – LICITACIÓN SERVICIOS LIMPIEZA, DESINFECCIÓN Y GESTIÓN RESIDUOS.



transporte público regular, de uso general incluido en la clasificación NACE, sección H, clase 4931 "Transporte terrestre urbano y suburbano de pasajeros". De modo singular el mercado relevante de producto incluiría los servicios licitados en el contrato de gestión del servicio público de transporte regular de viajeros de uso general por carretera incluidos en el expediente contratación 1/2020 DXM (Lotes XG-800 a XG-891). La licitación fue convocada por la Dirección General de Movilidad de la Xunta de Galicia.

Los transportes regulares de personas de uso general tienen el carácter de servicios públicos de titularidad de la Administración, y pueden ser utilizados, sin discriminación por cualquier persona que lo desee de acuerdo con la normativa de aplicación en esta materia. Es preciso recordar que se trata de un sector sometido a una intensa regulación tanto europea, como nacional y autonómica, exigiéndose para su prestación como título habilitante, ya que cómo vimos tienen el carácter de servicios públicos, la correspondiente concesión administrativa, obtenida a través del correspondiente procedimiento de licitación pública. Como regla general, la prestación de estos servicios de uso general se llevan a cabo por la empresa a la que la Administración adjudique el correspondiente contrato de gestión de servicio público, por lo que la competencia se produce "por el mercado" y no "en el mercado". De ahí, que el momento de la licitación sea el momento mas importante en la aplicación de la normativa de la competencia y en el momento en el que se debe exigir una actuación totalmente correcta y conforme la buena fe de los intervinientes en la licitación¹¹.

Como hemos visto la implementación del Plan de Transporte público de Galicia, implicó la convocatoria de los procedimientos 1/2019 DXM, 2/2019 DXM y 1/2020 DXM, siendo este algunos de los lotes de éste último, los que son objeto de investigación en este expediente sancionador.

Desde la perspectiva de la competencia lo relevante es que la práctica se produce en el marco de un procedimiento de licitación pública con el objeto precisado en el expediente 1/2020 DXM. Por ello, la primera cuestión a dilucidar es si el concurso constituye en sí mismo un mercado o es parte de un mercado más amplio. A tal efecto interesa tomar en consideración los criterios señalados por la extinta CNC que en su Resolución de 19 de octubre de 2011 dictada en el expediente S/0226/10, Licitaciones de carreteras:

"Desde un punto de vista económico, el que una licitación o un concurso puedan constituir en sí mismo un mercado relevante depende fundamentalmente de la naturaleza del producto que se licita, su grado de diferenciación y la frecuencia con la que sale al mercado. Cuando lo que se saca a concurso o subasta consiste en un producto muy diferenciado y además ello ocurre con un carácter muy esporádico, las condiciones de competencia serán muy específicas o pueden

¹¹ Resolución 3/2020–ARRIVA NOROESTE S.L. (EN LA ACTUALIDAD, ARRIVA GALICIA, SL), p. 28.



variar mucho de una vez a otra. En esos casos puede tener justificación definir cada licitación como un mercado.”

Como hemos visto el procedimiento 1/2020 DXM formaba parte del proceso de implementación del Plan de Transporte público de Galicia (PTOG) que completó el proceso de renovación del mapa concesional que se inició en 2019 mediante la convocatoria de los procedimientos 1/2019 DXM y 2/2019 DXM, siendo el plazo de duración de los contratos derivados de estas licitaciones de 10 años y su objeto la concesión de servicio público de transporte regular de viajeros de uso general por carretera (Lotes XG-800 a XG-891).

Teniendo en cuenta la descripción del objeto del contrato este Pleno considera que el mercado afectado es el referido al objeto de la licitación, es decir, el contrato de gestión del servicio público de transporte regular de viajeros de uso general por carretera dividido en lotes (Lotes XG-800 a XG-891) convocado por la DXM y cuyo número de expediente es el 1/2020 DXM. El mercado relevante será el de la contratación pública de concesión de servicio público de transporte regular de viajeros de uso general por carretera con el código CPV (vocabulario común de contratación pública) 60100000-9 que fue convocado mediante procedimiento abierto no sujeto a regulación armonizada.

4.2.2.- Mercado geográfico

Debe destacarse que en el mercado del transporte regular de viajeros de uso general por carretera en los últimos años se observa una tendencia al crecimiento de los grandes operadores mediante la adquisición de concesiones o la compra de empresas rivales que conllevan la adquisición de las líneas explotadas por esas empresas en régimen de concesión.

Como señaló la CGC en su Resolución 3/2020 – Arriva Noroeste S.L. (en la actualidad, Arriva Galicia, SL), en estas licitaciones la competencia se produce “por el mercado” es decir por obtener el contrato de servicio, y no “en el mercado” que es lo más habitual, de tal manera que las empresas compiten entre sí en el momento del concurso, pero una vez adjudicado ya no existe esa posibilidad de competir hasta el momento en el que se vuelva a abrir ese mercado por la convocatoria de un nuevo concurso. Ello porque el criterio fundamental de determinación del mercado relevante geográfico en los mercados de licitaciones públicas es de la sustituibilidad de la oferta. De ahí, que el momento de la licitación sea el momento mas importante en la aplicación de la normativa de la competencia y en el momento en el que se debe exigir una actuación totalmente correcta y conforme a la buena fe de los intervinientes en la licitación. Las empresas que operan en el mercado de transporte público de viajeros compiten por obtener una cartera de licitaciones. Perder una no significa necesariamente la desaparición de esa empresa de transporte, sino que los recursos necesarios para prestar el servicio de transporte licitado y que no se obtiene se podrán utilizar en otras



licitaciones que podrán ser cualquiera de las licitaciones de transporte regular o especial que pueda convocar la Xunta de Galicia.

Desde el punto de vista geográfico, las presuntas prácticas anticompetitivas que se producen es el conjunto de la Comunidad Autónoma de Galicia, esto es así porque los lotes del procedimiento de licitación Expediente 1/2020 DXM comprenden servicios de transporte que discurren en el ámbito territorial de las cuatro provincias de la Comunidad Autónoma de Galicia, sin que consten indicios de afectación fuera de dicha Comunidad.

Como hemos visto, y señala la SUBDIC en su PR, el PTPG implicó la reducción del número de concesiones de transporte público de "uso general" de la Comunidad Autónoma de Galicia a 127, cuyos ingresos ascendieron a 43.539.471€, incorporó compensaciones públicas por importe de 65.722.814 € al objeto de mantener el equilibrio económico de cada concesión y mantuvo dotaciones en la ley de presupuestos destinadas a transporte escolar de "uso especial" por importe de 43.749.826 €. El resultado supuso un volumen de negocio anual por importe de 153.012.113 € en el que los grupos ALSA y MONBUS alcanzaron una cuota de mercado del 36,3% (55.469.483 €).



5.- CUESTIONES PREVIAS

5.1.- Sentencia del TSJ de Galicia de 10 de marzo de 2023

La sentencia del TSJ de Galicia de 10 de marzo de 2023¹² estimó íntegramente el recurso contencioso-administrativo interpuesto por TRAVIESO SOFTWARE TRANSPORTE DE VIAJEROS, S.L. contra la Resolución de la CGC de 22 de octubre de 2021, ordenando *"(...) la devolución del E.A. a la CGC, a fin de que incoe expediente sancionador, contra las codemandadas, ALSA y MONBUS, por indicios de haber podido repartirse el mercado al concurrir al concurso a través de UTE"*.

Entre los razonamientos jurídicos que motivan el fallo, señala el TSJ de Galicia que la licitación en UTE entre ALSA y Monbus en 5 lotes del Expediente 1/2020 DXM no estaba justificada y que ello respondía a la conducta prohibida de repartirse el mercado. Así declara textualmente que:

"QUINTO.- Que, así pues, la licitación en UTE por Alsa y Monbus en 5 lotes (4 de ellos los más importantes) no está justificada y responde a la conducta, prohibida, de repartirse el mercado toda vez que las UTEs resultan anticompetitivas, justificándose la colaboración entre varias empresas cuando, por su capacidad financiera o técnica, necesiten complementarse, mayormente cuando de la unión se deducen eficiencias para los consumidores, pero en este caso, en modo alguno se acredita ni la necesidad ni los efectos beneficiosos que, en su caso, habrían de resultar en la tramitación del expediente (...)"

y que

"(...) en el de Galicia, se presentan en UTE las dos empresas de mayor nivel y tamaño económico, y cualquiera de ellas, por separado puede optar en mejores condiciones que el resto de las licitadoras a los lotes en que concurrieron en UTE y, además, participan en otros separadamente, pero evitando competir"

En relación con cual debe de ser el test de legalidad que deba de emplearse para determinar el carácter colusorio o no de la concurrencia de empresas a una licitación pública en UTE, la sentencia afirma que:

"(...) la CNMC para apreciar la legalidad de una UTE, o si contraviene la LDC, realiza el test de legalidad, enjuiciando la compatibilidad de las UTEs con el derecho de la competencia, sobre la base de su necesidad objetiva, apreciando que la infringe si las empresas tienen capacidad de presentarse a la licitación separadamente, obligando a analizar la capacidad técnica y financiera de cada

¹² Sentencia del Tribunal Superior de Galicia de 10 de marzo de 2023, sentencia 00083/2023.



una, efectuando un análisis caso por caso, estableciendo la CNMC la doctrina sobre infracción del art. 1 LDC en contratación pública, en Resoluciones de 29-9-2016, exp. 007/16, Agencias de Viaje, de 30-6-2016, exp. 019/14, Infraestructuras Ferroviarias, de 16-1-2015, exp. 0473/13, Postes de Hormigón;"

Por último, en el razonamiento jurídico SEXTO concluye que:

"SEXTO.- Que el hecho de que ALSA Y MONBUS, hayan concurrido en UTE a 5 lotes (entre ellos, los 4 de mayor importancia económica y sin concurrir por separado a ninguno de los otros 24 lotes, no puede interpretarse, conforme a las reglas de la lógica y las pautas de la experiencia, como una "casualidad" (caso), sino que ha de considerarse como una "causalidad" (causa) de un acuerdo, previo, para aprovecharse, además, de que los pliegos permiten concurrir a todas las licitaciones y evitando la aplicación de la cláusula sobre máximas adjudicaciones, concurriendo en las otras con otros transportistas, lo que constituye, más que una fundada sospecha, un indicio racional y bastante de concierto para obtener una posición dominante, sino excluyente, del transporte público gallego precisando su investigación con la tramitación de un oportuno y procedente expediente sancionador"

Las representaciones procesales de la Xunta de Galicia, de Alsa Grupo, S.L., y Rías Altas, S.A., Empresa Monforte, S.A. y Castromil, S.A.U. presentaron escritos de preparación de recursos de casación contra dicha sentencia. La Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, mediante auto de 4 de octubre de 2023, acordó inadmitir el recurso de casación nº 4574/2023, preparado por las citadas representaciones procesales, contra la sentencia del TSJ de Galicia de 10 de marzo de 2023.

Con fecha 23 de octubre de 2023 la SUBDIC adopta el acuerdo de incoación del procedimiento sancionador contra Alsa Grupo, S.L., y Grupo Monbus. Dicha incoación fue recurrida por la vía del art. 47 LDC tanto por GRUPO AUTOCARES MONBUS S.L. como por la empresa ALSA GRUPO S.L. La SUBDIC en el informe emitido en el marco de esos recursos del art. 47 LDC, afirmó que:

"La Subdirección de Investigación se ha limitado a cumplir el fallo de la sentencia 83/2023, de 10 de marzo, dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Xustiza de Galicia"

En las resoluciones aprobadas por el Pleno de la CGC para solventar esos recursos (Resoluciones de 28 de diciembre de 2023¹³) éste declaró que dicha incoación no había ocasionado indefensión ni perjuicio irreparable a derechos o intereses legítimos, únicos motivos por los que podría ser admisible el recurso del art. 47 LDC, por lo que los

¹³ Resolución RA 7/2023 INCOACIÓN 1 MONBUS en el Expediente S 1/2023 - transporte de viajeros por carretera 2: UTES y Resolución RA 8/2023 INCOACIÓN 2 ALSA en el Expediente S 1/2023 - Transporte de viajeros por carretera 2: UTES



desestimó. El posterior recurso contencioso administrativo interpuesto por GRUPO AUTOCARES MONBUS SL contra la Resolución RA 7/2023 fue desestimado por la sentencia del TSJ de Galicia de 29 de noviembre de 2024¹⁴, sentencia en la que, en su Fundamento Jurídico Tercero, se razona que:

“El análisis del fondo del debate tiene que pasar revista a cada uno de los motivos que invocan los letrados de las partes litigantes, como ordena el artículo 33.1 de la ley procesal, pero ello no impide recordar que el acuerdo de incoación del procedimiento sancionador a la actora (y a otra empresa) por la presunta comisión de conductas prohibidas en la legislación sobre competencia que aquí se fiscaliza, tuvo su causa exclusiva en el mandato impuesto en una sentencia firme, lo que significaba que ésta se tuviera que ejecutar en sus propios términos, por ser una obligación impuesta en los artículos 118 de la Constitución española, 18.2 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, y 103.2 de la LRJCA, al igual que en las SsTC 125/1987, 92/1988, 118/1988, 148/1989, 1/1997, 106/1999, 89/2004, 86/2005, 187/2005, 139/2012 y 211/2013, así como en las SsTS de 13.07.15, rec. 1818/2014, 27.01.16, rec. 1413/2015, y 08.06.22, rec. 832/2021.

(...)

Expuestas estas consideraciones, tiene que rechazarse el primer motivo de nulidad a que se refiere la demanda, pues ni el acuerdo de incoación, ni el de segundo grado que lo confirmó, pudieron vulnerar el principio de presunción de inocencia de la actora que consagra el artículo 24 de la CE, ni tampoco predeterminar su culpabilidad, ya que se limitaron a cumplir el fallo de una sentencia que ordenó incoar un procedimiento por existir indicios de la presunta comisión de una conducta anticompetitiva, de modo que será tras su completa instrucción con todas las garantías cuando se decida lo que proceda, que será la de quedar indemne o ser sancionada con la imposición de una multa, sin olvidar las accesorias de la prohibición para contratar contemplada en el artículo 71.1.b) de la Ley 9/2017 (...)

Con posterioridad el 29 de mayo de 2024, se comunicó a las empresas AUTOCARES CASTILLA Y LEÓN S.A.U., CAL PITA S.A., COMPOSTELANA, S.A.U, INTERURBANA DE AUTOCARES S.A., NEX CONTINENTAL HOLDINGS S.L.U., TRANSPORTES ADAPTADOS REGIONALES S.L.U. y DAINCO S.A.; y, a las empresas EMPRESA MONFORTE S.A.U., (AGUAS DE INCIO S.A., GÓMEZ DE CASTRO, S.A., TRANSPORTES LA UNIÓN S.A., AUTOBUSES DE PONTEVEDRA S.A., GALEGA DE AUTOCARES GALA S.L., CASTROMIL S.A., ELEUTERIO LÓPEZ Y CÍA S.L., RIAS ALTAS S.A., AUTOS ARCADE S.L., (xi), AUTO INDUSTRIAL S.A., LA HISPANO IGUALADINA S.L., VIGO BARCELONA S.A. y EMPRESA LUBER S.L el Acuerdo de la SUBDIC de la CGC del 29 de mayo de 2024, en

¹⁴ Sentencia del Tribunal Superior de Xustiza de Galicia de 29 de noviembre de 2024, sentencia 0440/2024.



virtud del cual se amplió el Acuerdo de Incoación del expediente sancionador, incorporando al mismo, en condición de investigadas, *«las concretas empresas que conforman las uniones temporales con las que ambos grupos licitaron conjuntamente a los lotes XG-802, XG-817, XG-848, XG-871 y XG-881 del Expediente 1/2020 DXM»*. (Folios 2983 a 3082).

5.2.- Test de legalidad aplicable en los supuestos de concurrencia de empresas en UTE a una licitación pública.

Desde la probación de la Ley 18/1982, de 26 de mayo, sobre régimen fiscal de agrupaciones y uniones temporales de Empresas y de las Sociedades de desarrollo industrial regional,¹⁵ y la aparición de la figura de las Uniones Temporales de Empresas (UTE) se ha debatido los efectos negativos que este "sistema de colaboración entre empresarios" puede producir en el ámbito de la aplicación del derecho de la competencia. Desde el punto de vista de la contratación pública se han defendido las ventajas que supone la concurrencia de empresas en UTEs a las licitaciones, en la medida en que facilitan la presentación de ofertas por parte de empresas que no podrían participar de manera individualizada a esa licitación. Ese mayor número de participantes debería de comportar una ventaja pro-competitiva en ese mercado, ya que no debemos de olvidar que el sistema de contratación pública en España se caracteriza por la reducida concurrencia de licitadores¹⁶.

Las UTEs no serán restrictivas de la competencia cuando la forman empresas que no son competidores reales o potenciales en ese mercado, como son las formadas por empresas del mismo grupo, las que no están presentes en el mismo mercado o las constituidas por empresas que no tendrían capacidad para poder concurrir a la licitación de forma individual.

En relación con las licitaciones 1/2019 DXM, 2/2019 DXM y 1/2020 DXM señala el Consello de Contas el reducido número de ofertas que se presentaron a las mismas al afirmar en su Informe de Fiscalización que:

"2.16. La participación en las licitaciones fue muy limitada, a 72 lotes concurren un solo licitador. Las empresas concurren fundamentalmente a través de UTEs, constituyendo esta forma asociativa el instrumento de acceso a las

¹⁵ El art. 1.1 de dicha ley afirma que "Tendrán la consideración de Unión Temporal de Empresas el sistema de colaboración entre empresarios por tiempo cierto, determinado o indeterminado para el desarrollo o ejecución de una obra, servicio o suministro."

¹⁶ Como señala la CNMC "(...) la intensidad de la competencia en el aprovisionamiento público es reducida, como revela el elevado porcentaje de licitaciones con un único participante (en casi un 34% de los contratos estatales hay un único participante, y en un 66% de los contratos estatales hay 3 o menos participantes)." E/CNMC/004/18 - RADIOGRAFÍA DE LOS PROCEDIMIENTOS DE CONTRATACIÓN PÚBLICA EN ESPAÑA, p. 50.



contratacións de las PYMES. En buena parte de las UTES existe una importante diferencia en la participación de las empresas que las forman”.¹⁷

E indica el Consello de Contas que al 59% de los lotes del concurso 1/2019 DXM se presentó una sola oferta, al 23% solo dos ofertas, al 9% de los lotes tres ofertas y al 4% de los lotes 4 propuestas, quedando el otro 5% de los lotes desiertos:

“La concurrencia de licitadores al concurso 1/2019 DGM fue muy limitada, ya que al 59 de los 100 lotes tan solo se presentó una propuesta; a otros 23 lotes, dos propuestas; a 9 lotes, tres propuestas; y tan solo a 4 de los lotes se presentaron cuatro propuestas, y a 5 lotes no se presentaron ofertas. También fue muy escasa la concurrencia a las licitaciones de empresas no integradas en UTES. A 71 de los lotes solo se presentaron UTES, a 15 lotes concurrieron empresas y UTES, y tan solo a 9 lotes se presentaron empresas no integradas”.¹⁸

En el posterior concurso 1/2020 DXM la concurrencia se incrementó, existiendo una mayor competencia en esa licitación que en el concurso 1/2019 DXM. Así el número de lotes a los que se presentó una sola oferta fue del 34,48% (56% en la licitación 1/2019 DXM); dos ofertas se presentaron al 27,59% de los lotes (23% en la la licitación 1/2019 DXM); tres ofertas al 17,24% de los lotes (9% en la la licitación 1/2019 DXM); cuatro ofertas se presentaron al 17,24% de los lotes (4% en la licitación 1/2019 DXM) y a un lote (XG-802) se presentaron siete propuestas mientras que en la licitación 1/2019 DXM el número máximo de ofertas a un lote fue de 4. No obstante el Consello de Contas sigue recordando que dicha participación fue reducida al señalar que:

“Igual que en los anteriores concursos, el número de licitadores que se presentaron al concurso 1/2020 DGM fue muy reducido en la mayor parte de los lotes. Así, a 10 de los 29 lotes tan solo se presentó una propuesta, a 8 lotes 2 propuestas, a 5 lotes 3, a otros 5 lotes 4 propuestas. Con carácter excepcional se presentaron siete propuestas al lote XG-802 Lugo-Santiago de Compostela”.¹⁹

En España la CNMC ha reconocido de forma reiterada que las UTES no son restrictivas de la competencia²⁰ pero advierte de la necesaria vigilancia que sobre ellas se debe de realizar²¹. De la misma opinión es la jurisprudencia. Así la sentencia de la Audiencia

¹⁷ “Informe de Fiscalización del Programa de Ordenación e Inspección del Transporte, Ejercicios 2019-2020”, Consello de Contas de Galicia, 11 de octubre de 2023, p. 20.

¹⁸ “Informe de Fiscalización....”, op. cit., p.51.

¹⁹ Informe de Fiscalización....”, op. cit., p.52.

²⁰ Resoluciones de la CNMC de 15 de enero de 2015 (Expte. S/0743/13, Postes de Hormigón) y de 5 de septiembre de 2016 (Expte. S/DC/0525/14, Cementos)

²¹ “Como ya hemos señalado, las propias normas que regulan el funcionamiento de las UTE advierten sobre el uso abusivo de este tipo de entidades y la necesidad de su vigilancia para evitar prácticas restrictivas de la competencia, y las partes debían ser conocedoras de tales advertencias por lo que no se puede alegar desconocimiento al respecto de que las conductas no podían ocasionar problemas de competencia.” Resolución de la CNMC de 30 de julio de 2016



Nacional (AN) de 15 de outubro de 2012²² dispón en su Razonamiento Jurídico Quinto que:

“La creación de una UTEs no constituye un acuerdo anticompetitivo si las empresas concertadas no tienen capacidad técnica o financiera suficiente para alcanzar por sí mismas el objeto de la licitación y por tanto no pueden concurrir de forma individual. En ese caso se entiende que dado que no son competidores potenciales en la licitación de que se trate no se produce restricción alguna de la competencia. (punto 143 de las Directrices sobre la aplicabilidad del artículo 81 del Tratado CE a los acuerdos de cooperación horizontal).”

En este mismo sentido la sentencia de la AN de 24 de abril de 2024²³ en su Fundamento de Derecho Decimonoveno afirma que:

“El análisis de esta cuestión exige partir del hecho de que, en efecto, las UTEs no suponen en sí mismas una restricción de la competencia y pueden, por el contrario, contribuir a asegurar esta, especialmente en los procesos de licitaciones en los que, de no acudir a dicha forma de colaboración, algunas empresas no podrían participar en los mismos. Es decir, la utilización de UTE para participar en procedimientos de licitación puede, en algunas ocasiones, tener efectos positivos, al facilitar el acceso a la financiación de grandes inversiones y permitir la participación de empresas que pongan en común recursos complementarios.

Las UTEs se rigen por la Ley 18/1982, de 26 de mayo, sobre Régimen Fiscal de Agrupaciones y Uniones Temporales de Empresas y de las Sociedades de Desarrollo Industrial Regional, cuyo artículo 2 revela ya la preocupación del legislador por la incidencia que la actividad de estas formas organizativas puede tener en materia fiscal y de defensa de la competencia, por lo que previene que las UTEs deben estar sometidas a vigilancia permanente por parte de las autoridades de ambos ámbitos: “Las actividades y repercusiones económicas de las Agrupaciones de Empresas y Uniones Temporales de Empresas serán objeto de especial vigilancia por el Ministerio de Hacienda, para constatar si su actividad se ha dedicado exclusivamente al cumplimiento del objeto para el que fueran constituidas. El cumplimiento de esta función se realizará por la Inspección Financiera Tributaria, sin perjuicio, y con independencia de la aplicación por los Organismos o Tribunales correspondientes de las medidas ordinarias o especiales establecidas o que se establezcan para evitar actividades monopolísticas o prácticas restrictivas de la competencia”.

La Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento

(Expte. S/0519/14 INFRAESTRUCTURAS FERROVIARIAS).

²² Sentencia AN de 15 de octubre de 2012 ECLI:ES:AN:2012:4315

²³ Sentencia AN de 24 de abril de 2024 ECLI:ES:AN:2024:2258



Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014, es ejemplo también de dicha prevención frente a la posible utilización de la UTE para encubrir prácticas anticompetitivas, (...)”

Por último, hay que tener en cuenta lo dispuesto en la Comunicación (2023/C 259/01) de la Comisión Europea “Directrices sobre la aplicabilidad del artículo 101 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea a los acuerdos de cooperación horizontal” (en adelante las Directrices)²⁴. El artículo 101 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) y el artículo 1 LDC tienen como objetivo asegurar que las empresas no utilicen acuerdos de cooperación horizontal para impedir, restringir o falsear la competencia en el mercado interior en detrimento último de los consumidores. Las Directrices establecen que para que el artículo 101 se aplique a una cooperación horizontal, debe existir una forma de coordinación entre competidores, a saber, un acuerdo entre empresas, una decisión de asociación de empresas o una práctica concertada. Pero aunque hay que recordar que las Comunicaciones de la Comisión en materia de Derecho europeo de competencia no despliegan efectos jurídicos vinculantes para los órganos jurisdiccionales ni para las autoridades nacionales²⁵, y que no establecen más que reglas de conducta²⁶, tales directrices, como declara el TS “(...) *en cuanto recogen los criterios fijados por la jurisprudencia, pueden ser tomadas en consideración como un instrumento útil de interpretación en la materia*”²⁷.

Las Directrices señalan en su apartado 352²⁸ que una UTE no restringirá la competencia si permite a las partes participar en proyectos que no podrían emprender individualmente, y continúa:

²⁴ DOUE de 21 de julio de 2023. Las mismas tienen por objeto “(...) Tienen por objeto proporcionar seguridad jurídica al ayudar a las empresas a evaluar la compatibilidad de sus acuerdos de cooperación horizontal con las normas de competencia de la Unión y garantizar al mismo tiempo una protección efectiva de la competencia. También tienen por objeto facilitar a las empresas la cooperación en formas económicamente deseables y contribuir así, por ejemplo, a las transiciones ecológica y digital y al fomento de la resiliencia del mercado interior”

²⁵ Como señala la sentencia del TJUE de 14 de junio de 2011. STJUE de 14 de junio de 2011, Pfeiderer (C-360/09 , Rec. p.I-5161), apartado 21.

²⁶ Sentencia del Tribunal de Justicia de 29 de septiembre de 2011, Arkema/Comisión, C-520/09 P, apartado 88.

²⁷ STS de 4 de mayo de 2021 ECLI:ES:TS:2021:1688

²⁸ “Un acuerdo de un consorcio de licitadores, independientemente de su calificación jurídica, no restringirá la competencia en el sentido del artículo 101, apartado 1, si permite a las partes participar en proyectos que no podrían emprender individualmente. En este supuesto, las partes en el acuerdo de consorcio de licitadores no son ni competidores reales ni potenciales para la ejecución del proyecto. Este puede ser el caso cuando las partes de un acuerdo de consorcio de licitadores suministran diferentes servicios que son complementarios a efectos de la participación en el procedimiento de licitación. También puede darse el caso de que las partes del acuerdo de consorcio de licitadores, aunque todas operen en el mismo mercado o mercados, no puedan llevar a cabo el proyecto individualmente, por ejemplo, debido a la envergadura del proyecto o a su complejidad.”

“En este supuesto, las partes en el acuerdo de consorcio de licitadores no son ni competidores reales ni potenciales para la ejecución del proyecto. Este puede ser el caso cuando las partes de un acuerdo de consorcio de licitadores suministran diferentes servicios que son complementarios a efectos de la participación en el procedimiento de licitación. También puede darse el caso de que las partes del acuerdo de consorcio de licitadores, aunque todas operen en el mismo mercado o mercados, no puedan llevar a cabo el proyecto individualmente, por ejemplo, debido a la envergadura del proyecto o a su complejidad.”

En el supuesto que se examina en este expediente hay que partir de la consideración de que las empresas ALSA y MONBUS son competidores reales²⁹, desarrollan su actividad en el mismo mercado de referencia³⁰, es decir, en los mismos mercados de producto y geográfico y sus empresas han concurrido en competencia en los lotes XG-621, XG-642³¹, XG-670 y XG-671 del procedimiento 1/2019-DXM. Se constata que son competidores reales, dado su posicionamiento geográfico en las concesiones investigadas para el procedimiento 1/2020-DXM.³²

Por ello, al examinar la concurrencia de UTEs a una licitación pública será necesario realizar por la autoridad de competencia un “test de legalidad”, el cual tendrá por finalidad:

- a) determinar si la concurrencia en UTE por parte de esas empresas constituye un acto colusorio de reparto de mercado.
- b) apreciar si ese acuerdo entre empresas tiene un grado de nocividad suficiente para ser considerada como una restricción de la competencia.

El test tradicional para determinar la licitud de la UTE es el “test de la capacidad” o “test de indispensabilidad”. De acuerdo con el mismo si las empresas que se asocian en UTE a una licitación pública tuvieran capacidad individual para presentarse a esa misma licitación de forma individual, habría que considerar como ilícita la constitución de esa UTE.

²⁹ Directrices, apartado 16.

³⁰ Comunicación 97/C 372/03, apartado 9. Doc. 3-251 Folio 7513. Conclusiones de la renovación del mapa concesional operada por el PTPG (procedimientos 1/2019-DXM, 2/2019-DXM y 1/2020/DXM).

³¹ Doc. 4 ofertas XG-642 (Metropolitano Ferrol). Las empresas MONBUS (Eleuterio López y Cía.s.l., Luber s.l y Rias Altas S.A) y ALSA (Transportes adaptados regionales SLU, Compostelana SAU e Interurbana SAU) que participan en la UTE XG-881 (Este de A Coruña) licitaron en competencia en el expediente de contratación 1/2019-DXM.

³² Documentación complementaria en formato Excel (Doc. Comp.2. Datos CNC). Se puede localizar en el expediente con la siguiente ruta: Carpeta “1.Antecedentes” > Carpeta 1.1. DOC.COMPLEMENTARIA EN FORMATO EXCEL > Doc. Comp. 2.-5_Datos CNC



Este es el criterio habitual empleado por la Autoridad Nacional de Competencia en España. Así el Tribunal de Defensa de la Competencia (TDC) en su Resolución de 20 de enero de 2003³³ declaró que:

“Solo cuando las empresas concertadas carecieran de la capacidad suficiente para alcanzar por sí mismas el objeto de la licitación y no pudieran concurrir a ella de forma individual, podría establecerse que no hay afectación de la competencia”

y ha sido la postura que ha mantenido constantemente la CNMC en sus resoluciones, como en la de 30 de julio de 2016 en la que reitera la aplicación de ese “test de necesidad” al señalar que:

“En definitiva, y a modo de conclusión, solamente cabrá apreciar el beneficio y la necesidad de asociarse a través de una UTE para determinados contratos, y la inexistencia de una conculcación de las normas de competencia, cuando no sea posible que las empresas puedan concurrir a los mismos de manera individual ante su falta de capacidad. Solo en estos supuestos puede acogerse la posibilidad de constituirse puntualmente en UTE. Sin embargo, no es eso lo que sucede en relación con las empresas constitutivas de la UTE objeto del presente expediente, tal como veremos a continuación.”³⁴

De igual manera la Audiencia Nacional³⁵ acogiendo esta regla precisa que:

“(…) La creación de una UTEs no constituye un acuerdo anticompetitivo si las empresas concertadas no tienen capacidad técnica o financiera suficiente para alcanzar por sí mismas el objeto de la licitación y por tanto no pueden concurrir de forma individual. En ese caso se entiende que dado que no son competidores potenciales en la licitación de que se trate no se produce restricción alguna de la competencia (...).

criterio que vuelve argumentar la AN en su sentencia de 20 de septiembre de 2023³⁶

“Esta Sala no comparte la tesis de la recurrente y, al igual que la CNMC, consideramos que la constitución de las UTEs y la participación a través de UTE en las licitaciones públicas convocadas no respondían a parámetros de necesidad objetiva ni competitiva.”

³³ Resolución del TDC de 20 de enero de 2003 (Expte. R 504/01 Terapias Respiratorias Domiciliarias)

³⁴ Resolución de la CNMC de 30 de julio de 2016 (Expte. S/0519/14 INFRAESTRUCTURAS FERROVIARIAS)

³⁵ Sentencia de la Audiencia Nacional de 15 de octubre de 2012 – ECLI:ES:AN:2012:4315.

³⁶ Sentencia de la Audiencia Nacional de 20 de septiembre de 2023 – ECLI:ES:AN:2023:4638.



y reitera en su sentencia de 24 de abril de 2024³⁷ en el Fundamento de Derecho Vigésimo que:

“Atendiendo a la anterior doctrina jurisprudencial, corresponde ahora a este Tribunal analizar si concurrían razones competitivas que pudieran justificar la intervención de las empresas, entre ellas la recurrente, en forma de UTE en las licitaciones públicas convocadas por diversas administraciones públicas en el mercado analizado en la resolución ahora impugnada. Y para ello debemos determinar si existía una necesidad objetiva que justificase la concurrencia de la recurrente junto con otras empresas bajo este sistema de colaboración entre empresas, tal y como las conceptúa el artículo 7. Uno de la Ley 18/1982, de 26 de mayo.”

“El análisis de esta cuestión exige partir del hecho de que las UTEs no suponen en sí mismas una restricción de la competencia y pueden, por el contrario, contribuir a asegurar esta, especialmente en los procesos de licitaciones en los que, de no acudir a dicha forma de colaboración, algunas empresas no podrían participar en los mismos. Es decir, la utilización de UTE para participar en procedimientos de licitación puede, en algunas ocasiones, tener efectos positivos, al facilitar el acceso a la financiación de grandes inversiones y permitir la participación de empresas que pongan en común recursos complementarios”

La sentencia del TSJ de Galicia de 10 de marzo de 2023³⁸, que como hemos visto resolvió el recurso contencioso-administrativo interpuesto contra la Resolución de la CGC de 22 de octubre de 2021 en la que se examinaba el supuesto de denuncia que es objeto de esta Resolución, recoge este criterio al señalar que:

“QUINTO.- Que, así pues, la licitación en UTE por Alsa y Monbus en 5 lotes (4 de ellos los más importantes) no está justificada y responde a la conducta, prohibida, de repartirse el mercado toda vez que las UTEs resultan anticompetitivas, justificándose la colaboración entre varias empresas cuando, por su capacidad financiera o técnica, necesiten complementarse, mayormente cuando de la unión se deducen eficiencias para los consumidores, pero en este caso, en modo alguno se acredita ni la necesidad ni los efectos beneficiosos que, en su caso, habrían de resultar en la tramitación del expediente (...)” (Énfasis añadido)

“(...) la CNMC para apreciar la legalidad de una UTE, o si contraviene la LDC, realiza el test de legalidad, enjuiciando la compatibilidad de las UTEs con el derecho de la competencia, sobre la base de su necesidad objetiva, apreciando que la infringe si las empresas tienen capacidad de presentarse a la licitación separadamente, obligando a analizar la capacidad técnica y

³⁷ Sentencia de la Audiencia Nacional de 24 de abril de 2024 - ECLI:ES:AN:2024:2255.

³⁸ Sentencia del Tribunal Superior de Galicia de 10 de marzo de 2023, sentencia 00083/2023



financiera de cada una, efectuando un análisis caso por caso, estableciendo la CNMC la doctrina sobre infracción del art. 1 LDC en contratación pública, en Resoluciones de 29-9-2016, extp. 007/16, Agencias de Viaje, de 30-6-2016, exp. 019/14, Infraestructuras Ferroviarias, de 16-1-2015, extp. 0473/13, Postes de Hormigón; (Énfasis añadido)

Pero hay que tener en cuenta que existe otra jurisprudencia que admite la posibilidad de aplicación de otro tipo de test como es el "Test de la razonabilidad empresarial", que valora no tanto la presumible capacidad para ir o no individualmente o en UTE, sino la razonabilidad empresarial que debería sustentar la decisión de ir en UTE. Entre ellas la sentencia de la AN de 22 febrero de 2018 que anuló la Resolución de la CNMC de 8 de enero de 2015, en el Expte. S/0429/12 RESIDUOS. En esa resolución la CNMC sancionaba, entre otros supuestos, el acuerdo alcanzado por CESPAS con FCC y URBASER para participar como UTE en la licitación relativa a la contenerización, recogida y transporte de residuos en la periferia de Madrid convocado en el año 2012. La AN en su sentencia señala que:

"Pues bien, alguna de esas conductas responden, a juicio de la Sala, a comportamientos empresariales razonables y así, podemos distinguir:

A) Acuerdo alcanzado por CESPAS con FCC y URBASER para participar como UTE en la licitación relativa a la contenerización, recogida y transporte de residuos en la periferia de Madrid convocado en el año 2012.

La resolución recurrida entiende que existió un acuerdo entre FCC, CESPAS y URBASER por el que renunciaron a presentarse a la licitación de residuos urbanos de la periferia de Madrid y, aunque la carta no está firmada, revela una clara intencionalidad de renunciar a competir en este concurso y rechaza las razones ofrecidas por CESPAS a presentar una oferta individual, dadas las inversiones exigidas en el concurso, el elevado número de empresas interesadas, el precio individual y la presencia histórica de FCC, por lo que estimó necesario concurrir en UTE (folio 106 de la resolución impugnada)

Sin embargo, el informe pericial antes citado explica, que la decisión de no presentar una oferta individual era razonable desde el punto de vista económico porque de las condiciones económicas del pliego se deducía la obtención de unos precios unitarios por tonelada superiores en un 38,5% a lo previsto y, por tanto, el proyecto no era viable económicamente en los términos propuestos en el Pliego ni siquiera modificando de manera sustancial las variables clave de coste e inversión. Sin embargo, la participación mediante UTE con FCC Medioambiente y URBASER sí resultaba viable por las ventajas económicas de compartir los riesgos inherentes al proyecto, así, explica el informe, en cuanto al ahorro en flota (por la posibilidad de mejora en las condiciones de negociación con proveedores para la adquisición de maquinaria nueva así como con otros subcontratistas), ahorro en instalaciones (la participación conjunta amplía la red de infraestructuras disponibles pues

permite mejorar las rutas, ahorrar tiempos muertos y optimizar el servicio a lo que se une que FCC dispone de planta propia de suministro de gas por lo que esa inversión no sería necesaria y ahorro en personal (el mayor poder de negociación permitía políticas de congelación salarial y el abaratamiento de despidos).

B) Licitación de 2012 del parque tecnológico de Valdemingómez

La resolución recurrida cuestionaba la decisión de CESPA de no concurrir en solitario al Lote nº 3 de la licitación convocada en 2012 por el Ayuntamiento de Madrid para la explotación de una planta de lavado de biogás de biometanización y que esa decisión respondía al acuerdo entre "VALORIZA, URBASER Y CESPA que no tenía otro objetivo que repartir la licitación convocada y evitar que CESPA entrara en la licitación al margen de URBASER y VALORIZA, implementando de cara a esta licitación el acuerdo o actuación concertada global de reparto de mercado acreditada en el presente expediente."

El informe pericial explica que CESPA, en 2011 disponía de tres plantas de biometanización (Terrasa, Burgos y Vitoria) con un resultado negativo de explotación de - 688.568 euros y no contaba con experiencia suficiente en la gestión de plantas de valoración /biometanización porque salvo la de Tarrasa que registraba pérdidas de- 1.969.828 euros, las de Burgos y Vitoria iniciaron sus operaciones en 2009. Por tanto, la decisión de CESPA de no participar en la licitación de 2012 se basaba en razones económicas (experiencia reducida en gestión y resultados negativos acumulados) justificativas de la decisión de no intervenir mediante una oferta individual al margen de la posibilidad existente de participar como socio de Valdemingómez 2000.

C) Intervención de CESPA en ASELIP y, en particular, respecto de la licitación del Servicio de Limpieza Urgente de Madrid"³⁹

Pero será el criterio del "Test de la capacidad" o "test de indispensabilidad" recogido en la sentencia del TSJ de Galicia de 10 de marzo de 2023⁴⁰, sentencia que resolvió el recurso contencioso-administrativo interpuesto contra la Resolución de la CGC de 22 de octubre de 2021 y en la que se examinaba el expediente que es objeto de esta Resolución, el que motivará el análisis de la actuación de las empresas investigadas en este expediente. Este mismo criterio es el que aplica la SUBDIC en su PR y es el recogido de forma mayoritaria por la doctrina de la CNMC y los tribunales.

Conforme al mismo habrá que examinar si las empresas investigadas:

- a) tenían capacidad para presentarse a la licitación separadamente y
- b) si de la formación de las UTEs se han producido o no efectos beneficiosos

³⁹ Sentencia de la Audiencia Nacional de 22 de febrero de 2018 – ECLI:ES:AN:2018:633.

⁴⁰ Sentencia del Tribunal Superior de Galicia de 10 de marzo de 2023, sentencia 00083/2023.



para los consumidores,

Es decir, como señala el TSJ de Galicia de 10 de marzo de 2023, será necesario acreditar la necesidad de constituir la UTE o los efectos beneficiosos que habrían de resultar de la misma en la tramitación del expediente, teniendo en cuenta que el plazo transcurrido desde el inicio de la prestación de dichos servicios por las empresas adjudicatarias que concurrieron en UTEs permite examinar de manera más clara la evidencia o no de esos efectos.

Para examinar estos dos elementos tendremos como base el extenso trabajo de investigación realizado por la SUBDIC durante el plazo de instrucción del expediente sancionador así como todas las aportaciones realizadas por las empresas, recogidas en la Propuesta de Resolución de la SUBDIC y en las alegaciones presentadas al mismo así como al acuerdo de recalificación.

5.3.- Capacidad de las empresas para presentarse a la licitación separadamente

De acuerdo con ese test de legalidad lo primero que será necesario examinar es si la UTE permite a las empresas participar en una licitación que no podrían emprender individualmente cada una de ellas. En caso de acreditar que no pudieran presentar ofertas a la licitación de manera individual no tendrían la consideración de competidores ni reales ni potenciales en ella.

Para examinar la capacidad de las empresas para presentarse separadamente a la licitación habrá que tener en cuenta los requisitos de solvencia económica o financiera y técnica o profesional exigidos en el Pliego de Clausulas Administrativas Particulares (en adelante PCAP). Los cuales actúan a modo de barrera de entrada para considerar si ese licitador, a juicio de la Administración convocante, puede por si solo concurrir a esa licitación, o si necesitaría su concurrencia en UTE con otra empresas para alcanzar ese umbral mínimo de solvencia⁴¹. Como señala la CNC la solvencia económico-financiera y técnico-profesional del licitador debe estar vinculada al objeto del contrato y ser proporcional al mismo.⁴²

5.3.1.- Solvencia económica o financiera y técnica o profesional

⁴¹ "La evaluación de si las partes son capaces de competir individualmente en un procedimiento de licitación y, por tanto, son competidoras, depende en primer lugar de los requisitos incluidos en las normas de licitación." Apartado 353. Comunicación (2023/C 259/01) de la Comisión Europea "Directrices sobre la aplicabilidad del artículo 101 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea a los acuerdos de cooperación horizontal."

⁴² Guía sobre contratación pública y competencia. CNC p. 13.

De acordo con la documentación incorporada al expediente durante su fase de instrucción se puede concluir, como hace la SUBDIC en su PR, que:

A) Las empresas ALSA dispondrían de la capacidad y de los medios de solvencia económica o financiera y técnica o profesional cualificada para concurrir, en una UTE constituida exclusivamente por ellas, a las concesiones XG-802, XG-817, XG-848, XG-871 y XG-881 del procedimiento 1/2020-DXM.

Así se puede concluir, como hace la SUBDIC, de los siguientes documentos:

a) Doc. 3-73 del expediente (folios 2810 y ss.). Este documento contiene la respuesta de la DXM de fecha 26 de abril de 2024 a los requerimientos de información de la SUBDIC, donde se incorpora la información sobre la desagregación de los costes empleados para establecer el presupuesto base de licitación de cada lote, con detalle del importe correspondiente a cada anualidad objeto de los contratos del expediente 1/2020 DXM así como un Informe elaborado por la Xerencia de Proxectos de Infraestruturas de la Axencia para a Modernización Tecnolóxica de Galicia.

b) Documento PDF (CONFIDENCIAL) localizado en el expediente con la siguiente ruta:

Carpeta "6.Pruebas" > Carpeta "Prueba 1, 3 y 6 PIEZA SEPARADA CONFIDENCIALIDAD" > Carpeta "Prueba 1. Confidencial solvencias" > Carpeta "03.Solv téc.-econ" > "Prueba 1.- ANEXO I SOLVENCIAS REVISADO.pdf."

Para poder participar en la licitación 1/2020 DXM el PCAP señala que los licitadores deberían acreditar, por los medios establecidos en el apartado 5.3.2 del PCAP, su solvencia económica o financiera y técnica o profesional.⁴³ Los medios de solvencia económica o financiera y técnica o profesional cualificada requeridos para participar en el procedimiento 1/2020-DXM se especifican en el apartado 5 del pliego de condiciones del procedimiento⁴⁴ y se detallan y analizan para las empresas ALSA que participaron en los distintos lotes, en la Propuesta de Resolución de la SUBDIC⁴⁵.

Así en el PCAP en sus páginas 117, 118 y 119 señala lo siguiente sobre los medios de

⁴³ PCAP, p. 117.

⁴⁴ PCAP Apartado 5 Condiciones de licitación y formalización del contrato, en el subapartado 5.3 Clasificación y solvencia, p. 117 y ss del PCAP. (Se localiza en el expediente en la Carpeta 5. denominada " Anexo II. Contratación 1 2020 DXM" y dentro de ella en el documento pdf "1 PCAP. pdf")

⁴⁵ Documento 3-73 y documento pdf localizado con la siguiente ruta: Carpeta "6.Pruebas" > Carpeta "Prueba 1, 3 y 6 PIEZA SEPARADA CONFIDENCIALIDAD" > Carpeta "Prueba 1. Confidencial solvencias" > Carpeta "03.Solv téc.-econ" > "Prueba 1.- ANEXO I SOLVENCIAS REVISADO.pdf."

solvencia requerida:

"5.3.2 SOLVENCIA

Para participar en la licitación de los Contratos que se rigen según este Pliego de Condiciones, los licitadores deberán acreditar, por los medios establecidos en este apartado, su solvencia económica o financiera y técnica o profesional.

5.3.2.1 SOLVENCIA ECONÓMICA Y FINANCIERA

La solvencia económica y financiera de los licitadores se acreditará en base a los siguientes medios y criterios:

- Cifra anual de negocios en los últimos tres años:

- Se considerará solvente al licitador que acredite un volumen de negocios, en la suma de las cuentas de pérdidas y ganancias del año de mayor volumen de negocios dentro de los tres últimos ejercicios contables aprobados y depositados en el Registro Mercantil u oficial que corresponda, igual o superior al umbral de solvencia correspondiente a este criterio.
- Criterio de solvencia: El 5% del valor estimado del lote correspondiente.
- La acreditación de este criterio de solvencia se realizará mediante certificación, nota simple o información análoga expedida por el Registro y que contenga las cuentas anuales, siempre que esté vencido el plazo de presentación y se encuentren depositadas; si el último ejercicio se encontrara pendiente de depósito, deben presentarlas acompañadas de la certificación de su aprobación por el órgano competente y de su presentación en el Registro. Los empresarios individuales no inscritos deberán acreditar el volumen de negocios por medio de sus libros de inventarios y cuentas anuales legalizados por el Registro Mercantil o por cualquier otro medio análogo.

Para acreditar la solvencia económica y financiera de un determinado licitador deberá de verificarse el criterio anterior

5.3.2.2 SOLVENCIA TÉCNICA

La solvencia técnica de los licitadores se acreditará en base a los siguientes medios y criterios:

a) Plantilla media anual de conductores/as de la empresa durante los tres últimos años:

- Se considerará solvente al licitador que acredite una plantilla media anual de conductores/as de la empresa durante los últimos tres años igual o superior al umbral de solvencia correspondiente a este criterio.
- Criterio de solvencia: El 25% del número mínimo de conductores/as que se exigen para la prestación del servicio, de acuerdo con este Pliego de Condiciones y con el Proyecto de Explotación del lote correspondiente.
- La acreditación de este criterio de solvencia se realizará mediante la

presentación de una declaración indicando la plantilla media anual de conductores/as de la empresa durante los tres últimos años, acompañada de la documentación justificativa correspondiente, cuando le sea requerida por los servicios dependientes del Órgano de Contratación.

b) Flota de vehículos de la que se dispondrá para la prestación del servicio:

- Se considerará solvente al licitador que acredite una flota de vehículos igual o superior al umbral de solvencia correspondiente a este criterio, siempre y cuando, además, acredite la disponibilidad de autorización de transporte público de viajeros en vigor por parte del licitador y, en su caso, de las empresas integrantes de la Unión Temporal de Empresas que sean las que, efectivamente, oferten y presten los servicios de transporte.

- Criterio de solvencia: El 50% del número mínimo de vehículos que se exigen para la prestación del servicio, de acuerdo con este Pliego de Condiciones y con el Proyecto de Explotación del lote correspondiente.

- La acreditación de este criterio de solvencia se realizará mediante la presentación de una declaración indicando la flota de vehículos de la que se dispondrá para la prestación del servicio, acompañada de la documentación que acredite la disponibilidad de autorización de transporte público de viajeros en vigor por parte del licitador y, en su caso, de las empresas integrantes de la Unión Temporal de Empresas que sean las que, efectivamente, oferten y presten los servicios de transporte.

Para acreditar la citada disponibilidad, será necesario, además, que el licitador identifique el número de la autorización de transporte público de viajeros de los vehículos de la/s empresa/s, verificando la Administración de oficio su vigencia de conformidad con los datos que obren en el Registro de Empresas y Actividades de Transporte.

Para acreditar la solvencia técnica de un determinado licitador deberán de verificarse simultáneamente los dos criterios anteriores.

5.3.2.3 ACREDITACIÓN DE LA SOLVENCIA EN CASO DE CONCURRENCIA A LA LICITACIÓN DE VARIOS LOTES

En el caso de que un mismo licitador presente oferta para la adjudicación de varios lotes, se aplicarán las siguientes reglas:

- Para cada uno de los medios y criterios de solvencia establecidos, se exigirá para considerar solvente al licitador el resultado de sumar los valores de los criterios de solvencia correspondientes al conjunto de lotes de los que pretenda resultar adjudicatario.

- En el caso de que haya presentado oferta a un número de lotes superior al número máximo de los que pretende resultar adjudicatario, de acuerdo con las reglas indicadas en el apartado 5.11.1 de este Pliego de Condiciones, se exigirá para considerar solvente al licitador, la suma

de los valores de los criterios de solvencia correspondientes a aquel conjunto de lotes, constituido por el número máximo de los que pretenda resultar adjudicatario que dé lugar a la cifra más alta de cada uno de los criterios de solvencia.” (Énfasis añadido)

En su PR la SUBDIC acredita en el PDF CONFIDENCIAL⁴⁶ **el cumplimiento por parte de las empresas ALSA no solo del requisito de solvencia económica-financiera, sino también del requisito de solvencia técnica, tanto del número de conductores como del número de vehículo por parte de las empresas ALSA para poder concurrir en solitario a las licitaciones XG-802, XG-817, XG-848, XG-871 y XG-881 del procedimiento 1/2020-DXM.**

A estas mismas conclusiones (que las empresas ALSA tenían capacidad para poder concurrir en solitario a las licitaciones XG-802, XG-817, XG-848, XG-871 y XG-881 del procedimiento 1/2020-DXM) llegan las propias empresas investigadas en el Informe: “Análisis económico de las UTE entre Alsa y Monbus en el Expediente 1/2020 DXM”⁴⁷ (en adelante INFORME) aportado por escritos presentados por las empresas Alsa con fecha 3 de julio de 2025 (folio 16361). Como señala la SUBDIC en su PR (folios 19526 y 19527)

“De acuerdo a lo expuesto, esta SUBDIC, comparte el resultado del análisis del cumplimiento individual del requisito de solvencia contenido en *el informe*, a la vista del cual se concluye:

Que las empresas ALSA dispondrían de los medios de solvencia económica o financiera y técnica o profesional cualificada para concurrir, en UTEs constituidas exclusivamente por ellas (en adelante UTEs ALSA) a las concesiones XG-802, XG-817, XG-848, XG-871 y XG-881 del procedimiento 1/2020-DXM.”

Así en la pag. 14 Tabla 2 de ese INFORME “Resumen de resultados del análisis de solvencia de ellos los investigados” (CONFIDENCIAL) llega a las mismas conclusiones sobre la solvencia de las empresas Alsa y empresas Monbus que la SUBDIC.

En las siguientes tablas (tablas 1, 2 y 3) se puede ver la versión no confidencial del análisis del cumplimiento del requisito de solvencia económica-financiera y de solvencia técnica realizado por la SUBDIC y cuya versión CONFIDENCIAL está

⁴⁶ Localizado con la siguiente ruta: Carpeta “6.Pruebas” > Carpeta “Prueba 1, 3 y 6 PIEZA SEPARADA CONFIDENCIALIDAD” > Carpeta “Prueba 1. Confidencial solvencias” > Carpeta “03.Solv téc.-econ” > “Prueba 1.- ANEXO I SOLVENCIAS REVISADO.pdf.”

⁴⁷ Página 14 del Informe “Análisis económico de las UTE entre Alsa y Monbus en el Expediente 1/2020 DXM”. Se localiza con la siguiente ruta: Carpeta 3. Expte. S 1-2003 > Carpeta 3.2 PIEZA SEPARADA DE CONFIDENCIALIDAD > Carpeta 25. Informe econ. análisis UTEs EMPRESAS ALSA (doc. 03.461)

incorporada al expediente.

Tabla 1 : Cumplimiento requisito de Solvencia Económica-Financiera por empresas ALSA

Empresa ALSA	800	843	802	817	848	871	881	Necesaria	Disponible	Resultado
Interurbana	Conf.	Conf.	Conf.	Conf.	Conf.	Conf.	Conf.	Conf.	Conf.	CUMPLE
Compostela	Conf.	Conf.	Conf.	Conf.	Conf.	Conf.	Conf.	Conf.	Conf.	CUMPLE
Transp. Adap.	Conf.	Conf.	Conf.	Conf.	Conf.	Conf.	Conf.	Conf.	Conf.	CUMPLE
NEX	Conf.	Conf.	Conf.	Conf.	Conf.	Conf.	Conf.	Conf.	Conf.	CUMPLE
Aut. Castilla	Conf.	Conf.	Conf.	Conf.	Conf.	Conf.	Conf.	Conf.	Conf.	CUMPLE
Cal Pita	Conf.	Conf.	Conf.	Conf.	Conf.	Conf.	Conf.	Conf.	Conf.	CUMPLE

Tabla 2 :Cumplimiento requisito de Solvencia Técnica por empresas ALSA Conductores

Empresa ALSA	800	843	802	817	848	871	881	Necesaria	Disponible	Resultado
Interurbana	Conf.	Conf.	Conf.	Conf.	Conf.	Conf.	Conf.	Conf.	Conf.	CUMPLE
Compostela	Conf.	Conf.	Conf.	Conf.	Conf.	Conf.	Conf.	Conf.	Conf.	CUMPLE
Transp. Adap.	Conf.	Conf.	Conf.	Conf.	Conf.	Conf.	Conf.	Conf.	Conf.	CUMPLE
NEX	Conf.	Conf.	Conf.	Conf.	Conf.	Conf.	Conf.	Conf.	Conf.	CUMPLE
Aut. Castilla	Conf.	Conf.	Conf.	Conf.	Conf.	Conf.	Conf.	Conf.	Conf.	CUMPLE
Cal Pita	Conf.	Conf.	Conf.	Conf.	Conf.	Conf.	Conf.	Conf.	Conf.	CUMPLE

Tabla 3 :Cumplimiento requisito de Solvencia Técnica por empresas ALSA Vehículos

Empresa ALSA	800	843	802	817	848	871	881	Necesaria	Disponible	Resultado
Interurbana	Conf.	Conf.	Conf.	Conf.	Conf.	Conf.	Conf.	Conf.	Conf.	CUMPLE
Compostela	Conf.	Conf.	Conf.	Conf.	Conf.	Conf.	Conf.	Conf.	Conf.	CUMPLE
Transp. Adap.	Conf.	Conf.	Conf.	Conf.	Conf.	Conf.	Conf.	Conf.	Conf.	CUMPLE



NEX	Conf.	Conf.	Conf.	Conf.	Conf.	Conf.	Conf.	Conf.	Conf.	CUMPLE
Aut. Castilla	Conf.	Conf.	Conf.	Conf.	Conf.	Conf.	Conf.	Conf.	Conf.	CUMPLE
Cal Pita	Conf.	Conf.	Conf.	Conf.	Conf.	Conf.	Conf.	Conf.	Conf.	CUMPLE

B) Las empresas MONBUS dispondrían de la capacidad y de los medios de solvencia económica o financiera y técnica o profesional cualificada para concurrir, en una UTE constituida exclusivamente por ellas, a las concesiones XG-802, XG-817, XG-848 y XG-871 del mismo procedimiento 1/2020-DXM.

Así se puede concluir, como hace la SUBDIC, de los siguientes documentos:

a) Doc. 3-73 del expediente (folios 2810 y ss.). Este documento, como hemos indicado, contiene la respuesta de la DXM de fecha 26 de abril de 2024 a los requerimientos de información de la SUBDIC donde se incorpora la información sobre la desagregación de los costes empleados para establecer el presupuesto base de licitación de cada lote, con detalle del importe correspondiente a cada anualidad objeto de los contratos del expediente 1/2020 DXM así como un Informe elaborado por la Xerencia de Proxectos de Infraestruturas de la Axencia para a Modernización Tecnolóxica de Galicia.

b) Documento PDF (CONFIDENCIAL) localizado en el expediente con la siguiente ruta:

Carpeta "6.Pruebas" > Carpeta "Prueba 1, 3 y 6 PIEZA SEPARADA CONFIDENCIALIDAD" > Carpeta "Prueba 1. Confidencial solvencias" > Carpeta "03.Solv téc.-econ" > "Prueba 1.- ANEXO I SOLVENCIAS REVISADO.pdf."

Para poder participar en la licitación 1/2020 DXM el PCAP señala que los licitadores deberían acreditar, por los medios establecidos en el apartado 5.3.2 del PCAP, su solvencia económica o financiera y técnica o profesional.⁴⁸ Los medios de solvencia económica o financiera y técnica o profesional cualificada requeridos para participar en el procedimiento 1/2020-DXM se especifican en el apartado 5 del pliego de condiciones del procedimiento⁴⁹ y se detallan en la Propuesta de Resolución de la SUBDIC⁵⁰. En el

⁴⁸ PCAP, p. 117.

⁴⁹ PCAP Apartado 5 Condiciones de licitación y formalización del contrato, en el subapartado 5.3 Clasificación y solvencia, p. 117 y ss del PCAP. (Se localiza en el expediente en la Carpeta 5. denominada " Anexo II. Contratación 1 2020 DXM" y dentro de ella en el documento pdf "1 PCAP. pdf")

⁵⁰ Documento 3-73 y documento pdf localizado con la siguiente ruta: Carpeta "6.Pruebas" > Carpeta "Prueba 1, 3 y 6 PIEZA SEPARADA CONFIDENCIALIDAD" > Carpeta "Prueba 1. Confidencial solvencias" > Carpeta "03.Solv téc.-econ" > "Prueba 1.- ANEXO I SOLVENCIAS

PCAP en sus páginas 117, 118 y 119 aparecen los requisitos de solvencia.

En su PR la SUBDIC acredita en el PDF CONFIDENCIAL⁵¹ **el cumplimiento por parte de las empresas MONBUS del requisito de solvencia económico-financiera para poder concurrir en solitario a las licitaciones XG-802, XG-817, XG-848, XG-871 y XG-881 del procedimiento 1/2020-DXM.** Respecto de la **solvencia técnica tanto del número de conductores como del número de vehículo las empresas MONBUS la acreditan para poder concurrir en solitario a las licitaciones XG-802, XG-817, XG-848, XG-871 del procedimiento 1/2020-DXM, pero no respecto de la licitación XG-881.**

A estas mismas conclusiones (que las empresas MONBUS tenían capacidad para poder concurrir en solitario a las licitaciones XG-802, XG-817, XG-848 y XG-871 del procedimiento 1/2020-DXM) llegan las propias empresas investigadas en el Informe: "Análisis económico de las UTE entre Alsa y Monbus en el Expediente 1/2020 DXM"⁵² (en adelante INFORME) aportado por escritos presentados por las empresas Alsa con fecha 3 de julio de 2025 (folio 16361).

Como señala la SUBDIC en su PR (folios 19526 y 19527):

"De acuerdo a lo expuesto, esta SUBDIC, comparte el resultado del análisis del cumplimiento individual del requisito de solvencia contenido en *el informe*, a la vista del cual se concluye

Que las empresas ALSA dispondrían de los medios de solvencia económica o financiera y técnica o profesional cualificada para concurrir, en UTEs constituidas exclusivamente por ellas (en adelante UTEs ALSA) a las concesiones XG-802, XG-817, XG-848, XG-871 y XG-881 del procedimiento 1/2020-DXM.

Que las empresas MONBUS, dispondrían de los medios de solvencia económica o financiera y técnica o profesional cualificada para concurrir, en UTEs constituidas exclusivamente por ellas (en adelante UTEs MONBUS) a las concesiones XG-802, XG-817, XG-848 y XG-871 del mismo procedimiento."

En los siguientes tablas (tablas 4, 5 y 6) se puede ver la versión no confidencial del análisis del cumplimiento del requisito de solvencia económica-financiera y de solvencia técnica realizado por la SUBDIC y cuya versión CONFIDENCIAL esta REVISADO.pdf."

⁵¹ Localizado con la siguiente ruta: Carpeta "6.Pruebas" > Carpeta "Prueba 1, 3 y 6 PIEZA SEPARADA CONFIDENCIALIDAD" > Carpeta "Prueba 1. Confidencial solvencias" > Carpeta "03.Solv téc.-econ" > "Prueba 1.- ANEXO I SOLVENCIAS REVISADO.pdf."

⁵² Página 14 del Informe "Análisis económico de las UTE entre Alsa y Monbus en el Expediente 1/2020 DXM". Se localiza con la siguiente ruta: Carpeta 3. Expte. S 1-2003 > Carpeta 3.2 PIEZA SEPARADA DE CONFIDENCIALIDAD > Carpeta 24. Informe econ. análisis UTEs EMPRESAS MONBUS (doc. 03.460)



incorporada al expediente.

Tabla 4: Cumplimiento requisito de Solvencia Económica-Financiera por empresas MONBUS

Empresa Monbus	804	807	813	830	833	835	847	852	859	860	863	883	888	890	891	802	817	848	871	881	Necesaria	Disponible	Result.
Monforte	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	Cumple
Luber	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	no	x	x	No cumple
Eleuterio	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	no	x	x	No cumple
Rias Altas	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	Cumple
Luber	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	Cumple
La Union	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	Cumple
Arcade	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	Cumple
Auto Indust.	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	Cumple
Gomez de c.	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	Cumple
Castromil	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	Cumple
Hispano Igualad.	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	Cumple
Autob. Pontev.	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	Cumple
Gala	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	Cumple
Vigo-Bcn	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	Cumple
Miño s.l.	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	Cumple
Viuda de J. Dom.	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	Cumple

Tabla 5: Cumplimiento requisito de Solvencia Técnica por empresas MONBUS Conductores

Empresa Monbus	804	807	813	830	833	835	847	852	859	860	863	883	888	890	891	802	817	848	871	881	Necesaria	Disponible	Result.
Monforte	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	Cumple
Luber	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	Cumple
Eleuterio	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	no	x	x	No cumple

[illegible]

Tabla 6: Cumplimiento requisito de Solvencia Técnica por empresas MONBUS Vehículos

[illegible]



Gala	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	Cumple
Vigo-Bcn	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	Cumple
Miño s.L.	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	Cumple
Viuda de J. Dom.	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	Cumple

5.3.2.- Diferencia entre solvencia y disponibilidad de medios

En su PR la SUBDIC, ante la confusión planteada por las empresas denunciadas en la documentación aportada al expediente⁵³ (el INFORME) destaca la necesidad de diferenciar entre:

a) por un lado, los requisitos de solvencia (solvencia económica o financiera y técnica o profesional) necesarios para presentarse a la licitación, que son los exigidos en el PCAP en el apartado 5.3.2, "Solvencia"

b) y, por otro, la exigencia de disponibilidad de medios, que deberá unicamente acreditar el licitador que haya presentado la mejor oferta, de acuerdo con lo dispuesto en el PCAP en el apartado 5.8.2 "Documentación a exigir antes de la adjudicación"

a) Requisitos de solvencia

Así señala la SUBDIC que "Al respecto, esta SUBDIC considera que **para participar en la licitación no resulta necesario acreditar un número mínimo de vehículos al inicio del contrato** ni un tiempo de respuesta máximo ante eventuales averías" (folio 19526)

E indica que las condiciones exigidas por el PCAP para participar en la contratación⁵⁴son:

"Podrán presentar proposiciones las personas naturales o jurídicas, españolas o

⁵³ Análisis económico de las UTE entre Alsa y Monbus en el Expediente 1/2020 DXM aportado por las empresas ALSA y MONBUS "a los efectos de realizar un análisis detallado de la necesidad objetiva de las UTEs". Se localizan con las siguientes rutas: a) Carpeta 3.2 PIEZA SEPARADA DE CONFIDENCIALIDAD > Carpeta 24. Informe econ. análisis UTEs EMPRESAS MONBUS (doc. 03.460) y b) Carpeta 3.2 PIEZA SEPARADA DE CONFIDENCIALIDAD > Carpeta 25. Informe econ. análisis UTEs EMPRESAS ALSA (doc. 03.461)

⁵⁴ PCAP Apartado 5 Condiciones de licitación y formalización del contrato, en el subapartado 5.3 Clasificación y solvencia, p. 117 y ss del PCAP. (Se localiza en el expediente en la Carpeta 5." Anexo II. Contratación 1 2020 DXM" y dentro de ella en el documento pdf "1 PCAP. pdf")



*extranxeras que, tendo plena capacidade de obrar, non esten incursas en algunha prohibición de contratar e acrediten a súa solvencia económica e financeira e técnica ou profesional (...)*⁵⁵

Como hemos visto en el apartado anterior, tanto las empresas MONBUS como las empresas ALSA dispondrían de la capacidad y de los medios de solvencia económica o financiera y técnica o profesional cualificada⁵⁶ para poder concurrir en solitario a las licitaciones XG-802, XG-817, XG-848, XG-871 y las empresas ALSA para presentarse también en solitario a la licitación XG-881.

A estas mismas conclusiones llegan las propias empresas investigadas en la documentación aportada por ellas en el INFORME⁵⁷.

b) Disponibilidad de medios

Por el contrario la acreditación del número mínimo de vehículos **se reserva al licitador que haya presentado la mejor oferta**, en los términos previstos por el apartado 5.8.2 del PCAP⁵⁸. Así de acuerdo con este apartado del PCAP:

"(...) el Órgano de Contratación requerirá al licitador que haya presentado la mejor oferta, a través de la plataforma Notific@ (en los términos establecidos en el apartado 5.12 de este Pliego de Condiciones), para que, dentro del plazo de 10 días hábiles, a contar desde el siguiente a aquel en que se haya recibido el requerimiento, presenta la siguiente documentación"

Entre ellos:

"2. Prueba de la efectiva disposición de los medios que se comprometió a dedicar o adscribir a la ejecución del Contrato que le requiera el Órgano de Contratación, según el modelo que se incluye como Anexo XI de este Pliego de Condiciones." página 156 del PCAP.

Por este motivo, la SUBDIC señala en su PR que las conclusiones en base a las que las

⁵⁵ Página 116 del PCAP.

⁵⁶ Documento 3-73 y documento pdf localizado con la siguiente ruta: Carpeta "6.Pruebas" > Carpeta "Prueba 1, 3 y 6 PIEZA SEPARADA CONFIDENCIALIDAD" > Carpeta "Prueba 1. Confidencial solvencias" > Carpeta "03.Solv téc.-econ" > "Prueba 1.- ANEXO I SOLVENCIAS REVISADO.pdf."

⁵⁷ Página 14 del Informe "Análisis económico de las UTE entre Alsa y Monbus en el Expediente 1/2020 DXM". Se localizan con las siguientes rutas: a) Carpeta 3.2 PIEZA SEPARADA DE CONFIDENCIALIDAD > Carpeta 24. Informe econ. análisis UTEs EMPRESAS MONBUS (doc. 03.460) y b) Carpeta 3.2 PIEZA SEPARADA DE CONFIDENCIALIDAD > Carpeta 25. Informe econ. análisis UTEs EMPRESAS ALSA (doc. 03.461)

⁵⁸ Página 153 del PCAP.



empresas ALSA y MONBUS sostienen en el expediente que no son competidores entre ellas fundadas en las exigencias de vehículos mínimos exigidos al inicio del contrato⁵⁹, vehículos disponibles en Galicia, tiempos de respuesta que deberá garantizar de acuerdo a la disponibilidad de bases (instalaciones fijas)⁶⁰ y demás, no pueden tener acogida y, por lo tanto, la SUBDIC analizó, y está de acuerdo este Pleno, la participación de las empresas exclusivamente en base a su disponibilidad de los requisitos de solvencia.

De acuerdo con las alegaciones de las empresas ALSA y MONBUS el criterio para determinar la capacidad para concurrir solas las empresas a la licitación no sería la solvencia exigida en el PCAP por la Administración sino la efectiva disponibilidad de todos los medios en el momento de presentar las ofertas. Esto implicaría incrementar los requisitos de solvencia a un nivel injustificado que elevaría las barreras de entrada para poder presentarse las empresas a esa licitación, que no solo limitaría la concurrencia de licitadores, sino que sería la justificación para que los grandes grupos empresariales de ese mercado presenten coordinadas sus ofertas en una UTE con un daño grave para la competencia en el mismo.

Alegan también las empresas, sin acreditarlo de forma alguna en el expediente, que su capacidad estaba ya comprometida con otros contratos ya adjudicados. Por este motivo consideran que para poder valorar si era necesario, o no, que las empresas ALSA y empresas Monbus tenían que concurrir en UTE a las licitaciones, habría que tener en cuenta el número de vehículos que afirman tendrían disponibles a la fecha de presentación de ofertas las empresas, y para calcularlo se debería de descontar de los vehículos que las empresas dispusieran en ese momento los que ya estuvieran adscritos a un contrato.

Sobre esta justificación alegada por las empresas investigadas en el INFORME para tratar de acreditar que tenían necesidad de concurrir en UTE a las licitaciones debemos de indicar que:

- a) Esta justificación es contraria al criterio recogido en el PCAP para determinar la solvencia de las empresas para el Expediente 1/2020 DXM, y también es contraria al criterio establecido en la sentencia del TSJ de Galicia de 10 de marzo de 2023⁶¹ que dispone, como ya hemos señalado, que

⁵⁹ El PCAP establece para el inicio de la prestación del servicio el plazo de dos semanas a partir de la formalización del contrato, pero señala la SUBDIC los contratos investigados fueron adjudicados entre el 14 de agosto y el 9 de octubre de 2020 y su ejecución se inició el 23.12.2020 (folio 19526 nota a pie de pagina 40)

⁶⁰ PCAP apartado 3.10 establece "El Adjudicatario deberá disponer, para la prestación del servicio, de una o varias bases o instalaciones fijas, emplazadas en el ámbito territorial(..)".

⁶¹ Sentencia del Tribunal Superior de Xustiza de Galicia de 10 de marzo de 2023, sentencia 00083/2023

*"QUINTO.- Que, así pues, la licitación en UTE por Alsa y Monbus en 5 lotes (4 de ellos los más importantes) no está justificada y responde a la conducta, prohibida, de repartirse el mercado toda vez que las UTEs resultan anticompetitivas, **justificándose la colaboración entre varias empresas cuando, por su capacidad financiera o técnica, necesiten complementarse, (...)**" (Énfasis añadido)*

y que:

*"(...) la CNMC para apreciar la legalidad de una UTE, o si contraviene la LDC, realiza el test de legalidad, enjuiciando la compatibilidad de las UTEs con el derecho de la competencia, sobre la base de su necesidad objetiva, **apreciando que la infringe si las empresas tienen capacidad de presentarse a la licitación separadamente,- (...)**" (Énfasis añadido)*

b) Significaría incrementar los requisitos de solvencia para poder presentarse a esa licitación de manera injustificada, sin ser solicitado por la Administración que ya fijó en el PCAP los requisitos de solvencia y elevaría las barreras de entrada de tal manera que no solo limitaría la concurrencia de licitadores, sino que sería la justificación para que los grandes grupos empresariales presentasen ofertas coordinadas en una UTE con un grave daño para la competencia en ese mercado.

c) Este criterio implicaría exigir a las empresas que quisieran presentar ofertas a una licitación pública tener un número de recursos ociosos en el momento de presentar sus ofertas tan elevado como el número de recursos que exige la administración para ser adjudicatario de esa licitación.

d) Significaría también que la empresa adjudicataria actual de la prestación de un servicio que sale a licitación al tener adscritos los medios de los que dispone la empresa en la prestación de ese contrato, podría alegar la necesidad de concurrir en UTE por carecer de recursos realmente disponibles, cuando esa misma prestación la está realizando actualmente en solitario. Esto, además, es lo que ha sucedido en esta licitación 1/2020 DXM ya que empresas que prestaban un servicio prácticamente en solitario (empresas ALSA y empresas Monbus), se presentaban ahora en UTE para ejecutar ese servicio. Lo que hasta la licitación tenía capacidad para ejecutarlo prácticamente sola, ahora para prestarlo concurría en UTE con otro grupo de empresas que por su dimensión y solvencia tendrán capacidad para concurrir solas a esa licitación.

Así las empresas MONBUS concurrieron en UTE con las empresas ALSA a la concesión XG-817 cuando esta concesión coincide de forma mayoritaria con los servicios de las antiguas concesiones XG-517, XG-516 y V-7002 que estaban

siendo operadas hasta el momento por mercantiles del grupo MONBUS. Y las empresas ALSA concurrieron en UTE con las empresas MONBUS a la concesión XG-881 cuando esta concesión coincide de forma mayoritaria con el servicios de las antiguas concesiones V-1129, V-7007 y V-7034 que estaban siendo operadas hasta el momento por mercantiles del grupo ALSA.

e) Además como señala la SUBDIC en su PR "(...) de acuerdo a los cuadros de explotación correspondientes al expediente 1/2020-DXM, las inversiones planteadas no suponen una barrera de entrada a los licitadores interesados en las concesiones en el procedimiento puesto que al admitir una antigüedad media de 10 años en la flota, las dotaciones a la amortización cubren holgadamente los costes anuales de su renovación." (folio 19539) y añade que "Teniendo en cuenta que los lotes a los que concurrieron las empresas ALSA y MONBUS contaban con las mejores condiciones de operación de todo el procedimiento 1/2020- DXM y disfrutaron de la estabilidad de un régimen concesional con duración de 10 años, no se encontraban expuestas a un nivel de riesgo financiero que justificase su concurrencia conjunta en UTE por lo que, por esta razón, no serían objetivamente necesarias." (folio 19536) Por ello, la alegación de la concurrencia en UTEs con la excusa de la falta de disponibilidad de medios a la fecha de presentación de ofertas también decae ya que la amortización cubre holgadamente los costes anuales de renovación de la nueva flota que necesitasen.

Por último indicar que otro elemento que acredita la solvencia que tenían las empresas MONBUS y las empresas ALSA para poder concurrir de manera solitaria a las licitaciones en las que concurrieron en UTE, es la constatación empírica de la prestación de los servicios a los concurrieron las empresas investigadas en UTE de manera prácticamente solitaria por parte del grupo de empresas (empresas ALSA o empresas MONBUS) quien tiene la mayoría en esa UTE.

5.4.- Si de la formación de las UTEs se han producido o no efectos beneficiosos para los consumidores.

El segundo de los elementos que de acuerdo con el "Test de la capacidad" o "test de indispensabilidad" y la sentencia del TSJ de Galicia de 10 de marzo de 2023, debería de acreditar las empresas que cooperan para presentar ofertas conjuntas a través de una UTE sería el de probar que de la formación de las UTEs se han producido efectos beneficiosos para los consumidores.

De acuerdo a lo establecido por las Directrices Horizontales, un acuerdo de consorcio entre empresas con capacidad para licitar de forma individual puede generar eficiencias que justifiquen la restricción que supone para la competencia dicha



licitación conjunta en virtud del artículo 101.3 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea ("TFUE"). Como señala la SUBDIC en su PR "En esencia, las condiciones del artículo 101.3 pueden cumplirse si la oferta conjunta permite a las partes presentar una oferta más competitiva que las ofertas que podrían haber presentado por sí solas (en términos de precio o calidad) y los beneficios que se derivan para la entidad adjudicadora y los consumidores finales superan las restricciones de la competencia. Las eficiencias deben repercutirse en los consumidores y no cumplirán las condiciones del artículo 101.3, si solo benefician a las partes del acuerdo conjunto de consorcio de licitadores."

Para ello la SUBDIC analiza de manera detallada en su PR las eficiencias que podrían justificar el concurrir presentando ofertas conjuntas las empresas Alsa y empresas Monbus investigadas. Clasifica esas eficiencias en:

- a.- Eficiencias en términos de proposición económica.
- b.- Eficiencias en términos de edad media de la flota.
- c.- Eficiencias en términos de vehículos adaptados para personas con movilidad reducida (PMR).
- d.-Eficiencias en términos de vehículos de calidad ECO1.
- e.-Eficiencias en términos de calidad del servicio (incremento de servicios).
- f.- Eficiencias en términos de porcentaje de personal de conducción y de personal acompañante con contrato fijo que se compromete a adscribir a la prestación del servicio y a mantener durante toda la duración del Contrato.
- g. Otras ventajas que alegan las empresas a requerimiento del órgano de contratación:

Para conocer esas posibles eficiencias derivadas de la concurrencia en UTE por las empresas investigadas es preciso confrontar entre el escenario real (el derivado de la concurrencia en UTE) del escenario contrafactual (el que se habría producido si no se hubieran presentado en UTE).

Para hacer esa comparación y calcular las posibles eficiencias que podrían originar la concurrencia concertada por parte de las empresas ALSA y empresas MONBUS a la licitación 1/2020 DXM, la SUBDIC en su PR utilizó la metodología empleada por la CNMC en su "Estudio sobre el transporte interurbano de viajeros en autobús (E/CNMC/006/19)"⁶² en el cual la CNMC realizó un análisis del sistema concesional en España y estudió la renovación del mapa concesional de Galicia. En el referido Estudio la CNMC comparó las "(...) ofertas formuladas por las UTES en ambos procedimientos" (Folio 19549)

Así la SUBDIC en ese análisis contrafactual, contrapone las ofertas presentadas por las UTES ALSA y las UTES MONBUS en el procedimiento 1/2019 DXM y las ofertas

⁶²"Estudio sobre el transporte interurbano de viajeros en autobús (E/CNMC/006/19) de 29 de junio de 2022



presentadas por las UTEs ALSA Y MONBUS⁶³ en el procedimiento 1/2020 DXM.

Utiliza para ello cinco lotes del procedimiento 1/2019 DXM a los que habían concurrido por separado el grupo ALSA y el grupo MONBUS, constituyendo UTEs exclusivamente formadas por empresas de su grupo o con la participación de pequeñas empresas locales, lotes que presentan similitudes con las cinco concesiones investigadas en el procedimiento 1/2020 DXM. Para la selección de las concesiones del procedimiento 1/2019 DXM objeto de comparación, la PR de la SUBDIC recoge los aspectos que se han tenido en cuenta para realizar la misma (folio 19581)⁶⁴

Estas ofertas seleccionadas, que identificaremos en esta Resolución como UTEs ALSA y UTEs MONBUS⁶⁵, fueron las siguientes:

UTES ALSA: UTE TRANSPORTES ADAPTADOS REGIONALES SLU Y SEIS MAS (LOTE XG-642).

UTES MONBUS: UTE AUTO INDUSTRIAL S.L. Y SEIS MAS (LOTE XG-623); UTE AUTOCARES RIAS BAIXAS S.L. (LOTE XG-628); UTE AUTOS GONZALEZ S.L. Y DIEZ MAS (LOTE XG-621); UTE AUTOS GONZALEZ S.L. Y OTROS (LOTE XG-622)

Una vez determinado ese escenario contrafactual, examinaremos si se han producido eficiencias para los consumidores como consecuencia de la concurrencia en UTEs de las empresas investigadas en comparación con los supuestos en que esas empresas concurrieron de manera separada.

a.- Eficiencias en términos de proposición económica.

Para conocer las posibles eficiencias económicas derivadas de la concurrencia en UTE por las empresas investigadas es preciso confrontar entre el escenario real (derivado de la concurrencia en UTE por las empresas investigadas) del escenario contrafactual (el que se habría producido si no hubiera existido esa conjunción de las empresas en UTE).

Para calcular las posibles eficiencias económicas se empleará, como hace la SUBDIC en su PR, la comparación del coeficiente de descuento (o del incremento sobre canon) que supone la proposición económica en relación a los ingresos estimados en cada concesión (Folio 19581).

⁶³ Ver Glosario

⁶⁴ **"Primero:** Que ambas concesiones presentan elementos comunes en sus proyectos de explotación que permitan una comparación homogénea. A estos efectos se ha tomado en consideración: Ingresos € por viajero y kilómetro similares; ingresos € por vehículo y kilómetro similares e ingresos € por vehículo similares. **Segundo:** Que presentando dichos elementos comunes, las ofertas de ambos grupos se hayan formulado en competencia en la licitación 1/2019-DXM y en UTE en la licitación actual."

⁶⁵ Ver Glosario



Se utilizarán para ello las ofertas presentadas por UTEs ALSA o UTEs MONBUS en los mismos cinco lotes del procedimiento 1/2019 DXM que hemos señalado: **UTES ALSA:** UTE TRANSPORTES ADAPTADOS REGIONALES SLU Y SEIS MAS (**LOTE XG-642**). **UTES MONBUS:** UTE AUTO INDUSTRIAL S.L. Y SEIS MAS (**LOTE XG-623**); UTE AUTOCARES RIAS BAIXAS S.L. (**LOTE XG-628**); UTE AUTOS GONZALEZ S.L. Y DIEZ MAS (**LOTE XG-621**); UTE AUTOS GONZALEZ S.L. Y OTROS (**LOTE XG-622**)

Examinado ese escenario contrafactual la conclusión a la que llegó la SUBDIC, y que este Pleno comparte, es que las ofertas presentadas en competencia por las empresas de los grupos ALSA (UTEs ALSA) y MONBUS (UTEs MONBUS) de forma separada en la licitación 1/2019 DXM mejoraban sustancialmente las ofertas formuladas por las UTEs constituidas conjuntamente por ambos grupos que presentaron a la licitación 1/2020 DXM (UTEs ALSA Y MONBUS).

Así se observa que:

La oferta económica formulada por la UTE ALSA-MONBUS para la concesión XG-817 (Monbus representaba el 93% de la UTE), con un incremento del canon de explotación que representa un 2,97% del valor estimado del contrato, es menos competitiva que la formulada por la UTE MONBUS a la concesión XG-623, cuyo incremento del canon de explotación representa el 5,93% de su valor estimado.

La oferta económica formulada por la UTE ALSA-MONBUS para la concesión XG-881 (ALSA representaba el 93% de la UTE), cuyos descuentos ascienden al 4,85% del valor estimado del contrato, es menos competitiva que la formulada por la UTE ALSA a la concesión XG-642 con un descuento del 5,99 % del valor estimado del contrato.

La oferta económica formulada por la UTE ALSA-MONBUS para la concesión XG-848, (ALSA representaba el 80% de la UTE) cuyos descuentos representan el 1,19 % del valor estimado del contrato, es menos competitiva que la formulada por la UTE MONBUS a la concesión XG-628, cuyos descuentos representan un 7,15 % del valor estimado de la concesión.

La oferta económica formulada por la UTE ALSA-MONBUS para la concesión XG-871, (Monbus representaba el 76% de la UTE), con descuentos que representan un 1,27 % del valor estimado del contrato, es menos competitiva que la formulada por la UTE MONBUS en la concesión XG-621, cuyos descuentos representan un 10,02 % del valor estimado de la concesión.

La oferta económica formulada por la UTE ALSA-MONBUS para la concesión

XG-802, (Monbus representaba el 75% de la UTE), con descuentos que representan un 6,82 % del valor estimado del contrato, es menos competitiva que la formulada por la UTE MONBUS en la concesión XG-622, cuyos descuentos representan un 21,85 % del valor estimado de la concesión.

En los lotes XG-670 y XG-671 de la licitación 1/2019-DXM donde se presentaron ofertas en competencia entre ambos grupos, MONBUS ofertó unos porcentajes de baja, superiores al 16 % del valor estimado de dichas concesiones.

b.- Eficiencias en términos de edad media de la flota.

Para conocer las posibles eficiencias en términos de edad media de la flota derivadas de la concurrencia en UTE por las empresas investigadas es preciso, como en el apartado anterior de eficiencias económicas, confrontar entre el escenario real (derivado de la concurrencia en UTE) del escenario contrafactual (el que se habría producido si no hubiera existido esa conjunción de las empresas en UTE).

Para hacer esa comparación y calcular las posibles eficiencias en términos de edad media de la flota se empleará, como hace la SUBDIC en su PR⁶⁶, las ofertas presentadas por las UTEs en los procedimientos 1/2029 DXM y 1/2020 DXM, de acuerdo a la información contenida en sus ofertas en el apartado Calidad de la flota⁶⁷.

Se utilizarán para ello las ofertas presentadas por UTES ALSA o UTES MONBUS en los mismos cinco lotes del procedimiento 1/2019 DXM que hemos señalado: **UTES ALSA:** UTE TRANSPORTES ADAPTADOS REGIONALES SLU Y SEIS MAS (**LOTE XG-642**). **UTES MONBUS:** UTE AUTO INDUSTRIAL S.L. Y SEIS MAS (**LOTE XG-623**); UTE AUTOCARES RIAS BAIXAS S.L. (**LOTE XG-628**); UTE AUTOS GONZALEZ S.L. Y DIEZ MAS (**LOTE XG-621**); UTE AUTOS GONZALEZ S.L. Y OTROS (**LOTE XG-622**)

Examinado ese escenario contrafactual se observa que la **antigüedad media de flota** ofertada por las UTES ALSA Y MONBUS (Expediente 1/2020 DXM) mejoran en dos casos las ofertas presentadas en las ofertas 1/2019 DXM por las UTES ALSA o las UTES MONBUS con las que se comparan (Concesión XG-881 frente a la concesión XG-642⁶⁸ y concesión XG 871 frente a la concesión XG-621⁶⁹). En los otros tres casos la media de antigüedad de la flota ofertada por las UTES ALSA y MONBUS (Expediente 1/2020 DXM)

⁶⁶ Folios 19583 y ss

⁶⁷ Apartado 3. Calidad de flota. Se localizan en los sobres C de estos lotes con la siguiente ruta en el expediente: Carpeta"4.AnexoI.Contratación1-2019 DXM>Carpeta"3.Ofertas">Carpeta"SobresC" y Carpeta"5.Anexo II.Contratación 1-2020 DXM>Carpeta "4.Ofertas">Carpeta "Sobre C".

⁶⁸ En la XG-881 la antigüedad media ofertada es de 6 años y en la XG-642 la antigüedad media ofertada es de 7 años (folio 19583).

⁶⁹ En la XG-871 la antigüedad media ofertada es de 6 años y en la XG-621 la antigüedad media ofertada 7,5 años (folio 19584).



es idéntica a la presentada en las ofertas 1/2019 DXM por las UTES ALSA o las UTES MONBUS con las que se comparan (Concesión XG-817 frente a la concesión XG-623⁷⁰ y concesión XG-848 frente a la concesión XG-628⁷¹ y concesión XG-802 frente a la concesión XG-622⁷²)

Si lo que se compara es la **antigüedad máxima ofertada** existen también algunas diferencias. Así la antigüedad máxima ofertada de la flota por las UTES ALSA y MONBUS (Expediente 1/2020 DXM) mejoran en dos casos las ofertas presentadas en las ofertas 1/2019 DXM por las UTES ALSA o las UTES MONBUS con las que se comparan (Concesión XG-881 frente a la concesión XG-642⁷³ y concesión XG 802 frente a la concesión XG-622⁷⁴). En otros dos casos la media de antigüedad máxima de la flota ofertada por las UTES ALSA y MONBUS (Expediente 1/2020 DXM) es peor a la presentada en las ofertas 1/2019 DXM por las UTES ALSA o las UTES MONBUS con las que se comparan (Concesión XG-817 frente a la concesión XG-623⁷⁵ y concesión XG-848 frente a la concesión XG-628⁷⁶). Existe un supuesto en el que la antigüedad máxima de la flota ofertada por las UTES ALSA y MONBUS (Expediente 1/2020 DXM) es idéntica a la presentada en la oferta 1/2019 DXM por las UTES ALSA o las UTES MONBUS con las que se comparan (Concesión XG-871 frente a la concesión XG-621⁷⁷).

En conclusión, de acuerdo con lo señalado por la SUBDIC en su PR, las antigüedades medias y máximas de flota ofertadas por las UTES ALSA y MONBUS en la licitación 1/2020 DXM mejoran en algunos casos las ofertadas por las UTES ALSA y UTES MONBUS en la licitación 1/2019 DXM sin que se considere que estas eficiencias alcancen por si mismas la intensidad de tal grado que puedan compensar los efectos restrictivos que la presentación de ofertas conjuntas en UTE produciría en la competencia.

c.- Eficiencias en términos de vehículos adaptados para personas con movilidad reducida (PMR).

⁷⁰ En la XG-817 la antigüedad media ofertada 6 años y en la XG-623 la antigüedad media ofertada 6 años (folio 19583).

⁷¹ En la XG-848 la antigüedad media ofertada 6 años y en la XG-628 la antigüedad media ofertada 6 años (folio 19584).

⁷² En la XG-802 la antigüedad media ofertada 6 años y en la XG-622 la antigüedad media ofertada 6 años (folio 19585).

⁷³ En la XG-881 la antigüedad ofertada máxima es de 6,1 años y en la XG-642 la antigüedad ofertada media es de 10,1 años (folio 19583).

⁷⁴ En la XG-802 la antigüedad ofertada máxima es de 6,1 años y en la XG-642 la antigüedad ofertada máxima es de 10,1 años (folio 19585)

⁷⁵ En la XG-817 la antigüedad ofertada máxima es de 6,1 años y en la XG-623 la antigüedad ofertada máxima es de 6 años (folio 19583).

⁷⁶ En la XG-848 la antigüedad ofertada máxima es de 7,8 años y en la XG-628 la antigüedad ofertada máxima es de 6 años (folio 19584).

⁷⁷ En la XG-871 la antigüedad ofertada máxima es de 10,1 años y en la XG-621 la antigüedad ofertada máxima es también de 10,1 años (folio 19584).

Para conocer las posibles eficiencias en términos de vehículos adaptados para personas con movilidad reducida (PMR) derivadas de la concurrencia en UTE por las empresas investigadas es preciso, como en los apartados anteriores confrontar entre el escenario real (derivado de la concurrencia en UTE) del escenario contrafactual (el que se habría producido si no hubiera existido esa conjunción de las empresas en UTE).

Para hacer esa comparación y calcular las posibles eficiencias en términos de vehículos adaptados para personas con movilidad reducida (PMR) se empleará, como hace la SUBDIC en su PR⁷⁸, las ofertas presentadas por las UTEs en los procedimientos 1/2029 DXM y 1/2020 DXM, **utilizando para ello los mismo cinco lotes del procedimiento 1/2019 DXM**, que hemos señalado.

Para valorar la eficiencia de las ofertas⁷⁹ el indicador que este Pleno considera, como hace la SUBDIC, como el más objetivo es el ratio de vehículos PMR puestos a disposición por el licitador para satisfacer la DEMANDA (Demanda viajeros por kilómetro en miles⁸⁰) en cada concesión. La demanda de viajeros por Kilómetro es el dato relevante para realizar este análisis ya que considera tanto el número de personas transportadas como la distancia que recorren.

Examinado ese escenario contrafactual se observa que las ofertas de las UTE MONBUS y de las UTE ALSA (presentadas en la licitación 1/2019 DXM) proporcionan un mayor número de vehículos PMR en relación a la DEMANDA, que la ofertas de la UTE ALSA y MONBUS (presentadas en la licitación 1/2020 DXM), siendo las ofertas de la UTE ALSA las que en conjunto presentan mayores beneficios en términos de vehículos adaptados para personas con movilidad reducida.

Así:

- a) En la oferta de vehículos para personas con movilidad reducida (PMR) presentada en la concesión XG-623 (1/2029 DXM) por la UTE MONBUS proporciona un mejor ratio de vehículos PMR en relación a la demanda que la oferta presentada en la concesión de la UTE ALSA y MONBUS (XG-817)⁸¹.

⁷⁸ Folios 19585 y ss.

⁷⁹ Apartado Calidad social del servicio. Localizadas con la siguiente ruta en el expediente: Carpeta"4.AnexoI.Contratación1-2019DXM>Carpeta"3.Ofertas">Carpeta"SobresC" y Carpeta"5.AnexoII.Contratación1-2020DXM>Carpeta"4.Ofertas">Carpeta"SobreC".

⁸⁰ Apartado33 de los proyectos explotación de las concesiones. Se pueden localizar estos proyectos de explotación en el expediente con las siguientes rutas: Carpeta"4.AnexoI.Contratación1-2019DXM>Carpeta"2.Proyectosdeexplotación y Carpeta"5.AnexoII.Contratación1-2020DXM>Carpeta"2.Proyectosdeexplotación.

⁸¹ En la XG-817 la ratio vehículo PMR/DEMANDA es de 0,06% y en la XG-623 la ratio vehículo PMR/DEMANDA es de 0,04% (folio 19586).

b) En las ofertas de vehículos para personas con movilidad reducida (PMR) presentadas en la concesión XG-642 (1/2029 DXM) por la UTE MONBUS y por la UTE ALSA proporcionan un mejor ratio de vehículos PMR en relación a la demanda que la oferta presentada en la concesión de la UTE ALSA y MONBUS (XG-881)⁸².

c) En la oferta de vehículos para personas con movilidad reducida (PMR) presentada en la concesión XG-628 (1/2029 DXM) por la UTE MONBUS proporciona un mejor ratio de vehículos PMR en relación a la demanda que la oferta presentada en la concesión de la UTE ALSA y MONBUS (XG-848)⁸³.

d) En las ofertas de vehículos para personas con movilidad reducida (PMR) presentadas en la concesión XG-621 (1/2029 DXM) por la UTE MONBUS y por la UTE ALSA proporcionan un mejor ratio de vehículos PMR en relación a la demanda que la oferta presentada en la concesión de la UTE ALSA y MONBUS (XG-871)⁸⁴.

d) En las ofertas de vehículos para personas con movilidad reducida (PMR) presentadas en la concesión XG-622 (1/2029 DXM) por la UTE MONBUS y por la UTE ALSA proporcionan un mejor ratio de vehículos PMR en relación a la demanda que la oferta presentada en la concesión de la UTE ALSA y MONBUS (XG-802)⁸⁵.

En resumen, las ofertas presentadas en competencia por las UTE MONBUS y la UTE ALSA de forma separada en la licitación 1/2019 DXM proporcionan un mayor número de vehículos PMR en relación a la DEMANDA, que la ofertas de las UTE ALSA y MONBUS, presentadas en la licitación 1/2020 DXM, siendo las ofertas de la UTE ALSA las que en conjunto presentan mayores beneficios en términos de vehículos adaptados para personas con movilidad reducida.

d.-Eficiencias en términos de vehículos de calidad ECO.

Para conocer las posibles eficiencias en términos de vehículos de calidad ECO⁸⁶

⁸² En la XG-881 la ratio vehículo PMR/DEMANDA es de 0,13% y en la XG-642 la ratio vehículo PMR/DEMANDA es de 0,44% (UTE ALSA) y 0,24% (UTE MONBUS) (folio 19587).

⁸³ En la XG-848 la ratio vehículo PMR/DEMANDA es de 0,08% y en la XG-628 la ratio vehículo PMR/DEMANDA es de 0,26% (folio 19588).

⁸⁴ En la XG-871 la ratio vehículo PMR/DEMANDA es de 0,05% y en la XG-621 la ratio vehículo PMR/DEMANDA es de 0,27% (UTE ALSA) y 0,18% (UTE MONBUS) (folio 19588)

⁸⁵ En la XG-802 la ratio vehículo PMR/DEMANDA es de 0,07% y en la XG-622 la ratio vehículo PMR/DEMANDA es de 0,95% (folio 19589).

⁸⁶ Apartado 5: calidad medioambiental. Localizadas con la siguiente ruta en el expediente: Carpeta "4.AnexoI.Contratación1-2019DXM>Carpeta"3.Ofertas">Carpeta"SobresC" y Carpeta "5.Anexo II.Contratación 1-2020 DXM>Carpeta "4.Ofertas">Carpeta "Sobre C".

derivadas de la concurrencia en UTE por las empresas investigadas es preciso, como en los apartados anteriores, confrontar entre el escenario real (derivado de la concurrencia en UTE) del escenario contrafactual (el que se habría producido si no hubiera habido dicha UTE).

Para hacer esa comparación y calcular las posibles eficiencias en términos de vehículos de calidad ECO se empleará, como hace la SUBDIC en su PR⁸⁷, las ofertas presentadas por las UTEs en los procedimientos 1/2029 DXM y 1/2020 DXM, utilizando para ello los mismos cinco lotes del procedimiento 1/2019 DXM, que hemos señalado.

La valoración se realiza en relación al número de vehículos ofertados y su calidad medioambiental en relación al número de vehículos mínimos incluidos en cada proyecto de explotación (Folio 19590).

Como señala la SUBDIC, la calidad medioambiental de los vehículos ofertados para operar en las concesiones objeto de análisis (procedimientos 1/2029 DXM y 1/2020 DXM) permite concluir que en todos los casos se alcanzan las categorías más altas de clasificación medioambiental en, al menos, el 100% de los vehículos mínimos exigidos en el PCAP.

La calidad medioambiental de la flota ofertada por las UTEs ALSA-MONBUS al procedimiento 1/2020-DXM, mejora ligeramente a la ofertada por las UTEs MONBUS y UTEs ALSA en el procedimiento 1/2019-DXM, resultando más relevante en la concesión XG-817.

e.-Eficiencias en términos de calidad del servicio (incremento de servicios).

Para conocer las posibles eficiencias en términos de calidad del servicio (incremento de servicios)⁸⁸ derivadas de la concurrencia en UTE por las empresas investigadas es preciso, como en los apartados anteriores, confrontar entre el escenario real (derivado de la concurrencia en UTE) del escenario contrafactual (el que se habría producido si no hubiera existido esa conjunción de las empresas en UTE).

Para hacer esa comparación y calcular las posibles eficiencias en términos de vehículos de calidad ECO se empleará, como hace la SUBDIC en su PR⁸⁹, las ofertas presentadas por las UTEs en los procedimientos 1/2029 DXM y 1/2020 DXM, utilizando para ello los mismo cinco lotes del procedimiento 1/2019 DXM, que hemos señalado.

⁸⁷ Folios 19590 y ss.

⁸⁸ Apartado 2: calidad del servicio. Localizadas con la siguiente ruta en el expediente: Carpeta "4.Anexo I.Contratación 1-2019DXM>Carpeta "3.Ofertas">Carpeta "SobresC" y Carpeta "5.Anexo II.Contratación 1-2020 DXM>Carpeta "4.Ofertas">Carpeta "Sobre C".

⁸⁹ Folios 19592 y ss.

Los volúmenes adicionales de incrementos de servicios ofertados en las concesiones que son objeto de análisis presentan variaciones, con incidencia poco significativa a favor del formulado por la UTE MONBUS al lote XG-628 en el procedimiento 1/2019-DXM y de los formulados por las UTEs ALSA y MONBUS a los lotes XG-871 y XG-881 en el procedimiento 1/2020-DXM.

Señala la SUBDIC en su PR que en el procedimiento 1/2020-DXM, la oferta de incremento de servicios formulada por la UTE ALSA y MONBUS XG-802 ascendió a 342.520 vehículos-km/a, lo que supone un incremento del 28,24% del volumen de Kilómetros de referencia; que la oferta de incremento de servicios formulada por la UTE ALSA-MONBUS XG-817 ascendió a 1.874.844,00 vehículos-km/año, lo que supone un incremento del 25,9% del volumen de Kilómetros de referencia.

El PCAP del expediente 1/2020DXM⁹⁰ establece un procedimiento para la implantación de los incrementos de servicios, que podrá instarse a iniciativa de la administración (3.6.3.1)⁹¹, a iniciativa del adjudicatario (3.6.3.2)⁹² o a iniciativa de terceros (3.6.3.3)⁹³. Cada apartado establece las reglas específicas para su implantación que en todo caso debe ser autorizada por la administración.

La SUBDIC requirió a la DXM que informase sobre los incrementos de servicios que habían sido autorizados conforme a los procedimientos previstos en los apartados 3.6.3.1 y 3.6.3.2 del PCAP en los años 2021, 2022, 2023 y 2024 (el último año finalizado a la fecha de la elaboración de la PR) para las concesiones XG- 802, XG817, XG-848, XG-871 y XG-881, y la DXM declaró que:

"Esta Administración no ha autorizado, en el período comprendido entre el año 2021 y 2024, ningún incremento de servicio conforme a los procedimientos previstos en los apartados 3.6.3.1 y 3.6.3.2 del pliego de condiciones para las concesiones XG802, XG817, XG848, XG871 y XG881."⁹⁴ (folio 14.408)

Por ello la SUBDIC concluye (folio 19593) que

"El prolongado período de tiempo al que se extiende esta situación, que supone un 40% del plazo de duración inicial del contrato, introduce la duda de si este componente de la oferta era especialmente importante para la autoridad

⁹⁰ Se localiza en el expediente en la Carpeta 5. "Anexo II. Contratación 1 2020 DXM"> y dentro de ella en el documento pdf "1 PCAP. Pdf".

⁹¹ PCAP. p. 47.

⁹² PCAP. p. 47.

⁹³ PCAP. p. 48.

⁹⁴ "Esta Administración no autorizó, en el período comprendido entre el año 2021 y 2024, ningún incremento de servicio conforme a los procedimientos previstos en los apartados 3.6.3.1 y 3.6.3.2 del pliego de condiciones para las concesiones XG802, XG817, XG848, XG871 y XG881."



licitadora.

En cualquier caso como el incremento de servicios no presentó efectos, no benefició a la entidad adjudicadora ni, en última instancia, a los consumidores por lo que **no es posible apreciar los alegados beneficios en términos de calidad de servicios.**"

f.- Eficiencias en términos de porcentaje de personal de conducción y de personal acompañante con contrato fijo que se compromete a adscribir a la prestación del servicio y a mantener durante toda la duración del Contrato.

Para conocer las posibles eficiencias en términos de porcentaje de personal de conducción y de personal acompañante con contrato fijo que se compromete adscribir a la prestación del servicio y a mantener durante toda la duración del Contrato⁹⁵ derivadas de la concurrencia en UTE por las empresas investigadas es preciso, como en los apartados anteriores, confrontar entre el escenario real (derivado de la concurrencia en UTE) del escenario contrafactual (el que se habría producido si no hubiera existido esa conjunción de las empresas en UTE). Para hacer esa comparación y calcular las posibles eficiencias se empleará, como hace la SUBDIC en su PR⁹⁶, las ofertas presentadas por las UTEs en los procedimientos 1/2029 DXM y 1/2020 DXM, utilizando para ello los mismo cinco lotes del procedimiento 1/2019 DXM, que hemos señalado.

Este Pleno muestra su conformidad con la SUBDIC cuando afirma en su PR que las **condiciones de estabilidad de personal** presentadas al procedimiento 1/2020-DXM por las UTEs ALSA y MONBUS **no acreditan diferencias de carácter significativo** con las ofertas formuladas en competencia al procedimiento 1/2019-DXM por las UTEs ALSA y las UTEs MONBUS. (folio 19594). Pero destaca la SUBDIC que el resto de ofertas presentadas por los licitadores que concurrieron al procedimiento 1/2020-DXM todas ellas superaron a las presentadas por la UTEs ALSA y MONBUS (folio 19594).

En conclusión, a los efectos de analizar si concurre el segundo de los elementos exigidos por el "Test de la capacidad" o "test de indispensabilidad" y por la sentencia del TSJ de Galicia de 10 de marzo de 2023, es decir, si se puede considerar que del acuerdo entre empresas que tienen capacidad para licitar de forma individual pero que concurren en UTE, se generan eficiencias del tal calibre que justifiquen la falta de tensión competitiva y la restricción que para la competencia supone esa concurrencia en UTE, podemos indicar lo siguiente:

⁹⁵ Apartado Calidad social del servicio. Localizadas con la siguiente ruta en el expediente: Carpeta"4.AnexoI.Contratación1-2019DXM>Carpeta"3.Ofertas">Carpeta"SobresC" y Carpeta"5.Anexo II.Contratación 1-2020 DXM>Carpeta "4.Ofertas">Carpeta "Sobre C"

⁹⁶ Folios 19593 y ss.

Primero.- Las **proposiciones económicas** ofertadas por las UTES ALSA y MONBUS al procedimiento 1/2020-DXM **no mejoran** las que formularon ambos grupos empresariales, de forma separada y en competencia al procedimiento 1/2019 DXM. No se acredita, por tanto, la existencia de eficiencias económicas como consecuencia de la concurrencia en UTE de las empresas investigadas.

Segunda.- Las **antigüedades de flota** ofertadas por las UTES ALSA y MONBUS al procedimiento 1/2020-DXM **mejoran en algunos casos** a las ofertadas por ambos grupos empresariales de forma separada y en competencia al procedimiento 1/2019 DXM, pero dichas mejoras no son relevantes ni en todos los supuestos, por lo que no se puede acreditar eficiencias significativas en calidad de flota por la concurrencia en UTE de las empresas investigadas.

Tercera.- El **número de vehículos PMR en relación a la demanda** ofertados por las UTES ALSA y MONBUS al procedimiento 1/2020-DXM **no mejora** al que formularon ambos grupos empresariales de forma separada y en competencia al 1/2019 DXM. No se acredita, por tanto, la existencia de eficiencias en términos de vehículos adaptados para personas con movilidad reducida (calidad social del servicio) como consecuencia de la concurrencia en UTE de las empresas investigadas.

Cuarta.- **La calidad medioambiental de la flota** ofertada por las UTES ALSA y MONBUS al procedimiento 1/2020-DXM, **mejora ligeramente** las que formularon ambos grupos empresariales de forma separada y en competencia, al 1/2019 DXM. Se puede acreditar, por tanto, la existencia de ciertas eficiencias en términos de vehículos de calidad ECO (calidad medioambiental de la flota) como consecuencia de la concurrencia en UTE de las empresas investigadas.

Quinta.- El **incremento de servicios** ofertado por las UTES ALSA y MONBUS, a pesar de las ofertas realizadas, **no presentaron efectos, por lo que no se pudieron apreciar eficiencias** como consecuencia de la concurrencia en UTE de las empresas investigadas.

Sexta.- **Las condiciones de estabilidad de personal** ofertadas por las UTES ALSA y MONBUS al procedimiento 1/2020-DXM, **no presentan diferencias significativas** con respecto a las que formularon ambos grupos empresariales de forma separada y en competencia, al 1/2019 DXM. No se acredita, por tanto, la existencia de eficiencias en términos de condiciones de estabilidad de personal (calidad social del servicio) como consecuencia de la concurrencia en UTE de las empresas investigadas.

Por tanto, la conclusión a la que llega este Pleno es que las escasas eficiencias generadas de la concurrencia en UTE de las empresas investigadas no justifican la



restricción que para la competencia supuso la concurrencia en UTE.

5.5.- Acreditación empírica de la capacidad de cada grupo de empresas para prestar por si solas el servicio

Como indicamos en el apartado 5.3.2. de esta Resolución, otro de los elementos que acreditan la solvencia de las empresas MONBUS y las empresas ALSA para poder concurrir de manera solitaria a las licitaciones en las que concurrieron en UTE, es la constatación empírica de la prestación de servicios en las concesiones que les fueron adjudicadas (XG-802, XG-817 y XG-881) de forma prácticamente exclusiva por parte del grupo de empresas (empresas ALSA o empresas MONBUS) que tenía la mayoría en la participación de cada una de esas UTEs, lo que es otro elemento más que acredita que tanto las empresas del grupo ALSA como las empresas del grupo MONBUS tenían capacidad para explotar por si solas esos lotes.

Así se puede observar de la ejecución de los contratos que:

a) el lote **XG-802** (con una participación del 75% de las empresas MONBUS y del 25% de las empresas ALSA) y el lote **XG-817** (con una participación del 93% de las empresas MONBUS, del 6% de las empresas ALSA y del 1% de Transportes Rías Baixas) **se están prácticamente explotando en exclusiva por las empresas MONBUS.**

b) el lote **XG-881** (con una participación del 7% de las empresas MONBUS y del 83% de las empresas ALSA) **se está explotando prácticamente en exclusiva por las empresas ALSA.**

Esto demuestra la innecesidad de tener que concurrir en UTE, ya que cada uno de esos grupos de empresas no solo tendrían, como hemos visto, solvencia económica y técnica para presentarse de manera individual sino que, una vez que fueron adjudicatarios de las concesiones, obviaron los medios y el personal del otro grupo.

Para probar ello examinaremos los servicios acreditados por el grupo minoritario en las concesiones XG-802, XG-817 y XG-881 en el periodo 2021 a 2023 y las liquidaciones a conductores por el grupo minoritario en esas mismas concesiones en el período 2021 a 2023. Y así se puede concluir:

a) Que no existen servicios acreditados por el grupo minoritario en las concesiones XG-802, XG-817 y XG-881 durante los años 2021, 2022 y 2023.

A requerimiento de información efectuado por la SUBDIC, la Agencia Gallega de Modernización Tecnológica de Galicia (AMTEGA), que es la entidad competente para la

gestión de la información del Sistema de ayuda a la explotación del PTPG (SAE), emitió con fecha 17 de abril de 2024⁹⁷ en el que pone de manifiesto lo siguiente:

“(2) Informe sobre el número de kilómetros recorridos por vehículos titularidad del grupo Alsa en las concesiones XG-802 y XG-817 y por vehículos del grupo Monbus en la concesión XG-881 en los años 2021, 2022 y 2023.

La Xunta de Galicia dispone de un Sistema de Ayuda a la Explotación, denominado SAEGAL, en toda la flota adscrita a los contratos de concesión de servicios públicos de transporte regular de viajeros de uso general por carretera que recibe de los SAE's locales de cada concesionario información tanto en tiempo real como información histórica sobre la prestación de los diferentes servicios de transporte público.

En primer lugar, se extrajo del sistema SAEGAL la relación de vehículos que realizaron al menos un servicio de transporte entre el 1 de enero de 2021 y el 31 de diciembre de 2023 en los contratos XG802, XG817 y XG881. Para la relación de vehículos anteriores se verificó su titularidad desde 1 de enero de 2021 a 31 de diciembre de 2023 en el Registro de Empresas y Actividades de Transporte, registro público en el que la inscripción tiene carácter obligatorio y cuyo contenido se presume exacto y válido, de acuerdo con lo señalado en el artículo 53 de la Ley 16/1987, de 30 de julio, de ordenación de los transportes terrestres.

A la vista de los datos anteriores, se comprueba que ningún vehículo de empresas del grupo Alsa realizó servicios en los contratos XG802 y XG817 en el periodo de 1 de enero de 2021 a 31 de diciembre de 2023. Y del mismo modo, ningún vehículo de empresas del grupo Monbus realizó servicios en el contrato XG881 en este mismo periodo. Por lo tanto, se concluye que el número de kilómetros recorridos por vehículos titularidad del grupo Alsa en las concesiones XG-802 y XG-817 y por vehículos del grupo Monbus en la concesión XG881 en los años 2021, 2022 y 2023 es cero en ambos casos” (énfasis añadido).

Este informe acredita que **el número de kilómetros recorridos por vehículos titularidad del grupo Alsa** en las concesiones XG-802 y XG-817 (que eran las UTEs en las que las empresas del Grupo MONBUS tenían la participación mayoritaria) **era cero**, es decir, ni un solo autobús de empresas del Grupo Alsa había recorrido ni un solo kilómetro en esa concesión, a pesar de tener el Grupo Alsa una participación del 23% (XG-802) y del 6% (XG-8217) en esas UTEs.

También acredita que **el número de kilómetros recorridos por vehículos titularidad del grupo MONBUS** en la concesión XG-881 (en la UTE que la explotaba las empresas del Grupo ALSA tenían la participación mayoritaria) **era cero**, es decir, ni un solo

⁹⁷ Folio 2824.



autobús de empresas del Grupo MONBUS había recorrido ni un solo kilómetro en esa concesión a pesar de tener el Grupo MONBUS una participación (minoritaria: 7%) en esa UTE.

b) Que los servicios acreditados por el grupo minoritario en las concesiones XG-802, XG-817 y XG-881 en el año 2024 fue muy inferior a su porcentaje de participación en la UTE

El 29 de mayo de 2024 se amplía la incoación del expediente sancionador a las empresas del grupo ALSA y a las empresas del grupo MONBUS.

De nuevo se vuelven a solicitar los kilómetros recorridos por los autobuses de cada uno de las empresas de los grupos MONBUS y ALSA en los mismos contratos XG-802, XG-817 y XG-881 durante el periodo 2021 a 2024.

De la información obtenida se observa que en 2024 (después de ampliar la incoación a las empresas ALSA y a las empresas MONBUS) se había iniciado la prestación de servicios por parte del grupo de empresas minoritarios de la UTE, que hasta el año 2023 había sido cero. Pero también se ve que esa prestación es un porcentaje muy inferior a la participación de ese grupo de empresas en la UTE. Así a la vista de los datos de explotación de SAEGAL a fecha de la elaboración de la PR de la SUBDIC⁹⁸ se pueden extraer los siguientes datos y porcentajes de las empresas MONBUS y ALSA en la explotación de las concesiones (tabla 7):

Tabla 7

CONCESIÓN	kilómetros recorridos en el período 2021-2024		kilómetros recorridos en el período 2021-2024	
	EMPRESAS MONBUS	%	EMPRESAS ALSA	%
XG-802	3.031.115,08 km	99,04	29.378,50 km	0,96
XG-817 ⁹⁹	26.062.136,04 km	99,926	19.198,60 km	0,074
XG-881	2.759,80 km	0,021	13.125.268,10 km	99,9

Es importante destacar que TODOS los kilómetros recorridos por el grupo de empresas minoritarias de la UTE lo son exclusivamente durante el año 2024, es decir, desde la comunicación del acuerdo de ampliación de la incoación a las empresas que habían concurrido a las licitaciones. Esto es así porque, como hemos visto, durante los

⁹⁸ Folios 16.634 y ss.

⁹⁹ En esta concesión la empresa Transportes Rias Baixas tiene un 1% de participación en la UTE, pero los kilómetros recorridos en el período 2021-2024 por esta empresa han sido de "0".

años 2021, 2022 y 2023 ni un solo autobús de las empresas minoritarias en la UTE habían recorrido ni un solo kilómetro en las concesiones.

También hay que destacar, que no obstante al no iniciar hasta después de la incoación a las empresas la prestación de servicios, se puede observar la gran diferencia que existe entre la participación en la UTE de los grupos de empresa y la participación en la prestación de los servicios de la concesión (tablas 8, 9 y 10) :

- Tabla 8: Concesión XG-802 :

	Participación UTE	Participación en la explotación concesión (km. Recorridos 2021-2024)
EMPRESAS MONBUS	75%	99,04%
EMPRESAS ALSA	25%	0,96%

- Tabla 9: Concesión XG-817:

	Participación UTE	Participación en la explotación concesión (km. recorridos 2021-2024)
EMPRESAS MONBUS	93%	99,04%
EMPRESAS ALSA	6%	0,96%

- Tabla 10 Concesión XG-881:

	Participación UTE	Participación en la explotación concesión (km. Recorridos 2021-2024)
EMPRESAS MONBUS	7%	0,021%
EMPRESAS ALSA	83%	99,979%

c) Que no existen liquidaciones a conductores por el grupo minoritario en las concesiones XG-802, XG-817 y XG-881 durante el periodo 2021 – 2023.

Señala la SUBDIC en su PR¹⁰⁰ que el 15 de junio de 2024 la SUBDIC requiere a ALSA grupo SLU:

"listados anuales por empresa correspondientes a los ejercicios 2021, 2022 y 2023, de los importes liquidados a los conductores por las empresas Interurbana de autocares S.A.U. y Compostelana S.A.U. en la concesión XG-802 y por las empresas Dainco S.A., Interurbana de autocares S.A.U. y Compostelana S.A.U en la concesión XG-817"

Es decir, la SUBDIC solicitaba de Alsa Grupo S.L.U. información sobre los pagos efectuados a los conductores de las mercantiles del grupo ALSA que habían participado en las UTEs que explotan las concesiones XG-802 y XG-817. En respuesta de fecha 20 de junio de 2024 ALSA grupo S.L.U. manifiesta que:

"(...) ALSA confirma y ratifica que ni Interurbana de autocares S.A.U. y Compostelana S.A.U., al no haber sido necesaria la adscripción de conductores de su plantilla para la prestación de servicios de transporte en el período considerado liquidaron, por tanto, importe alguno a conductores en la concesión XG-802 y que Dainco, S.A.-en tanto que disuelta en fecha 14 de diciembre de 2020-, e Interurbana de autocares S.A.U. y Compostelana S.A.U., no liquidaron, por las mismas razones, ningún importe a conductores en la concesión XG-817, tal y como se refleja en el listado a continuación¹⁰¹

Año	Concesión	Empresa	Importe liquidado a los conductores
2021	XG-802	Interurbana de autocares S.A.U.	0 Euros
		Compostelana S.A.U.	0 Euros
		Dainco, S.A. -disuelta-	0 Euros
	XG-817	Interurbana de autocares S.A.U.	0 Euros
		Compostelana S.A.U.	0 Euros
2022	XG-802	Interurbana de autocares S.A.U.	0 Euros
		Compostelana S.A.U.	0 Euros
		Dainco, S.A. -disuelta-	0 Euros
	XG-817	Interurbana de autocares S.A.U.	0 Euros
		Compostelana S.A.U.	0 Euros
2023	XG-802	Interurbana de autocares S.A.U.	0 Euros
		Compostelana S.A.U.	0 Euros
		Dainco, S.A. -disuelta-	0 Euros
	XG-817	Interurbana de autocares S.A.U.	0 Euros
		Compostelana S.A.U.	0 Euros

De la misma manera la SUBDIC requirió al Grupo de Autocares Monbus S.L. la siguiente

¹⁰⁰ Folio 19637 y ss.

¹⁰¹ Folio 3.684.

información con fecha 15 de junio de 2024:

"listados anuales por empresa correspondientes a los ejercicios 2021, 2022 y 2023, de los importes liquidados a los conductores por las empresas Rías Altas S.A, Luber S.L y Eleuterio López y Cía S.L. en la concesión XG-881"

Es decir, la SUBDIC solicitaba también a Grupo Autocares Monbus S.L. información sobre los pagos efectuados a los conductores de las mercantiles del grupo MONBUS que participan en la UTE que explotan la concesión XG-881. En respuesta de fecha 20 de junio de 2024 Grupo Autocares Monbus S.L. manifiesta que:

"(...) MONBUS confirma y ratifica que ni Rías Altas S.A, ni Luber S.L ni Eleuterio López y Cía S.L, al no haber sido necesaria la adscripción de conductores de su plantilla para la prestación de servicios de transporte en el período considerado liquidaron, por tanto, importe alguno a conductores en la concesión XG-881, tal y como se refleja en el listado a continuación:

Año	Concesión	Empresa	Importe liquidado a los conductores
2021	XG-881	Rías Altas S.A.	0 Euros
		Luber S.L.	0 Euros
		Eleuterio López y Cía S.L.	0 Euros
2022	XG-881	Rías Altas S.A.	0 Euros
		Luber S.L.	0 Euros
		Eleuterio López y Cía S.L.	0 Euros
2023	XG-881	Rías Altas S.A.	0 Euros
		Luber S.L.	0 Euros
		Eleuterio López y Cía S.L.	0 Euros

Todo lo anterior permite concluir que

- las empresas del grupo Alsa explotan en exclusiva la concesión XG-881 sin que las empresas del grupo Monbus participen siquiera con el porcentaje del 7% declarado.
- las empresas del grupo Monbus explotan en exclusiva la concesión XG- 817 y la XG-802 sin que las empresas del grupo ALSA participen siquiera con el porcentaje detentado del 25% de la UTE en XG-802 y del 6% de la XG-817.

Esto permite acreditar dos hechos:

- Se ratifica la capacidad de cada uno de esos grupos de empresas para concurrir solas a esos lotes (XG-802, XG-817 Y XG 881)



b) que las empresas MONBUS y las empresas ALSA aparentaron concurrir en UTE a la licitación para que una vez se le hubiera adjudicado el lote, explotar de forma individual el servicio cada una de esas empresas obviando la aportación de medios de las otras empresas del otro grupo empresarial de la UTE.

No es objeto de este expediente ni es de interés a este Pleno el régimen de explotación de la concesión por parte de las empresas, pero si interesa acreditar que estas pruebas demuestran la capacidad que tienen tanto las empresas del grupo ALSA como las empresas del grupo MONBUS para explotar por si solas esos lotes, sencillamente porque lo están haciendo.

5.6.- RESPONSABILIDAD DE LAS EMPRESAS MATRICES: ACTUACIÓN DE LA EMPRESA GRUPO AUTOCARES MONBUS S.L.

En su PR la SUBDIC estimó que no existía prueba suficiente para considerar a la empresa GRUPO AUTOCARES MONBUS S.L. como responsable de infracción del art. 1 LDC en este expediente. Consideró que a fecha de presentación de las proposiciones a la licitación no existían evidencias que permitiesen probar que GAM ostentase una posición de dominio sobre las empresas que conformaron las UTES MONBUS que le otorgara influencia decisoria en las conductas presuntamente anticompetitivas desplegadas y que no era la empresa matriz de dicho grupo empresarial. Esta propuesta de la SUBDIC fue objeto de recalificación por el Pleno, como aparece en el expediente.

5.6.1. Responsabilidad empresas matrices

En relación con la responsabilidad de las empresas matrices, dispone el art. 61. 1 y 2 LDC que:

“1. Serán sujetos infractores las personas físicas o jurídicas que realicen las acciones u omisiones tipificadas como infracciones en esta ley o, en el caso de empresas, sus sucesores legales o económicos.

2. A los efectos de la aplicación de esta ley, la actuación de una empresa es también imputable a las empresas o personas que la controlan, excepto cuando su comportamiento económico no venga determinado por alguna de ellas”.

Este precepto recoge la doctrina comunitaria que permite imputar la responsabilidad a la sociedad matriz bien por estimar que haya realizado por si misma las acciones descritas como infracciones en la LDC (sentencia del TS de 1 de abril de 2016¹⁰²) o bien

¹⁰² STS de 1 de abril de 2016, ECLI:ES:TS:2016:1403

aunque no haya participado directamente en el acuerdo (sentencia del TS de 19 de junio de 2018¹⁰³) en la medida en que, de acuerdo con la propia literalidad del art. 61.2 LDC, la matriz "es también imputable" por los actos colusorios del autor material. Esto significa que la actuación de una empresa filial "es también imputable" a la matriz cuando aquella está bajo su control. Esta regla la recoge la sentencia del TS de 27 de mayo de 2019¹⁰⁴ que declara que:

"1º Que conforme a dichos principios nadie puede ser sancionado sino por hechos que le sean imputables, lo que excluye la responsabilidad objetiva en cuanto derivada de hechos ajenos. Esto explica que el artículo 61 de la LDC prevea dos títulos de imputación específicos: uno por el que se sanciona a título de autor material al responsable de la ejecución de actos colusorios (artículo 61.1 de la LDC) y otro aplicable, en este caso, para grupos de empresas el artículo 61.2-, en el que la responsabilidad es "también" de la matriz y que es imputable porque la filial está bajo su control, ejerce sobre ella una influencia decisiva y determinante de su actuación."

Pero no resulta aplicable de manera indiscriminada y automática la presunción contenida en el citado precepto de la LDC. Por ello la Audiencia Nacional para presumir la existencia de esa influencia de la matriz sobre la filial, y recogiendo los criterios que examinaremos establece la Jurisprudencia comunitaria, indicó como tales los siguientes:

"(...) los vínculos de capital existentes entre la matriz y la filial reflejan una capacidad de la matriz para ejercer una influencia en la gestión diaria de la filial; el interés financiero de la matriz en las actividades de la filial constituye una motivación suficiente y evidente para ejercer una influencia; la matriz puede tener interés en ejercer un control sobre los precios fijados por la filial en la medida en que estos producirán efectos en la cuenta de resultados de dicha sociedad y, por consiguiente, en los beneficios que obtenían sus accionistas."¹⁰⁵

La jurisprudencia comunitaria partiendo de la idea de la unidad de decisión entre la empresa matriz y las filiales, señaló en la sentencia Akzo Nobel y otros/Comisión, C-97/08 P de 10 de septiembre de 2009 (apartado 58) que:

"Por lo tanto, no es una relación de instigación relativa a la infracción entre la sociedad matriz y su filial ni, con mayor motivo, una implicación de la primera en dicha infracción, sino el hecho de que constituyan una sola empresa en el sentido antes mencionado, lo que habilita a la Comisión para dirigir la Decisión por la que se imponen multas a la sociedad matriz de un grupo de sociedades. En efecto, procede recordar que el Derecho comunitario de la competencia

¹⁰³ STS de 19 de junio de 2018, ECLI:ES:TS:2018:2235

¹⁰⁴ STS de 27 de mayo de 2019, ECLI: ES:TS:2019:1708

¹⁰⁵ SAN de 23 de marzo de 2017, ECLI: ES:AN:2017:1040

reconoce que diferentes sociedades pertenecientes a un mismo grupo constituyen una única entidad económica y, por ende, una empresa en el sentido de los artículos 81 CE y 82 CE si las sociedades de que se trata no definen de manera autónoma su comportamiento en el mercado (sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 30 de septiembre de 2003, Michelin/Comisión, T-203/01, Rec. p. II-4071, apartado 290)."

De esa jurisprudencia comunitaria se concluye la posibilidad de que el comportamiento de una empresa filial pueda imputarse a la sociedad matriz, aunque esa filial tenga personalidad jurídica separada, si la misma no determina de manera autónoma e independiente su conducta en el mercado sino que aplica las instrucciones que provengan de la sociedad matriz. Así la sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 19 de julio de 2012, asuntos acumulados C- 628/10 P y C-14/11P Alliance One International y Standard Commercial Tobacco/Comisión, afirma (apartado 43) que:

"El comportamiento de una filial puede imputarse a la sociedad matriz, en particular, cuando, aunque tenga personalidad jurídica separada, esa filial no determina de manera autónoma su conducta en el mercado sino que aplica, esencialmente, las instrucciones que le imparte la sociedad matriz, teniendo en cuenta concretamente los vínculos económicos, organizativos y jurídicos que unen a esas dos entidades jurídicas (sentencias de 10 de septiembre de 2009, Akzo Nobel y otros/Comisión, C-97/08 P, Rec. p. I-8237, apartado 58; Elf Aquitaine/Comisión, antes citada, apartado 54, y de 29 de septiembre de 2011, Arkema/Comisión, C-520/09 P, Rec. p. I-8901, apartado 38)"

Para la determinación de la capacidad de influencia de la matriz en las empresas filiales, la jurisprudencia establece criterios amplios para su determinación, entre los que se encontrarán los vínculos económicos, organizativos y jurídicos entre esas dos empresas. Así la referida sentencia de 19 de julio de 2012 (Asuntos acumulados C- 628/10 P y C-14/11P) manifiesta (apartado 45) que:

"Para determinar si una filial decide de manera autónoma su comportamiento en el mercado, en principio la Comisión debe tomar en consideración todos los elementos pertinentes relativos a los vínculos económicos, organizativos y jurídicos que unen a esa filial con la sociedad matriz, los cuales pueden variar según el caso y, por lo tanto, no pueden ser objeto de una enumeración exhaustiva (véanse, en ese sentido, las sentencias antes citadas Akzo Nobel y otros/Comisión, apartados 73 y 74, y Elf Aquitaine/Comisión, apartado 58)"¹⁰⁶

¹⁰⁶ Recogía esta sentencia los criterios que ya habían sido señalados en la sentencia del Tribunal de Justicia, de 10 de septiembre de 2009 (Akzo Nobel y otros/Comisión, C-97/08 P), la cual en su apartado 74 afirmaba que: "Resulta igualmente del mismo apartado 58 de la presente sentencia que, para determinar si una filial decide de manera autónoma su comportamiento en el mercado deben tomarse en consideración no sólo los elementos mencionados en el apartado 64 de la sentencia recurrida, sino también todos los elementos pertinentes relativos a los vínculos

5.6.2. Valoración por el Pleno de la condición de GRUPO AUTOCARES MONBUS S.L. como empresa matriz del grupo MONBUS

El Pleno al aprobar su Acuerdo de Recalificación consideró que la empresa GRUPO AUTOCARES MONBUS S.L. había cometido una infracción del art. 1 de la LDC como cabecera del grupo MONBUS y de las empresas que participaron en la licitación 1/2020 DXM, en la medida en que GAM había ejercido un control y una influencia decisiva y dominante sobre esas empresas en su comportamiento infractor.

Para ello era necesario que el Pleno aportase pruebas de la existencia de un conjunto de vínculos económicos, organizativos y jurídicos acreditativos de la capacidad de control de GAM sobre las empresas del grupo MONBUS y que como empresa matriz ejerció una influencia decisiva sobre las empresas filiales que concurrieron en UTE con otras empresas filiales del grupo a la licitación. Entre esos medios de prueba el Acuerdo de Recalificación consideró como tales:

1º.- Que la empresa GAM era propietaria de la mayoría del capital de la empresa Transmonbus SL (CONFIDENCIAL: 50%-75%)¹⁰⁷ y la empresa TRANSMONBUS, S.L. se identifica como la matriz de las empresas integradas en Monbus (folio 439). Ello acreditaba que

- a) la empresa GRUPO AUTOCARES MONBUS SL tiene la participación mayoritaria (CONFIDENCIAL) 50%-75% de la empresa TRANSMONBUS, S.L.;
- b) que todas las empresas participantes del grupo Monbus en las UTEs identifican a TRANSMONBUS, S.L. como empresa matriz del Grupo, la cual es controlada accionarialmente por GRUPO AUTOCARES MONBUS S.L.

Todo ello manifiesta evidentes vínculos económicos entre GAM y todas las empresas del grupo MONBUS, al seguir este grupo empresarial un sistema de estructura racimo donde la empresa GAM tiene la capacidad de ejercer el control sobre la empresa TRANSMONBUS, S.L. y por medio de ella, de todas las empresas investigadas en este expediente.

Con ese elevado porcentaje de participación la empresa matriz GRUPO AUTOCARES MONBUS S.L., tiene facultad para nombrar y destituir a los

económicos, organizativos y jurídicos que unen a esa filial con la sociedad matriz, los cuales pueden variar según el caso y, por lo tanto, no pueden ser objeto de una enumeración exhaustiva.”

¹⁰⁷ La empresa GAM, de acuerdo con su declaración Modelo 200 del año 2020, tiene una participación mayoritaria (CONFIDENCIAL) 50%-75% en la empresa TRANSMONBUS, S.L. Como administrador de la empresa GAM figura Raúl José López López (folio 1026).

administradores de las empresas del grupo. Además el Consejero Delegado de GAM es el administrador de todas las empresas del grupo MONBUS que la PR ha propuesto sancionar. De esta manera la empresa GAM ejerce un control directo sobre todas esas empresas del grupo y puede dirigir la estrategia del grupo en la presentación de las ofertas a la licitación del procedimiento 1/2020 DXM, determinar la participación o no de las empresas y su grado de participación en las UTEs. Además GAM, al tener información de todas las empresas del grupo será quien tenga la posibilidad de conocer la capacidad y los medios de solvencia económica o financiera y técnica o profesional cualificada de esas empresas del grupo para poder concurrir solas a la licitación.

2º.- La empresa GAM tiene como Presidente del Consejo de Administración y Consejero Delegado a D. Raúl José López López. (folio 1026) de acuerdo con la copia de la escritura que D. Pablo López García y D. Alexandre Picón Franco aportan como documento n.º 1 para acreditar la representación que D. Raúl José López López otorga a dichos abogados. (folio 1024).

La empresa TRANSMONBUS, S.L. tiene como administrador a D. Raúl José López López (folio 3503).

La empresa AGUAS DE INCIO S.A. tiene como administrador único a D. Raúl José López López, según se acredita del poder de representación otorgado (folio 3304) y del certificado de acuerdos sociales que acompaña para la escritura de elevación a público de los mismos (folio 3313).

La empresa AUTO INDUSTRIAL S.A.U. tiene como administrador único a D. Raúl José López López, según se acredita del poder de representación otorgado (folio 3318) y del certificado de acuerdos sociales que acompaña para la escritura de elevación a público de los mismos (folio 3325).

La empresa AUTOBUSES DE PONTEVEDRA S.A. tiene como administrador único a D. Raúl José López López, según se acredita del poder de representación otorgado (folio 3330) y del certificado de acuerdos sociales que acompaña para la escritura de elevación a público de los mismos (folio 3339 y ss).

La empresa AUTOS ARCADE S.L. tiene como administrador único a D. Raúl José López López, según se acredita del poder de representación otorgado (folio 3346) y de la escritura notarial con su nombramiento (folio 3375).

La empresa CASTROMIL S.A.U. tiene como administrador único a D. Raúl José López López, según se acredita del poder de representación otorgado (folio 3412) y del certificado de acuerdos sociales que acompaña para la escritura de elevación a público de los mismos (folio 3421 y ss).

La empresa ELEUTERIO LÓPEZ Y CIA S.L. tiene como administrador único a D.



Raúl José López López, según se acredita del poder de representación otorgado (folio 3426) y de la escritura notarial con su nombramiento (folio 3432).

La empresa GALEGA DE AUTOCARES GALA, S.L. tiene como administrador único a D. Raúl José López López, según se acredita del poder de representación otorgado (folio 3439) y de la escritura notarial con su nombramiento (folio 3450).

La empresa GÓMEZ DE CASTRO, S.A.U. tiene como administrador único a D. Raúl José López López, según se acredita del poder de representación otorgado (folio 3455) y del certificado de acuerdos sociales que acompaña para la escritura de elevación a público de los mismos (folio 3463).

La empresa LA HISPANO IGUALADINA, S.L. tiene como administrador único a D. Raúl José López López, según se acredita del poder de representación otorgado (folio 3467) y del certificado de acuerdos sociales que acompaña para la escritura de elevación a público de los mismos (folio 3474).

La empresa EMPRESA LUBER, S.L.U. tiene como administrador único a D. Raúl José López López, según se acredita del poder de representación otorgado (folio 3480) y del certificado de acuerdos sociales que acompaña para la escritura de elevación a público de los mismos (folio 3490).

La empresa EMPRESA MONFORTE S.A.U. tiene como administrador único a D. Raúl José López López, según se acredita del poder de representación otorgado (folio 3493) y del certificado de acuerdos sociales que acompaña para la escritura de elevación a público de los mismos (folio 3503).

La empresa RÍAS ALTAS, S.A. tiene como Presidente y Consejero Delegado a D. Raúl José López López, según se acredita del poder de representación otorgado (folio 3515) y del certificado de acuerdos sociales que acompaña para la escritura de elevación a público de los mismos (folio 3517).

La empresa TRANSPORTES LA UNIÓN, S.A., tiene como administrador único a D. Raúl José López López, según se acredita del poder de representación otorgado (folio 3522) y del certificado de acuerdos sociales que acompaña para la escritura de elevación a público de los mismos (folio 3532).

La empresa VIGO-BARCELONA, S.A.U. tiene como administrador único a D. Raúl José López López, según se acredita del poder de representación otorgado (folio 3536) y del certificado de acuerdos sociales que acompaña para la escritura de elevación a público de los mismos (folio 3543).

Se acredita con ello que la empresa GRUPO AUTOCARES MONBUS S.L. tiene como consejero delegado y presidente a la persona que es administrador único

de todas las empresas del grupo y que ese consejero delegado actúa y representa a todas las empresas del grupo, por lo que existe una evidente unidad de dirección ejercida por la empresa matriz GAM del grupo sobre sus filiales.

3º.- En la documentación obrante en el expediente se puede ver que son las propias empresas investigadas pertenecientes al Grupo Monbus las que distinguen entre, por un lado, "MONBUS" y por otro el "grupo de empresas MONBUS", identificando:

a) "MONBUS" con GRUPO AUTOCARES MONBUS SL: folio 853; folio 898; folio 902 en el que GAM afirma que "(...) la actuación de la Subdirección de Investigación al incoar el procedimiento sancionador en ejecución de la Sentencia del TSJ de Galicia vulnera el artículo 24.2 CE toda vez que ha calificado las conductas de MONBUS como colusorias (...)", siendo que la incoación se había acordado contra GRUPO AUTOCARES MONBUS SL; folio 1702.

b) al "grupo de empresas MONBUS" con la totalidad de las empresas filiales que participan en las UTEs: folio 899 "(...) varias empresas del grupo MONBUS interpusieron recurso de casación...); folio 900 "(...) varias empresas del grupo Monbus solicitaron a la Subdirección de Investigación de la CGC que se abstuvieran de incoar procedimiento (...)" ; folio 820 "(...) Me dirijo a ustedes en representación de RIAS ALTAS, S.A., EMPRESA MONFORTE, S.A. y CASTROMIL, S.A.U. (conjuntamente, las "empresas del GRUPO MONBUS")";

4º.- En este mismo sentido, en el escrito presentado por GRUPO AUTOCARES MONBUS S.L. en fecha 10 de noviembre de 2023 (folio 1024) se afirma que:

"SEGUNDO.- Que, el 10 de noviembre de 2023, la Subdirección General de Investigación de la CGC solicitó a MONBUS mediante requerimiento, que aportase una escritura pública o documento equivalente **para confirmar la posición del Sr. Raúl López López en el grupo MONBUS y que lo habilite para otorgar a terceros la representación de dicho grupo en procedimientos administrativos como el de referencia**

TERCERO.- Que el Sr. Raúl López López es consejero delegado de MONBUS y, por lo tanto, con competencia para representar a MONBUS, tal y como establece el Artículo 209 de la Ley de Sociedades de Capital. Se adjunta como Documento Nº 1, copia de la escritura en la que se nombra al Sr. Raúl López López como consejero delegado de MONBUS y en la que consta la delegación de facultades en su favor" (énfasis añadido)



El documento n.º 1 que se acompaña con ese escrito y que habilita a D. Raúl José López López para otorgar la representación del grupo MONBUS, es la copia de la escritura en la que se le nombra como Presidente y Consejero delegado de GRUPO AUTOCARES MONBUS S.L.

Esto acredita que la condición de Consejero Delegado de la empresa GAM habilita a D. Raúl José López López para conceder representaciones a terceros en nombre del grupo MONBUS.

5º.- En el órgano de administración de la empresa GRUPO AUTOCARES MONBUS S.L. tiene mayoría el grupo familiar vinculado al Presidente y Consejero Delegado de la misma D. Raúl López López. (folio 1028)

6º.- La empresa GRUPO AUTOCARES MONBUS S.L. comparte domicilio social con el resto de empresas del grupo investigadas: Polígono Louzaneta, Calle Cotón de Arriba 2, 27297 Lugo, como se acredita con la documentación obrante en el expediente (con la única excepción de la empresa LA HISPANO IGUALADINA, S.L., que tiene domicilio en Cataluña).

7º.- La influencia decisiva que la empresa GRUPO AUTOCARES MONBUS S.L. ejerce sobre todas las empresas del grupo MONBUS que participaron en las UTEs que son objeto de investigación en el expediente, también lo manifiesta en la identificación de los servicios de esas empresas con el grupo y la marca "MONBUS", de tal manera que empresas con nombres comerciales de tradicional presencia en el mercado gallego prestadoras de servicios de transporte regular de viajeros por carretera de uso general de titularidad autonómica (como por ejemplo Castromil o Auto Industrial) han abandonado esos nombres comerciales en favor de su identificación de MONBUS, de la empresa matriz GRUPO AUTOCARES MONBUS S.L.

8º.- A pesar de ser GRUPO AUTOCARES MONBUS S.L. la empresa a la que se dirigió la SUBDIC en las Informaciones Reservadas vinculadas al expediente y a la que se le notificó la Resolución de la CGC 2/2021 de archivo que fue anulada por la sentencia del TSJ de Galicia de 10 de marzo de 2023, el recurso de casación presentado contra esa sentencia no lo hizo la empresa GRUPO AUTOCARES MONBUS S.L. sino que lo presentan tres de sus empresas filiales del grupo, como son Rías Altas, S.A., Empresa Monforte, S.A. y Castromil, S.A.U.

9º.- A pesar de que como hemos visto la Resolución de la CGC 2/2021 se notificó a GRUPO AUTOCARES MONBUS S.L. son las empresas filiales RÍAS ALTAS, S.A., EMPRESA MONFORTE, S.A. y CASTROMIL, S.A.U. las que informan que se había presentado el escrito de preparación de recurso de casación contra la sentencia del TSJ de Galicia de 10 de marzo de 2023, y quienes solicitan a la SUBDIC que "(...) se abstenga de ejecutar la Sentencia" (folio 802).

10º.- De la misma manera, estas empresas filiales informan a la CGC que les ha sido notificado el Auto del Tribunal Supremo de 4 de octubre de 2023, por el que se acordaba inadmitir el recurso de casación 4574/2023, y estas empresas del GRUPO MONBUS solicitaron a la SUBDIC que se abstuviera de ejecutar la Sentencia y "(...) de adoptar cualesquiera acuerdos dirigidos a darle efectividad en tanto no sea adoptada la decisión final que proceda por el Tribunal Constitucional" (folio 820).

Todos estos elementos consideró el Pleno que acreditaban sin duda alguna la existencia de una influencia decisiva, dominante y determinante de la empresa GRUPO AUTOCARES MONBUS S.L. sobre el resto de las empresas que forman parte del grupo MONBUS. Así señaló que se había acreditado:

- a) la existencia de vínculos económicos entre GAM y sus empresas filiales;
- b) el control accionarial de la Empresa GAM sobre la empresa TRANSMONBUS que las filiales identifican como cabecera del grupo;
- c) vínculos organizativos en la medida en que el Presidente y Consejero Delegado de GAM (D. Raúl Jose López López) es a la vez administrador único de todas las empresas que forma parte del Grupo;
- d) que en el Consejo de Administración de GAM tiene mayoría su grupo familiar;
- e) que las filiales actúan en la esfera jurídica en unidad respecto de la cabecera lo que demuestra la capacidad de control de GRUPO AUTOCARES MONBUS S.L. sobre las empresas del grupo MONBUS, ejerciendo una influencia decisiva sobre las empresas filiales que concurrieron en UTE con otras empresas filiales del grupo a la licitación;
- f) que al tener GRUPO AUTOCARES MONBUS S.L. toda la información de las empresas del grupo es quien ha tenido la posibilidad de conocer la capacidad y los medios de solvencia económica o financiera y técnica o profesional cualificada de todas esas empresas del grupo para poder concurrir solas a la licitación.

Ello implicó la extensión de la responsabilidad derivada de la práctica colusoria a la empresa GAM (art. 61,2 LDC) como cabecera de todo el Grupo, lo que implicó modificar la Propuesta de Resolución en el sentido de añadir como cierta la participación en la conducta colusoria sancionada por el art. 1.1 de la LDC, además de las empresas incluidas en la PR de la SUBDIC como infractoras, a la empresa GRUPO AUTOCARES MONBUS S.L., como empresa matriz del grupo de empresas Monbus que participaron en el cartel consistente en el reparto de los lotes de transporte regular de viajeros de uso general por carretera en la comunidad autónoma de Galicia, licitado en el procedimiento de contratación 1/2020 DXM.

5.7.- Propuesta del órgano de instrucción

La Subdirección de Investigación una vez finalizada su actuación y conforme a lo dispuesto en el artículo 50.4 LDC que establece que: *"4.- Practicados los actos de instrucción necesarios, la Dirección de Investigación formulará propuesta de resolución que será notificada a los interesados para que, en el plazo de quince días, formulen las alegaciones que tengan por convenientes."* remitió a este Pleno su Propuesta de Resolución en la que propone lo siguiente:

"Primero.- Que en el presente expediente se declare la existencia de conducta constitutiva de cártel prohibida por el artículo 1.1 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia, consistente en el reparto de los lotes de transporte regular de viajeros de uso general por carretera en la comunidad autónoma de Galicia, licitado en el procedimiento de contratación 1/2020 DXM, desarrollada por las mercantiles: Interurbana de Autocares S.A.U., Compostelana S.A.U., Transportes Adaptados Regionales S.L.U., Nex continental Holdings S.L.U., Autocares Castilla y León S.A.U., Cal Pita S.A., Empresa Monforte S.A.U., Empresa Aguas de Incio S.A., Gomez de Castro S.A., Transportes La Unión S.A., Autobuses de Pontevedra S.A., Galega de Autocares Gala S.L., Castromil S.A., Eleuterio López y Cía S.L., Rías Altas S.A., Autos Arcade S.L., Auto Industrial S.A., La Hispano Igualadina S.L., Monbus Larga Distancia S.L.U. (antes Vigo Barcelona S.A.U.), y Empresa Luber S.L.

Segundo.- Que las conductas prohibidas se tipifiquen, en su caso, a los efectos de la determinación de la sanción a imponer, como infracciones muy graves de acuerdo al artículo 62.4 LDC.

Tercero .- Que de acuerdo con la responsabilidad atribuida en el apartado D del punto 7.4 de esta PR, proponer como responsables de la citada infracción a las siguientes entidades: Interurbana de Autocares S.A.U., Compostelana S.A.U., Transportes Adaptados Regionales S.L.U., Nex continental Holdings S.L.U., Autocares Castilla y León S.A.U., Cal Pita S.A., Empresa Monforte S.A.U., Empresa Aguas de Incio S.A., Gomez de Castro S.A., Transportes La Unión S.A., Autobuses de Pontevedra S.A., Galega de Autocares Gala S.L., Castromil S.A., Eleuterio López y Cía S.L., Rías Altas S.A., Autos Arcade S.L., Auto Industrial S.A., La Hispano Igualadina S.L., Monbus Larga Distancia S.L.U. (antes Vigo Barcelona S.A.U.), y Empresa Luber S.L.

Cuarto.- Que de conformidad con la responsabilidad de cada empresa en la infracción a la que se refiere el apartado anterior, procede proponer la imposición de las siguientes **sanciones** :



1.- Interurbana de Autocares SAU (A28576015), 0.70% de su volumen de negocio total en 2024, por la comisión de una infracción calificada como muy grave de acuerdo al artículo 62.4 LDC, consistente en el desarrollo de una conducta colusoria tipificada en el artículo 1 de la Ley, por su participación en una infracción constitutiva del cártel entre empresas competidoras entre sí, en el expediente de contratación 1/2020-DXM.

Sanción propuesta: **ciento noventa y un mil doscientos ochenta y seis euros y setenta y cuatro céntimos (191.286,74 €).**

2.- Compostelana SAU (A15064694), 1,94% de su volumen de negocio total en 2024, por la comisión de una infracción calificada como muy grave de acuerdo al artículo 62.4 LDC, consistente en el desarrollo de una conducta colusoria tipificada en el artículo 1 de la Ley, por su participación en una infracción constitutiva del cártel entre empresas competidoras entre sí, en el expediente de contratación 1/2020-DXM.

Sanción propuesta: **ciento cuarenta y ocho mil novecientos noventa y cinco euros y cincuenta y dos céntimos (148.995,52€).**

3.- Transportes Adaptados Regionales S.L.U. (B84158922), 2,20% de su volumen de negocio total en 2024, por la comisión de una infracción calificada como muy grave de acuerdo al artículo 62.4 LDC, consistente en el desarrollo de una conducta colusoria tipificada en el artículo 1 de la Ley, por su participación en una infracción constitutiva del cártel entre empresas competidoras entre sí, en el expediente de contratación 1/2020-DXM.

Sanción propuesta: **ciento sesenta y seis mil doscientos cuarenta y nueve euros y cuarenta y dos céntimos (166.249,42€).**

4.- Nex continental Holdings S.L.U. (B85146363), 0,03% de su volumen de negocio total en 2024, por la comisión de una infracción calificada como muy grave de acuerdo al artículo 62.4 LDC, consistente en el desarrollo de una conducta colusoria tipificada en el artículo 1 de la Ley, por su participación en una infracción constitutiva del cártel entre empresas competidoras entre sí, en el expediente de contratación 1/2020-DXM.

Sanción propuesta: **noventa y dos mil seiscientos veintitrés euros y treinta y nueve céntimos (92.623,39€).**

5.- Autocares Castilla y León S.A.U. (A24037905), 1,16% de su volumen de negocio total en 2024, por la comisión de una infracción calificada como muy

grave de acuerdo al artículo 62.4 LDC, consistente en el desarrollo de una conducta colusoria tipificada en el artículo 1 de la Ley, por su participación en una infracción constitutiva del cártel entre empresas competidoras entre sí, en el expediente de contratación 1/2020-DXM.

Sanción propuesta: **ciento cuarenta y cuatro mil novecientos noventa y siete euros y cincuenta y nueve céntimos (144.997,59€).**

6.- Cal Pita S.A. (A15009939), 10% de su volumen de negocio total en 2024, por la comisión de una infracción calificada como muy grave de acuerdo al artículo 62.4 LDC, consistente en el desarrollo de una conducta colusoria tipificada en el artículo 1 de la Ley, por su participación en una infracción constitutiva del cártel entre empresas competidoras entre sí, en el expediente de contratación 1/2020-DXM.

Sanción propuesta: **trescientos veinticinco euros (325€).**

7.- Empresa Monforte SAU (A15019243), 0,42% de su volumen de negocio total en 2024, por la comisión de una infracción calificada como muy grave de acuerdo al artículo 62.4 LDC, consistente en el desarrollo de una conducta colusoria tipificada en el artículo 1 de la Ley, por su participación en una infracción constitutiva del cártel entre empresas competidoras entre sí, en el expediente de contratación 1/2020-DXM.

Sanción propuesta: **trescientos treinta y siete mil ciento treinta y un euros con noventa y cuatro céntimos (337.131,94€).**

8.- Empresa Aguas de Incio S.A. (A27024694), 1,21% de su volumen de negocio total en 2024, por la comisión de una infracción calificada como muy grave de acuerdo al artículo 62.4 LDC, consistente en el desarrollo de una conducta colusoria tipificada en el artículo 1 de la Ley, por su participación en una infracción constitutiva del cártel entre empresas competidoras entre sí, en el expediente de contratación 1/2020-DXM.

Sanción propuesta: **cuarenta y un mil doscientos cincuenta y cinco euros y diez céntimos (41.255,10€).**

9.- Gómez de Castro S.A. (A27036623), 0,54% de su volumen de negocio total en 2024, por la comisión de una infracción calificada como muy grave de acuerdo al artículo 62.4 LDC, consistente en el desarrollo de una conducta colusoria tipificada en el artículo 1 de la Ley, por su participación en una infracción constitutiva del cártel entre empresas competidoras entre sí, en el expediente de contratación 1/2020-DXM.



Sanción proposta: **treinta y cinco mil trescientos veinticuatro euros y noventa y seis céntimos (35.324,96€).**

10.- Transportes La Unión S.A. (A36001576), 0,03 % de su volumen de negocio total en 2024, por la comisión de una infracción calificada como muy grave de acuerdo al artículo 62.4 LDC, consistente en el desarrollo de una conducta colusoria tipificada en el artículo 1 de la Ley, por su participación en una infracción constitutiva del cártel entre empresas competidoras entre sí, en el expediente de contratación 1/2020-DXM.

Sanción propuesta: **diez mil ciento cincuenta y ocho euros y veintidós céntimos (10.158,22€).**

11.- Autobuses de Pontevedra S.A. (A36000081), 0,03% de su volumen de negocio total en 2024, por la comisión de una infracción calificada como muy grave de acuerdo al artículo 62.4 LDC, consistente en el desarrollo de una conducta colusoria tipificada en el artículo 1 de la Ley, por su participación en una infracción constitutiva del cártel entre empresas competidoras entre sí, en el expediente de contratación 1/2020-DXM.

Sanción propuesta: **mil cinco euros y noventa céntimos (1.005,90€).**

12.- Galega de Autocares Gala S.L. (B36246320), 0,05% de su volumen de negocio total en 2024, por la comisión de una infracción calificada como muy grave de acuerdo al artículo 62.4 LDC, consistente en el desarrollo de una conducta colusoria tipificada en el artículo 1 de la Ley, por su participación en una infracción constitutiva del cártel entre empresas competidoras entre sí, en el expediente de contratación 1/2020-DXM.

Sanción propuesta: **mil cinco euros y noventa céntimos (1.005,90€).**

13.- Castromil S.A. (A15000193), 0,78% de su volumen de negocio total en 2024, por la comisión de una infracción calificada como muy grave de acuerdo al artículo 62.4 LDC, consistente en el desarrollo de una conducta colusoria tipificada en el artículo 1 de la Ley, por su participación en una infracción constitutiva del cártel entre empresas competidoras entre sí, en el expediente de contratación 1/2020-DXM.

Sanción propuesta: **cuatrocientos setenta y seis mil trescientos cuarenta y un euros y ochenta y ocho céntimos (476.341,88€).**

14.- Eleuterio López y Cía S.L. (B27000678), 0,71% de su volumen de negocio



total en 2024, por la comisión de una infracción calificada como muy grave de acuerdo al artículo 62.4 LDC, consistente en el desarrollo de una conducta colusoria tipificada en el artículo 1 de la Ley, por su participación en una infracción constitutiva del cártel entre empresas competidoras entre sí, en el expediente de contratación 1/2020-DXM.

Sanción propuesta: **veinte un mil dos euros y trece céntimos (21.002,13€).**

15.- Rías Altas S.A. (A15022551), 1,07 % de su volumen de negocio total en 2024, por la comisión de una infracción calificada como muy grave de acuerdo al artículo 62.4 LDC, consistente en el desarrollo de una conducta colusoria tipificada en el artículo 1 de la Ley, por su participación en una infracción constitutiva del cártel entre empresas competidoras entre sí, en el expediente de contratación 1/2020-DXM.

Sanción propuesta: **treinta y cuatro mil ciento cuarenta y seis euros y cuatro céntimos (34.146,04€).**

16.- Autos Arcade S.L. (B36004182), 0,44% de su volumen de negocio total en 2024, por la comisión de una infracción calificada como muy grave de acuerdo al artículo 62.4 LDC, consistente en el desarrollo de una conducta colusoria tipificada en el artículo 1 de la Ley, por su participación en una infracción constitutiva del cártel entre empresas competidoras entre sí, en el expediente de contratación 1/2020-DXM.

Sanción propuesta: **veintiocho mil seiscientos setenta y ocho euros y setenta y seis céntimos (28.678,76 €).**

17.- Auto Industrial S.A. (A32001117), 0,10 % de su volumen de negocio total en 2024, por la comisión de una infracción calificada como muy grave de acuerdo al artículo 62.4 LDC, consistente en el desarrollo de una conducta colusoria tipificada en el artículo 1 de la Ley, por su participación en una infracción constitutiva del cártel entre empresas competidoras entre sí, en el expediente de contratación 1/2020-DXM.

Sanción propuesta: **doce mil novecientos sesenta y seis euros y cincuenta céntimos (12.966,50€).**

18.-La Hispano Igualadina S.L. (B27383454), 0,01 % de su volumen de negocio total en 2024, por la comisión de una infracción calificada como muy grave de acuerdo al artículo 62.4 LDC, consistente en el desarrollo de una conducta colusoria tipificada en el artículo 1 de la Ley, por su participación en una infracción constitutiva del cártel entre empresas competidoras entre sí, en el

expediente de contratación 1/2020-DXM.

Sanción propuesta: **nueve mil ciento cincuenta y dos euros y treinta y dos céntimos (9.152,32€).**

19.- Monbus Larga Distancia S.L.U. (B16421083) (antes Vigo Barcelona S.A.U.), 0,08 % de su volumen de negocio total en 2024, por la comisión de una infracción calificada como muy grave de acuerdo al artículo 62.4 LDC, consistente en el desarrollo de una conducta colusoria tipificada en el artículo 1 de la Ley, por su participación en una infracción constitutiva del cártel entre empresas competidoras entre sí, en el expediente de contratación 1/2020-DXM.

Sanción propuesta: **seis mil cuatrocientos ochenta y tres euros y veinticinco céntimos (6.483,25€).**

20.- Empresa Luber S.L. (B27000678), 0,85% de su volumen de negocio total en 2024, por la comisión de una infracción calificada como muy grave de acuerdo al artículo 62.4 LDC, consistente en el desarrollo de una conducta colusoria tipificada en el artículo 1 de la Ley, por su participación en una infracción constitutiva del cártel entre empresas competidoras entre sí, en el expediente de contratación 1/2020-DXM.

Sanción propuesta: **dieciocho mil quinientos diez euros y cuarenta y siete céntimos (18.510,47€).**

Estas cuantías no exceden de los límites máximos correspondientes para las infracciones muy graves (10%) establecidas por el artículo 63.1. c) de la LDC.

Tales cuantías se consideran proporcionadas relacionando la sanción con la gravedad de las infracciones que se consideran acreditadas, habida cuenta el volumen de la licitación controvertida y el alcance de las infracciones.

Quinto.- Proponer que la participación de ALSA GRUPO S.L.U. y GRUPO AUTOCARES MONBUS S.L. en los hechos analizados en este expediente no es constitutiva de una infracción de la LDC.

Sexto.- Que en virtud de lo establecido en el artículo 71.1.b) de la LCSP **se acuerde la prohibición de contratar** a Interurbana de Autocares S.A.U. (A28576015), Compostelana S.A.U. (A15064694), Transportes Adaptados Regionales S.L.U. (B84158922), Nex Continental Holdings S.L.U. (B85146363), Autocares Castilla y León S.A.U. (A24037905), Cal Pita S.A. (A15009939), Empresa Monforte S.A.U. (A15019243), Empresa Aguas de Incio S.A. (A27024694), Gómez de Castro S.A. (A27036623), Transportes la Unión S.A.



(A36001576), Autobuses de Pontevedra S.A. (A36000081), Galega de Autocares Gala S.L. (B36246320), Castromil S.A. (A15000193), Eleuterio López y Cía S.L. (B27000678), Rías Altas S.A. (A15022551), Autos Arcade S.L. (B36004182), Auto Industrial S.A. (A32001117), La Hispano Igualadina S.L. (B27383454), Monbus Larga Distancia S.L.U. (B16421083) Empresa Luber S.L. (B27000678), respecto de cualquier licitación pública convocada en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Galicia en códigos CPV 60000000-8 Servicios de transporte (excluido el transporte de residuos), CPV 60100000-9 (servicios de transporte por carretera) y CPV 60130000-8 (servicios especiales de transporte de pasajeros por carretera), por un período mínimo de 1 año a contar desde la firmeza de la resolución que así lo acuerde por la comisión de una infracción muy grave en materia de falseamiento de la competencia.

La determinación de una prohibición de contratar como consecuencia de la infracción de la normativa de competencia que aparecía ya recogida en los artículos 60 a 61 Bis del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, se regula en la actualidad en los artículos 71 a 73 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (LCSP)."

5.8.- Acuerdo de recalificación del Pleno

Conforme al art. 51. 4 de la LDC el Pleno de la CGC con fecha 8 de octubre de 2025 considerando que la cuestión sometida en este expediente no había sido calificada debidamente por la SUBDIC en relación con la empresa GRUPO AUTOCARES MONBUS S.L., modificó la calificación realizada por la SUBDIC en su PR respecto de esa empresa concediéndoles a los interesados el plazo de quince días para que formularan las alegaciones que estimasen oportunas. (folios 20521 a 21046). Por acuerdo del Pleno de 15 de octubre de 2025 dicho plazo se incrementó en 7 días. El Acuerdo fue el siguiente:

"PRIMERO: Modificar la calificación realizada por la SUBDIC en su Propuesta de Resolución en relación con la actuación de la empresa GRUPO DE AUTOCARES MONBUS S.L., manteniendo la misma calificación respecto de las demás empresas y añadiendo a la Propuesta de Resolución de la SUBDIC lo siguiente:

a) la declaración de responsabilidad de la empresa GRUPO AUTOCARES MONBUS S.L. (B27263896) por conductas que infringen el art. 1.1 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia, consistente en el reparto de los lotes de transporte regular de viajeros de uso general por carretera en la comunidad autónoma de Galicia, licitado en el procedimiento de contratación



1/2020 DXM, como empresa matriz del grupo de empresas MONBUS.

b) que dichas conductas prohibidas se tipifiquen a los efectos de la determinación de la sanción a imponer, como infracciones muy graves de acuerdo al artículo 62.4 LDC.

c) imponer a la empresa GRUPO AUTOCARES MONBUS S.L. (B27263896) la siguiente multa: 3% de su volumen de negocio total en 2024, por la comisión de una infracción calificada como muy grave de acuerdo al artículo 62.4 LDC, de cinco mil trescientos veintiséis euros y noventa y cinco céntimos (5.326,95 euros)

d) Acordar, de conformidad con el art. 33.2 b) del Decreto 118/2016, de 4 de agosto, por el que se crea el Instituto Galego do Consumo e da Competencia y se aprueban sus estatutos, con el art. 72.2 de la LCSP y el art. 53.2.b) de la LDC, el establecimiento de la siguiente prohibición de contratar:

a GRUPO AUTOCARES MONBUS S.L. (B27263896) prohibición de contratar respecto de cualquier licitación pública convocada en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Galicia en relación con cualquier administración en servicios de transporte de pasajeros por carretera con el código CPV 60100000-9 (servicios de transporte por carretera) por un periodo de 12 meses a contar desde la firmeza de la resolución.”



6.- FUNDAMENTOS DE DERECHO

6.1.- Objeto de la resolución

La presente resolución tiene por objeto determinar si la presentación de ofertas en UTEs mediante compromisos de constitución en UTEs por parte de las empresas investigadas tuvieron por objetivo restringir la competencia y repartirse el mercado de las cinco concesiones con mejores ratios de operación del PTPG, y si esta conducta puede suponer un acuerdo colusorio sancionado por el art. 1 de la Ley de Defensa de la Competencia.

6.2.- Competencia para resolver

Con fecha 4 de febrero de 2020, se asignó el caso a la Comisión Galega da Competencia, en cumplimiento del trámite previsto en la Ley 1/2002, de 21 de febrero, de Coordinación de las Competencias del Estado y las Comunidades Autónomas en materia de Defensa de la Competencia (en adelante, "Ley 1/2002"), al considerarse que en la práctica denunciada concurrían las condiciones previstas en su artículo 1, párrafo tercero, de la Ley 1/2002, para atribuir su conocimiento a la Comisión Galega da Competencia, ya que sus posibles efectos se circunscribirían, caso de acreditarse la existencia de conducta prohibida, exclusivamente al ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Galicia.

Conforme al artículo 26.2 i) de los estatutos del Instituto Gallego del Consumo y de la Competencia (Decreto 118/2016, de 4 de agosto, por lo que se crea el Instituto Gallego del Consumo y de la Competencia y se aprueban sus estatutos), le corresponde a la Comisión imponer multas sancionadoras y coercitivas y adoptar otras medidas de ejecución forzosa previstas en la normativa vigente y en los términos previstos de la Ley 15/2007 de 3 de julio, de Defensa de la Competencia (LDC), artículos 1, 2 y 3.

6.3.- Calificación jurídica de los hechos desde la perspectiva de la LDC

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



- a) La fijación, de forma directa o indirecta, de precios o de otras condiciones comerciales o de servicio.
 - b) La limitación o el control de la producción, la distribución, el desarrollo técnico o las inversiones.
 - c) El reparto del mercado o de las fuentes de aprovisionamiento.
- (...)”.

La prohibición del citado precepto exige la concurrencia de los requisitos de un acuerdo entre al menos dos empresas y que ese acuerdo tenga por objeto o produzca o pueda producir una restricción de la competencia en el mercado.

Lo que en este expediente sancionador se examinara es la existencia de un acuerdo colusorio entre empresas que se presentan como licitadores en la contratación pública del servicio de transporte público regular de uso general por carretera convocada por la DXM que es uno de los ejemplos de cártel que se incluyen en la definición que, de esta grave modalidad de conducta colusoria, se menciona de manera expresa en la definición que de los mismos formula la Disposición adicional cuarta apartado 2 de la LDC al referirse a las “colusiones en licitaciones” como una de las prácticas propia de los carteles que es, por tanto, una de las conductas prohibidas por el artículo 1 LDC antes mencionado.

La Disposición adicional cuarta de la LDC, en su párrafo 2 bajo la rúbrica «Definiciones» dispone:

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

Como señala la CNMC “Para que pueda apreciarse la existencia de acuerdo debe existir una concordancia de voluntades entre, al menos, dos partes, competidores reales o potenciales de esa licitación pública. A efectos del artículo 1 de la LDC, existe un acuerdo cuando las partes se asocian en un plan común que limita o puede limitar su política comercial individual al determinar sus pautas de acción o abstención mutuas en el mercado”¹⁰⁸

¹⁰⁸ Resolución Expte.Sanav/02/19, 9 de septiembre de 2020, Transporte escolar de viajeros Navarra.



Ese acuerdo no requiere de una forma o solemnidad especial de manifestación, basta con que exista esa concurrencia de voluntades de las partes y su intención de actuar en la licitación pública de una forma determinada, por lo que puede manifestarse de forma explícita o derivarse implícitamente del comportamiento de las partes. Es además independiente de los motivos reales o intenciones que persigan las empresas, ya que el acuerdo colusorio tiene naturaleza objetiva. En este sentido la Resolución del extinto Tribunal de Defensa de la Competencia (TDC) de 12 de diciembre de 1996 afirma que:

“(…) el artículo 1 de la LDC configura un tipo objetivo, esto es, se incurre en la prohibición por la mera adopción de un acuerdo o decisión que produzca el efecto de restringir la competencia en el mercado, sin que sea necesaria la concurrencia de una intencionalidad específica. La culpabilidad, en estos casos, se valorará a los efectos de la determinación de la sanción, pero no constituye un elemento integrante del tipo de conducta prohibido.”¹⁰⁹

La Subdirección de Investigación calificó los acuerdos de las empresas denunciadas en este expediente como cártel al considerar que:

“Esta SUBDIC considera que los acuerdos suscritos entre las empresas ALSA y MONBUS para concurrir en UTES al procedimiento 1/2020-DXM son constitutivos de un cártel y vulneran los artículos 1.1 c) LDC y 101.1 TFUE” (Folio 19620)

y que:

“De cuanto antecede debe derivarse que las conductas descritas deben ser tipificadas como una infracción del artículo 1 de la LDC, constitutiva de un cártel, por el que determinadas empresas llevaron a cabo un plan común secreto por medio del cual pretendían repartirse cinco concesiones del procedimiento 1/2020-DXM convocado por la Dirección Xeral de Mobilidade, obteniendo la adjudicación de tres de ellos, las correspondientes a los lotes XG-802, XG-817 y XG-881.

Tratándose de conductas colusorias tipificadas en el artículo 1 de la LDC que son constitutivas de cártel, de conformidad con el artículo 62.4.a) de la LDC, cabe calificar las mismas como infracciones muy graves.

La conducta resulta por lo tanto típica y antijurídica al no poder considerarse que una conducta constitutiva de cartel no resulte antijurídica.” (folios 19648 y

¹⁰⁹ Resolución del Tribunal de Defensa de la Competencia (TDC) de 12 de diciembre de 1996 (Expte. 364/95, Ortopédicos Castilla y León).



19649)

Del examen de la actuación de las empresas investigadas, de la instrucción del expediente sancionador, de la Propuesta de Resolución de la Subdirección de Investigación, del Acuerdo de Recalificación, del examen de la documentación del expediente y de la aportada por las empresas, así como la aportada por las mismas en las alegaciones a la Propuesta de Resolución y al Acuerdo de Recalificación se puede deducir, sin ningún tipo de duda razonable, que las empresas Interurbana de Autocares S.A.U., Compostelana S.A.U., Transportes Adaptados Regionales S.L.U., Nex continental Holdings S.L.U., Autocares Castilla y León S.A.U., Cal Pita S.A., Empresa Monforte S.A.U., Empresa Aguas de Incio S.A., Gómez de Castro S.A., Transportes la Unión S.A., Autobuses de Pontevedra S.A., Galega de Autocares Gala S.L., Castromil S.A., Eleuterio López y Cía S.L., Rías Altas S.A., Autos Arcade S.L., Auto Industrial S.A., La Hispano Igualadina S.L., Monbus Larga Distancia S.L.U. (antes Vigo Barcelona S.A.U.), Empresa Luber S.L y Grupo de Autocares Monbus S.L. cometieron una infracción de las recogidas en el artículo 1 LDC, respeto de la licitación del procedimiento de contratación 1/2020 DXM (Lotes XG-800 a XG-891).

6.4.- Fundamentación jurídica de la decisión

6.4.1.- Infracción del art. 1 de la LDC

Dispone el art. 1 de la LDC

“1. Se prohíbe todo acuerdo, decisión o recomendación colectiva, o práctica concertada o conscientemente paralela, que tenga por objeto, produzca o pueda producir el efecto de impedir, restringir o falsear la competencia en todo o parte del mercado nacional y, en particular, los que consistan en: a) La fijación, de forma directa o indirecta, de precios o de otras condiciones comerciales o de servicio. b) La limitación o el control de la producción, la distribución, el desarrollo técnico o las inversiones. c) El reparto del mercado o de las fuentes de aprovisionamiento. d) La aplicación, en las relaciones comerciales o de servicio, de condiciones desiguales para prestaciones equivalentes que coloquen a unos competidores en situación desventajosa frente a otros. e) La subordinación de la celebración de contratos a la aceptación de prestaciones suplementarias que, por su naturaleza o con arreglo a los usos de comercio, no guarden relación con el objeto de tales contratos.”

La actuación de las empresas Interurbana de Autocares S.A.U., Compostelana S.A.U., Transportes Adaptados Regionales S.L.U., Nex Continental Holdings S.L.U., Autocares Castilla y León S.A.U., Cal Pita S.A., Empresa Monforte S.A.U., Empresa Aguas de Incio



S.A., Gómez de Castro S.A., Transportes la Unión S.A., Autobuses de Pontevedra S.A., Galega de Autocares Gala S.L., Castromil S.A., Eleuterio López y Cía S.L., Rías Altas S.A., Autos Arcade S.L., Auto Industrial S.A., La Hispano Igualadina S.L., Monbus Larga Distancia S.L.U. (antes Vigo Barcelona S.A.U.), Empresa Luber S.L y Grupo de Autocares Monbus S.L. apunta, como hemos señalado, a la comisión de un ilícito anticompetitivo incluido en el supuesto del art. 1 de la LDC respecto del procedimiento de contratación 1/2020 DXM ya que de los hechos probados se acredita que “las empresas ALSA” y “las empresas MONBUS” eran competidores reales en los lotes XG-802, XG-817, XG-848 y XG-871 del procedimiento 1/2020-DXM a los que concurrieron constituyendo Uniones temporales de empresas para presentar ofertas conjuntamente.

Como señala la sentencia del TSJ de Galicia de 10 de marzo de 2023 que, como hemos visto, resolvió el recurso contencioso-administrativo interpuesto contra la Resolución de la CGC de 22 de octubre de 2021 en la que se examinaba el supuesto de denuncia que es objeto de esta Resolución,

“(…) la licitación en UTE por Alsa y Monbus en 5 lotes (4 de ellos los más importantes) no está justificada y responde a la conducta, prohibida, de repartirse el mercado toda vez que las UTEs resultan anticompetitivas, justificándose la colaboración entre varias empresas cuando, por su capacidad financiera o técnica, necesiten complementarse, mayormente cuando de la unión se deducen eficiencias para los consumidores, pero en este caso, en modo alguno se acredita ni la necesidad ni los efectos beneficiosos que, en su caso, habrían de resultar en la tramitación del expediente (...)”.

Como ha declarado este Pleno, la carga de probar la comisión de las conductas colusorias corresponde a la Autoridad de la Competencia, pero la jurisprudencia señaló que la prueba directa en estos ilícitos es, a menudo, de difícil consecución. En este mismo sentido la CNMC también afirma, cuando examina supuestos de cártel¹¹⁰, que su acreditación resulta compleja ya que no siempre es posible contar con la prueba material directa del concurso de voluntades para la comisión del ilícito anticompetitivo en la medida en que este tipo de prácticas son llevadas a cabo de forma clandestina, conscientes los operadores que se trata de actuaciones que están prohibidas. Y así señala que:

“(…) Se hace cargo el Tribunal de la dificultad que entraña para las autoridades de competencia la labor probatoria en este tipo de prácticas, por lo que reconoce una cierta suficiencia razonable a la hora aportar los elementos de prueba que sirvan de base para la correspondiente sanción. De otra manera, difícilmente sería posible perseguir y sancionar este tipo de prácticas.”

Hay que recordar que la aplicación de esta prueba de presunciones en el ámbito del

¹¹⁰ Resolución de 12 de julio de 2018, Expte. S/DC/0569/15 Baterías automoción.



procedimiento sancionador no es algo extraño, y está admitida por la doctrina del Tribunal Constitucional, como, por ejemplo, la STC 76/1985, de 26 de junio y la STC 174/1985, de 17 de diciembre.

También el Tribunal Supremo admite en expedientes sancionadores por infracciones de las normas de Defensa de la Competencia que el juicio de la reprochabilidad se pueda basar en pruebas de indicios. Así se puede citar la STS de 6 de marzo de 2000¹¹¹ en la que afirma, al referirse la acreditación de la prueba mediante presunciones, que:

“(…) hay que resaltar que estas pruebas tienen una mayor operatividad en el campo de defensa de la competencia, pues difícilmente los autores de actos colusorios dejarán huella documental de su conducta restrictiva o prohibitiva, que únicamente podrá extraerse de indicios o presunciones. El negar validez a estas pruebas indirectas conduciría casi a la absoluta impunidad de actos derivados de acuerdos o concertos para restringir el libre funcionamiento de la oferta y la demanda”.

En su reciente sentencia el TSJ de Galicia de 26 de septiembre de 2025¹¹² señala que

“(…) al referirse a la posible existencia de acuerdos y prácticas concertadas con un objetivo contrario a la competencia, que han afirmado que para su acreditación se puede acudir tanto la prueba directa, como la indirecta o indiciaria que permite considerar acreditados determinados hechos sobre los que no existe una prueba directa, a partir de considerar probados otros hechos relacionados y plurales (o único de singular potencia acreditativa), pero también concomitantes al que se pretenda probar, de los que cabalmente pueda deducirse la certeza de aquéllos”

En este mismo sentido se pronuncio reiteradamente el Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Así en su sentencia de 6 de diciembre de 2012, asunto c-441/11 Comisión Europea contra Verhuizingen Coppens NV, señala que:

“70. A este respecto, procede recordar que el Tribunal de Justicia ya ha declarado que, en la mayoría de los casos, la existencia de una práctica o de un acuerdo contrario a la competencia se infiere de ciertas coincidencias y de indicios que, considerados en su conjunto, pueden constituir, a falta de una explicación coherente, la prueba de una infracción de las normas sobre competencia (sentencias Aalborg Portland y otros/Comisión, antes citada, apartado 57, así como de 21 de septiembre de 2006, Nederlandse Federatieve Vereniging voor de Groothandel op Elektrotechnisch Gebied/Comisión, C105/04 P, Rec. P. I-8725, apartado 94).

¹¹¹ Recurso 373/1993.

¹¹² Sentencia 0032/2025.

71. Tales indicios y coincidencias, evaluados globalmente, no solo pueden revelar la existencia de acuerdos o prácticas contrarios a la competencia, sino también la duración de prácticas colusorias continuadas y el período de aplicación de acuerdos celebrados en contra de las reglas en materia de competencia (véase, en este sentido, la sentencia *Nederlandse Federatieve Vereniging voor de Groothandel op Elektrotechnisch Gebied/Comisión*, antes citada, apartados 95 y 96”).

En conclusión, en aquellos casos en los que no exista prueba directa de la existencia de un acuerdo o un escrito en el que de manera expresa se plasme la voluntad de coludir habrá que proceder, de conformidad con la doctrina y la jurisprudencia antes examinada sobre las pruebas indiciarias, de la manera siguiente:

- a) identificar cuáles son los hechos base o indicios que se estimen plenamente acreditados y que van a servir de fundamento a la deducción;
- b) explicitar el razonamiento a través de cual, partiendo de los indicios, se llegó a la convicción del acaecimiento del hecho punible y la participación en el mismo de los responsables, e
- c) identificar el enlace preciso y directo según las reglas del criterio humano o nexo causal entre los hechos empleados como indicios y la infracción, así como la ausencia de una explicación alternativa a tales hechos.¹¹³

6.4.2.- Análisis de la conducta de las empresas denunciadas

De acuerdo con la Propuesta de Resolución de la SUBDIC, del examen del expediente de licitación pública (Expediente 1/2020 DXM), de la documentación aportada por la DXM, por las empresas investigadas y los interesados en el expediente pueden acreditarse los siguientes hechos realizados por las empresas investigadas como pruebas indiciarias de la conducta infractora por parte de dichas empresas:

PRIMERO.- Las empresas ALSA y las empresas MONBUS que presentaron oferta conjuntamente mediante UTES al expediente 1/2020-DXM **disponían de los requisitos de capacidad y solvencia necesarios para concurrir en UTES formadas exclusivamente por empresas del mismo grupo**, por lo que eran competidores en ese mercado.

Como hemos visto en el apartado de esta Resolución **“5.3.- Capacidad de las empresas**

¹¹³ Resolución de la CGC de 15 de diciembre de 2020 Resolución 4/2020 – LICITACIÓN TRANSPORTE ESCOLAR; Resolución de la CNMC de 9 de septiembre de 2020, Expte. Sanav/02/19 Transporte escolar de viajeros Navarra.



para presentarse a la licitación separadamente” se ha acreditado que:

a) Las empresas ALSA disponían de la capacidad y de los medios de solvencia económica o financiera y técnica o profesional cualificada para concurrir en una UTE constituida exclusivamente por ellas, a las concesiones XG-802, XG-817, XG-848, XG-871 y XG-881 del procedimiento 1/2020-DXM. A estas mismas conclusiones llegan las propias empresas investigadas en el Informe: “Análisis económico de las UTE entre Alsa y Monbus en el Expediente 1/2020 DXM”¹¹⁴

b) Las empresas MONBUS dispondrían de la capacidad y de los medios de solvencia económica o financiera y técnica o profesional cualificada para concurrir en una UTE constituida exclusivamente por ellas, a las concesiones XG-802, XG-817, XG-848 y XG-871 del mismo procedimiento 1/2020-DXM. A estas mismas conclusiones llegan las propias empresas investigadas en el Informe: “Análisis económico de las UTE entre Alsa y Monbus en el Expediente 1/2020 DXM”¹¹⁵.

Como hemos afirmado en esta Resolución, como indican las Directrices¹¹⁶ y señala la jurisprudencia¹¹⁷, las UTEs no serán restrictivas de la competencia cuando la forman empresas que no son competidores reales o potenciales en ese mercado, como son las formadas por empresas del mismo grupo, las que no están presentes en el mismo mercado o las constituidas por empresas que no tendrían capacidad para poder concurrir a la licitación de forma individual.

Pero en este caso tanto las empresas ALSA como las empresas MONBUS están presentes en el mismo mercado y tiene capacidad para concurrir individualmente a la

¹¹⁴ Página 14 del Informe “Análisis económico de las UTE entre Alsa y Monbus en el Expediente 1/2020 DXM”. Se localiza con la siguiente ruta: Carpeta 3. Expte. S 1-2003 > Carpeta 3.2 PIEZA SEPARADA DE CONFIDENCIALIDAD > Carpeta 25. Informe econ. análisis UTEs EMPRESAS ALSA (doc. 03.461)

¹¹⁵ Página 14 del Informe “Análisis económico de las UTE entre Alsa y Monbus en el Expediente 1/2020 DXM”. Se localiza con la siguiente ruta: Carpeta 3. Expte. S 1-2003 > Carpeta 3.2 PIEZA SEPARADA DE CONFIDENCIALIDAD > Carpeta 24. Informe econ. análisis UTEs EMPRESAS MONBUS (doc. 03.460)

¹¹⁶ Apartado 352 “Un acuerdo de un consorcio de licitadores, independientemente de su calificación jurídica, no restringirá la competencia en el sentido del artículo 101, apartado 1, si permite a las partes participar en proyectos que no podrían emprender individualmente. En este supuesto, las partes en el acuerdo de consorcio de licitadores no son ni competidores reales ni potenciales para la ejecución del proyecto. Este puede ser el caso cuando las partes de un acuerdo de consorcio de licitadores suministran diferentes servicios que son complementarios a efectos de la participación en el procedimiento de licitación. También puede darse el caso de que las partes del acuerdo de consorcio de licitadores, aunque todas operen en el mismo mercado o mercados, no puedan llevar a cabo el proyecto individualmente, por ejemplo, debido a la envergadura del proyecto o a su complejidad.”

¹¹⁷ Sentencia AN de 15 de octubre de 2012 ECLI:ES:AN:2012:4315



licitación que se presentaron en UTE (salvo las empresas MONBUS respecto del lote XG-881) por lo que al concurrir conjuntamente en UTE estarían ejecutando un acuerdo de cooperación horizontal que falsearía la competencia en esas licitaciones.

Como señala la sentencia del TSJ de Galicia de 10 de marzo de 2023 "(...) la CNMC para apreciar la legalidad de una UTE, o si contraviene la LDC, realiza el test de legalidad, enjuiciando la compatibilidad de las UTEs con el derecho de la competencia, sobre la base de su necesidad objetiva, apreciando que la infringe si las empresas tienen capacidad de presentarse a la licitación separadamente, obligando a analizar la capacidad técnica y financiera de cada una, efectuando un análisis caso por caso (...)".

En este caso se ha acreditado en esta resolución así como en la PR que las empresas ALSA y las empresas MONBUS **tenían capacidad para concurrir individualmente a las licitaciones a las que se presentaron en UTE** (salvo las empresas MONBUS respecto del lote XG-881).

SEGUNDO.- En **algunos de los lotes** donde las empresas ALSA y empresas MONBUS concurrieron en UTE **habían sido explotados prácticamente en solitario por uno de los grupos de esas empresas** hasta el momento en que se adjudican los lotes del expediente 1/2020 DXM. Ahora concurrían en UTE empresas de los grupos ALSA y grupo MONBUS a lotes que los habían prestado prácticamente en solitario esas empresas, sin necesidad de acuerdos entre ellas, que no olvidemos, son los grupos empresariales mas fuertes en el sector en Galicia. Así sucede en:

1º.- UTE ALSA y MONBUS que presentó oferta al **lote XG-817**: Eje Atlántico y conexiones con Lugo, Lalín y Fisterra, con anexos. En el que la participación era:

Por el grupo MONBUS (EMPRESA MONFORTE, S.A.U., GÓMEZ DE CASTRO, S.A. , TRANSPORTES LA UNIÓN, S.A. , CASTROMIL, S.A., ELEUTERIO LÓPEZ Y CÍA, RIAS ALTAS, S.A., AUTOS ARCADE, S.L., AUTO INDUSTRIAL, S.A., LA HISPANO IGUALADINA, S.L. , VIGO BARCELONA, S.A.) **Participación en la UTE 93%**

Por el grupo ALSA (INTERURBANA DE AUTOCARES, S.A., COMPOSTELANA, S.A.U., DAINCO S.A.). **Participación en la UTE 6%**

Otros grupos: (Rias Baixas S.L.) 1% de participación

Las precedentes a esta concesión XG-817 eran la XG-517 (A Coruña - Santiago de Compostela - Pontevedra - Vigo - Fisterra, con anexos) la XG-516 (Lugo - Lalín - Pontevedra - Vigo, con anexos) y la V-7002 (A Coruña - Aeropuerto de Labacolla, con anexos). Todas estas concesiones estaban **siendo operadas en**

su **97,54 % por el grupo Monbus¹¹⁸**, que **es el grupo incumbente** en la concesión:

Así la XG-517 a través de la UTE AUTO INDUSTRIAL, S.A. - CASTROMIL, S.A. - LA HISPANO IGUALADINA, S.L. - EMPRESA MONFORTE, S.A. - AUTOBUSES DE PONTEVEDRA, S.A. - TRANSPORTES LA UNIÓN, S.A. - VIGO BARCELONA, S.A.,

y la XG-516 a través de la UTE AUTO INDUSTRIAL, S.A. - CASTROMIL, S.A. - LA HISPANO IGUALADINA, S.L. - EMPRESA MONFORTE, S.A. - AUTOBUSES DE PONTEVEDRA, S.A. - TRANSPORTES LA UNIÓN, S.A. - VIGO BARCELONA, S.A.

De acuerdo con ello, las empresas del grupo MONBUS concurrieron en UTE con las empresas del grupo ALSA a una concesión que ya operaban las empresas del grupo MONBUS al 97,54% (un porcentaje mayor incluso que la participación de el grupo MONBUS en la UTE que presentaron al lote XG-817 que era del 93%) lo que acreditaba su capacidad para poder presentar su oferta de forma individual y que no necesitaba en ningún caso el acuerdo para concurrir conjuntamente en UTE con uno de los grupos empresariales mas importantes del sector en España.

2º.- También la UTE ALSA y MONBUS que presentaron oferta al **lote XG-881** Este de la comarca de la Coruña, en el que la participación era:

Por el grupo MONBUS (ELEUTERIO LÓPEZ Y CÍA, RIAS ALTAS, S.A., EMPRESA LUBER, S.L.) **participación en la UTE 7%**

Por el grupo ALSA (INTERURBANA DE AUTOCARES, S.A., COMPOSTELANA, S.A.U., TR. ADAPTADOS REGIONALES, NEX CONTINENTAL HOLDINGS ,AUT. CASTILLA Y LEÓN, S.A.U), **participación en la UTE 93%**

Las precedentes a esta concesión XG-881 eran las V-7007 (A CORUÑA-SADA-BETANZOS, CON ANEXOS), la V-7034 (A CORUÑA-SANTA COMBA, CON ANEXOS) y la V-1129 (SADA-A CORUÑA, CON ANEXOS) que **estaban siendo operadas en su 96,6% por el grupo ALSA¹¹⁹**, que **es el grupo incumbente** en la concesión:

Así la V-7007 a través de AUTOS CAL PITA, S.A.

y la V-7034 de AUTOMÓVILES SIGRÁS CARRAL, S.A. (ASICASA)

¹¹⁸ Folio 19623.

¹¹⁹ Folio 19625.

De acuerdo con ello, las empresas del grupo ALSA concurrieron en UTE con las empresas del grupo MONBUS a una concesión que ya operaban las empresas del grupo ALSA al 96,6% (un porcentaje mayor incluso que la participación del grupo ALSA en la UTE que presentaron al lote XG-881 que era del 93%) lo que acreditaba su capacidad para poder prestar las empresas del grupo ALSA su oferta de forma individual y que no necesitaba en ningún caso el acuerdo para concurrir conjuntamente en UTE con uno de los grupos empresariales mas importantes del sector en Galicia.

TERCERO.- Como señala la SUBDIC en su PR, **el grupo MONBUS es el grupo hegemónico en el mercado relevante del producto** en el ámbito geográfico de la Comunidad Autónoma de Galicia. Y a su vez **el grupo ALSA es el primer operador nacional en el mismo mercado de producto** y se encuentra posicionado como tercer operador en el mercado geográfico tras la adopción en el año 2018 de medidas preparatorias consistentes en la adquisición de varias líneas de transporte, como se acredita en el expediente¹²⁰.

No nos encontramos, por tanto, ante empresas de reducida dimensión o con poca experiencia en el mercado de las licitaciones públicas. Se trata de empresas que concurren de manera reiterada a licitaciones publicas, que tienen una gran experiencia en la presentación de ofertas en los concursos ante las administraciones públicas como lo acredita la Plataforma de Contratación del Sector Público y que conocen los requisitos necesarios para determinar la solvencia y capacidad para detectar si pueden concurrir solas o si es necesario, o no, concurrir en UTE.

Si como hemos visto tanto las empresas ALSA como las empresas MONBUS tenían capacidad para concurrir individualmente a la licitación (salvo las empresas MONBUS respecto del lote XG-881), si se encuentran entre las empresas principales en el mercado gallego y español en el transporte regular de viajeros por carretera de uso general y si tienen una gran experiencia en la presentación de ofertas en licitaciones públicas no existen ni argumentos ni explicación alternativa¹²¹ posible para poder justificar la concurrencia en UTEs de esas empresas competidoras en ese mercado que excluya la existencia de un acuerdo de cooperación horizontal que falsearía la competencia en esas licitaciones.

¹²⁰ Documentos que se pueden localizar con las siguientes rutas en el expediente:

a) Carpeta "1 Antecedentes" > Documento 01.16 Nueva Respuesta DXM_06.04.21.pdf
b) Carpeta "1.1 1.1 Documento 1-16 y documentación complementaria en formato Excel: Doc. comp 6 Volumen de negocio. Localizado en el expediente con la siguiente ruta: Carpeta "1 Antecedentes" > Carpeta "1.1 DOC.COMPLEMENTARIA FORMATO EXCEL > Doc. Comp. 6 – V. Negocio.

¹²¹ Veremos que tampoco existen eficiencias generadas por la concurrencia en UTE de las empresas que compensen el perjuicio derivado de la restricción a la competencia.

CUARTO.- Las empresas ALSA y MONBUS **habían competido en el pasado reciente en la licitación 1/2019-DXM** ¹²² cuyos lotes eran, como señalan en sus alegaciones las empresas Alsa (folio 19133) y las empresas Monbus (folio 18741), de menor atractivo económico. En cambio, en el procedimiento 1/2020 DXM se sometían a concurso las "concesiones más atractivas, con mayor ratio operacional, cobertura territorial ampliada y demanda potencialmente superior"¹²³, es decir, los lotes mas rentables. **Y es precisamente en esta licitación cuando las empresas Alsa y empresas Monbus, concurren en UTE a 5 lotes, entre ellos, los 4 de mayor importancia económica (como afirma la sentencia de Galicia de 10 de marzo de 2023) sin concurrir por separado a ninguno de los otros 24 lotes.**

Es decir:

a) en la licitación 1/2019 DXM las empresas Alsa y las empresas Monbus se presentaron en competencia a algunos lotes.

b) en cambio, en la licitación 1/2020 DXM las empresas Alsa y las empresas Monbus se presentan en UTE a 5 lotes, entre ellos las 4 "concesiones más atractivas, con mayor ratio operacional, cobertura territorial ampliada y demanda potencialmente superior".

c) en la misma licitación 1/2020 DXM, las empresas Alsa y las empresas Monbus no compiten en ninguno de los otros 24 lotes de esa licitación.

d) además de acuerdo con el PCAP¹²⁴ la presentación de oferta por alguna de las empresas de un grupo a un lote impedía presentar ofertas a ese mismo lote por parte de otras empresas de ese grupo, ya que el PCAP señala que: "Respecto de cada uno de los lotes, cada licitador no podrá presentar más de una proposición ni subscribir ninguna propuesta en agrupación de empresas con otros licitadores si lo hizo individualmente o figura en más de una agrupación de empresas."

Esto implicaba que la presentación de una oferta en UTE por las empresas Alsa y las empresas Monbus garantizaba a las empresas Alsa que no existiría ninguna otra oferta en competencia por parte de otras empresas del grupo Monbus y las empresas Monbus sabían que no existiría otra oferta en competencia de otras empresas del grupo Alsa.

¹²² Documentos que se pueden localizar con las siguientes rutas en el expediente: "Carpeta 4. Anexo I. Contratación 1-2029 DXM4" > Carpeta "Pieza separada de confidencialidad" > 2. Inf. Técnico 1.2019 pdf.

¹²³ Como así afirman también las empresas ALSA (folio 19133) y las empresas MONBUS (folio 18741).

¹²⁴ Pagina 122.

Esta confluencia de indicios no puede interpretarse, como señala la sentencia del TSJ de Galicia de 10 de marzo de 2023, "(...) conforme a las reglas de la lógica y las pautas de la experiencia, como una "casualidad" (caso), sino que ha de considerarse como una "causalidad" (causa) de un acuerdo, previo, (...)". Esta actuación implicaría un acuerdo de reparto entre las empresas ALSA y MONBUS de los lotes de la licitación 1/2020 DXM que se articularía de la siguiente manera:

- a) presentar ofertas en UTE a los lotes mas atractivos económicamente,
- b) no presentar ofertas a ninguno de los otros 24 lotes (cuando si lo habían hecho en la licitación 1/2029 DXM) y
- c) la seguridad de los dos grupos de empresas de no competir entre ellas en esos 5 lotes más atractivos como consecuencia de la presentación de ofertas en UTE.

QUINTO.- En relación con la **actuación y responsabilidad de la empresa GRUPO DE AUTOCARES MONBUS S.L.**, como hemos visto en el apartado de esta Resolución **"5.6.2. Valoración por el Pleno de la condición de GRUPO AUTOCARES MONBUS S.L. como empresa matriz del grupo MONBUS"** se ha acreditado:

- a) la existencia de vínculos económicos entre GAM y sus empresas filiales.
- b) el control accionarial de la Empresa GAM sobre la empresa TRANSMOBBUS que las filiales identifican como cabecera del grupo.
- c) vínculos organizativos en la medida en que el Presidente y Consejero Delegado de GAM (D. Raúl Jose López López) es a la vez administrador único de todas las empresas que forman parte del Grupo.
- d) que en el Consejo de Administración de GAM tiene mayoría el grupo familiar del Consejero Delegado.
- e) que las filiales actúan en la esfera jurídica en unidad respecto de la matriz, lo que demuestra la capacidad de control de GRUPO AUTOCARES MONBUS S.L. sobre las empresas del grupo MONBUS, ejerciendo una influencia decisiva sobre las empresas filiales que concurrieron en UTE con otras empresas filiales del grupo a la licitación.
- f) Que al tener GRUPO AUTOCARES MONBUS S.L. toda la información de las empresas del grupo es quien ha tenido la posibilidad de conocer la capacidad y los medios de solvencia económica o financiera y técnica o profesional cualificada de todas esas empresas del grupo para poder concurrir solas a la licitación.

Todos estos elementos consideró el Pleno que acreditaban sin duda alguna la



existencia de una influencia decisiva, dominante y determinante de la empresa GRUPO AUTOCARES MONBUS S.L. sobre el resto de las empresas que forman parte del grupo MONBUS e implica la extensión de la responsabilidad derivada de la práctica colusoria a la empresa GAM (art. 61,2 LDC) como cabecera del grupo de empresas Monbus que participaron en el cartel consistente en el reparto de los lotes de transporte regular de viajeros de uso general por carretera en la comunidad autónoma de Galicia, licitado en el procedimiento de contratación 1/2020 DXM.

SEXTO.- En relación a si de la formación de las UTEs se han producido efectos beneficiosos para los consumidores, es decir, si se generan eficiencias que justifiquen la restricción que supone para la competencia dicha licitación conjunta, como hemos visto en el apartado ***“5.4.- Si de la formación de las UTEs se han producido o no efectos beneficiosos para los consumidores”*** de esta Resolución se **ha acreditado que las escasas eficiencias generadas de la concurrencia en UTE de las empresas investigadas no justifican la restricción que para la competencia supuso la concurrencia en UTE.**

Para conocer esas posibles eficiencias derivadas de la concurrencia en UTE por las empresas investigadas es preciso confrontar entre el escenario real (el derivado de la concurrencia en UTE) del escenario contrafactual (el que se habría producido si no se hubieran presentado en UTE).

Para hacer esa comparación y calcular las posibles eficiencias que podrían originar la concurrencia concertada por parte de las empresas ALSA y empresas MONBUS a la licitación 1/2020 DXM, la SUBDIC en su PR utilizó la metodología empleada por la CNMC en su “Estudio sobre el transporte interurbano de viajeros en autobús (E/CNMC/006/19)”¹²⁵ en el cual la CNMC realizó un análisis del sistema concesional en España y estudió la renovación del mapa concesional de Galicia. En el referido Estudio la CNMC comparó las “(...) ofertas formuladas por las UTEs en ambos procedimientos” (Folio 19549) y así la SUBDIC en ese análisis contrafactual, contrapone las ofertas presentadas por las UTEs ALSA y las UTEs MONBUS en el procedimiento 1/2019 DXM y las ofertas presentadas por las UTEs ALSA Y MONBUS¹²⁶ en el procedimiento 1/2020 DXM. Utiliza para ello la SUBDIC cinco lotes del procedimiento 1/2019 DXM a los que habían concurrido por separado el grupo ALSA y el grupo MONBUS, constituyendo UTEs exclusivamente formadas por empresas de su grupo o con la participación de pequeñas empresas locales, lotes que presentan similitudes con las cinco concesiones investigadas en el procedimiento 1/2020 DXM. Para la selección de las concesiones del procedimiento 1/2019 DXM objeto de comparación, la PR de la SUBDIC recoge los aspectos que se han tenido en cuenta para realizar la misma (folio 19581).¹²⁷

¹²⁵ Estudio sobre el transporte interurbano de viajeros en autobús (E/CNMC/006/19) de 29 de junio de 2022.

¹²⁶ Ver Glosario.

¹²⁷ **“Primero:** Que ambas concesiones presentan elementos comunes en sus proyectos de explotación que permitan una comparación homogénea. A estos efectos se ha tomado en

Una vez determinado ese escenario contrafactual, se examinó si se habían producido eficiencias para los consumidores como consecuencia de la concurrencia en UTEs de las empresas investigadas en comparación con los supuestos en que esas empresas concurrieron de manera separada, y a las conclusiones que llegó este Pleno (que se examinan de forma detenida en el apartado 5.4. de esta Resolución) son las siguientes:

1º.- Las proposiciones económicas ofertadas por las UTES ALSA y MONBUS al procedimiento 1/2020-DXM no mejoran las que formularon ambos grupos empresariales, de forma separada y en competencia al procedimiento 1/2019 DXM. No se acredita, por tanto, la existencia de eficiencias económicas como consecuencia de la concurrencia en UTE de las empresas investigadas.

2º.- Las antigüedades de flota ofertadas por las UTES ALSA y MONBUS al procedimiento 1/2020-DXM mejoran en algunos casos a las ofertadas por ambos grupos empresariales de forma separada y en competencia al procedimiento 1/2019 DXM, pero dichas mejoras no son relevantes ni en todos los supuestos, por lo que no se pueden acreditar eficiencias significativas en calidad de flota por la concurrencia en UTE de las empresas investigadas.

3º.- El número de vehículos PMR en relación a la demanda ofertados por las UTES ALSA y MONBUS al procedimiento 1/2020-DXM no mejora al que formularon ambos grupos empresariales de forma separada y en competencia al 1/2019 DXM. No se acredita, por tanto, la existencia de eficiencias en términos de vehículos adaptados para personas con movilidad reducida (calidad social del servicio) como consecuencia de la concurrencia en UTE de las empresas investigadas.

4º.- La calidad medioambiental de la flota ofertada por las UTES ALSA y MONBUS al procedimiento 1/2020-DXM, mejora ligeramente las que formularon ambos grupos empresariales de forma separada y en competencia, al 1/2019 DXM. Se puede acreditar, por tanto, la existencia de ciertas eficiencias en términos de vehículos de calidad ECO (calidad medioambiental de la flota) como consecuencia de la concurrencia en UTE de las empresas investigadas.

5º.- El incremento de servicios ofertado por las UTES ALSA y MONBUS, a pesar de las ofertas realizadas, no presentaron efectos, por lo que no se pudieron apreciar eficiencias como consecuencia de la concurrencia en UTE de las empresas investigadas.

consideración: Ingresos € por viajero y kilómetro similares; ingresos € por vehículo y kilómetro similares e ingresos € por vehículo similares. **Segundo:** Que presentando dichos elementos comunes, las ofertas de ambos grupos se hayan formulado en competencia en la licitación 1/2019-DXM y en UTE en la licitación actual.”

6º.- Las condiciones de estabilidad de personal ofertadas por las UTEs ALSA y MONBUS al procedimiento 1/2020-DXM, no presentan diferencias significativas con respecto a las que formularon ambos grupos empresariales de forma separada y en competencia, al 1/2019 DXM. No se acredita, por tanto, la existencia de eficiencias en términos de condiciones de estabilidad de personal (calidad social del servicio) como consecuencia de la concurrencia en UTE de las empresas investigadas.

Así, una vez determinado ese escenario contrafactual se puede concluir que no se han producido eficiencias significativas para los consumidores como consecuencia de la concurrencia en UTEs de las empresas investigadas en comparación con los supuestos en que esas empresas concurrieron de manera separada. Por tanto, las escasas eficiencias generadas de la concurrencia en UTE de las empresas investigadas no justifican la restricción que para la competencia supuso la concurrencia en UTE.

De acuerdo con lo anterior, y como señala la SUBDIC, no resulta posible establecer una relación de causalidad entre la participación en UTE y la oferta de mejoras extraordinarias a los usuarios.

SÉPTIMO.- Otro de los indicios plenamente acreditados es la **constatación empírica de la capacidad de cada uno de los grupos de empresas (empresas ALSA y empresas MONBUS) para prestar por si solas el servicio en las licitaciones que les fueron adjudicadas** a las UTEs ALSA y MONBUS: XG-802, XG-817 y XG 881.

Como se demuestra en esta Resolución en el apartado ***“5.5.- Acreditación empírica de la capacidad de cada grupo de empresas para prestar por si solas el servicio”***, a pesar de concurrir las empresas Alsa y empresas MONBUS en UTE a esas licitaciones, alegando que “(...) las empresas ALSA no tenían capacidad para concurrir y ejecutar el contrato de forma individual (...)” (folio 18715) y que “(...) las empresas MONBUS no tenían capacidad para concurrir y ejecutar el contrato de forma individual (...)” (folio 19107), dichas empresas han demostrado su capacidad para explotar esas contratos en la ejecución de los mismos durante los años 2021 a 2024.

Así se acredita en esta Resolución (apartado 5.5) que:

- a) **las empresas del grupo Alsa explotan prácticamente en exclusiva la concesión XG-881** sin que las empresas del grupo Monbus participen en esa explotación siquiera con el porcentaje del 7% con el que participan en la UTE.
- b) **las empresas del grupo Monbus explotan prácticamente en exclusiva la concesión XG-817** sin que las empresas del grupo ALSA participen en esa explotación siquiera con el porcentaje del 6% con el que participan en la UTE.



c) **las empresas del grupo Monbus explotan prácticamente en exclusiva la concesión XG-802** sin que las empresas del grupo ALSA participen en esa explotación siquiera con el porcentaje del 25% con el que participan en la UTE.

Esto demuestra la innecesidad de concurrir en UTE, ya que cada uno de esos grupos de empresas no solo tendrían, como hemos visto, solvencia económica y técnica para presentarse de manera individual sino que, una vez que fueron adjudicatarios de las concesiones, obviaron los medios y el personal del otro grupo.

Para probar eso examinamos en esta Resolución los servicios acreditados por el grupo minoritario en las concesiones XG-802, XG-817 y XG-881 en el periodo 2021 a 2023 así como en el año 2024 y las liquidaciones a conductores por el grupo minoritario en esas mismas concesiones en el período 2021 a 2023. Y se puede concluir:

a) Que no existen servicios acreditados prestados por el grupo minoritario en las concesiones XG-802, XG-817 y XG-881 durante los años 2021, 2022 y 2023, como informó la Agencia Gallega de Modernización Tecnológica de Galicia (AMTEGA), que es la entidad competente para la gestión de la información del Sistema de ayuda a la explotación del PTPG (SAE) a la SUBDIC con fecha 17 de abril de 2024.¹²⁸

Este informe acredita que **el número de kilómetros recorridos por vehículos titularidad del grupo Alsa** en las concesiones XG-802 y XG-817 (que eran las UTEs en las que las empresas del Grupo MONBUS tenían la participación mayoritaria) **era cero**, es decir, ni un solo autobús del empresas del Grupo Alsa había recorrido ni un solo kilómetro en esa concesión, a pesar de tener el Grupo Alsa una participación del 23% en la UTE adjudicataria del lote XG-802 y una participación del 6% en la UTE adjudicataria del lote XG-817.

También acredita que **el número de kilómetros recorridos por vehículos titularidad del grupo MONBUS** en la concesión XG-881 (en la UTE que la explotaba las empresas del Grupo ALSA tenían la participación mayoritaria) **era cero**, es decir, ni un solo autobús del empresas del Grupo MONBUS había recorrido ni un solo kilómetro en esa concesión a pesar de tener el Grupo MONBUS una participación del 7% en la UTE adjudicataria del lote XG-881.

b) Que los servicios acreditados prestados por el grupo minoritario en las concesiones XG-802, XG-817 y XG-881 en el año 2024 es muy inferior a su porcentaje de participación en la UTE.

Así en esta Resolución (**apartado 5.5**) se observa que en 2024 (después de haber

¹²⁸ Folio 2824

sido comunicada la ampliación de la incoación a las empresas Alsa y a las empresas MONBUS) se había iniciado una tímida prestación de servicios por parte del grupo de empresas minoritarios de la UTE que, como hemos visto en el punto anterior, hasta el año 2023 había sido cero. Pero también se observa que esa prestación es en un porcentaje muy inferior a la participación de ese grupo de empresas en la UTE.

Así a la vista de los datos de explotación de SAEGAL a fecha de la elaboración de la PR de la SUBDIC¹²⁹ se puede extraer los siguientes porcentajes de las empresas MONBUS y ALSA en la explotación de las concesiones, pudiéndose observar la gran diferencia que existe entre la participación en la UTE de los grupos de empresa y su participación en la prestación de los servicios de la concesión (Tablas 11, 12 y 13):

- Tabla 11: Concesión XG-802 :

	Participación UTE	Participación en la explotación concesión (km. Recorridos 2021-2024)
EMPRESAS MONBUS	75%	99,04%
EMPRESAS ALSA	25%	0,96%

- Tabla 12: Concesión XG-817:

	Participación UTE	Participación en la explotación concesión (km. recorridos 2021-2024)
EMPRESAS MONBUS	93%	99,04%
EMPRESAS ALSA	6%	0,96%

- Tabla 13: Concesión XG-881:

	Participación UTE	Participación en la explotación concesión (km. Recorridos 2021-2024)
EMPRESAS MONBUS	7%	0,021%
EMPRESAS ALSA	93%	99,979%

¹²⁹ Folios 16.634 y ss.

c) Que no existen liquidaciones a conductores por el grupo minoritario en las concesiones XG-802, XG-817 y XG-881 durante el periodo 2021 – 2023.

Esto se deduce de la información remitida a la SUBDIC por parte de las empresas del grupo ALSA y las empresas del grupo MONBUS.

Así Alsa confirma que las empresas Interurbana de Autocares S.A.U. y Compostelana S.A.U. no liquidaron importe alguno a conductores de su plantilla en las concesiones XG-802 y XG-817, es decir, ni uno solo de sus conductores prestaron servicio alguno en esas concesiones (folio 3684).¹³⁰

También GAM confirma que las empresas Rías Altas S.A., Luber S.L. y Eleuterio López y Cía S.L., no liquidaron importe alguno a conductores de su plantilla en la concesión XG-881, es decir, ni uno solo de sus conductores prestaron servicio alguno en esa concesión (folio 3695).¹³¹

*"(...) ALSA confirma y ratifica que ni Interurbana de Autocares S.A.U. y Compostelana S.A.U., al no haber sido necesaria la adscripción de conductores de su plantilla para la prestación de servicios de transporte en el período considerado liquidaron, por tanto, importe alguno a conductores en la concesión XG-802 y que Dainco, S.A.-en tanto que disuelta en fecha 14 de diciembre de 2020-, e Interurbana de Autocares S.A.U. y Compostelana S.A.U., no liquidaron, por las mismas razones, ningún importe a conductores en la concesión XG-817, tal y como se refleja en el listado a continuación"*¹³²

En resumen, como se demuestra en esta Resolución **a pesar de concurrir las empresas Alsa y empresas MONBUS en UTE a esas licitaciones, alegando que no tenían capacidad para concurrir y ejecutar el contrato de forma individual, los hechos acreditan que dichas empresas sí tienen capacidad para explotar por sí**

¹³⁰ "Como consecuencia de lo anterior, y para mayor claridad a lo ya expuesto, ALSA confirma y ratifica que ni Interurbana de Autocares S.A.U. y Compostelana S.A.U., al no haber sido necesaria la adscripción de conductores de su plantilla para la prestación de servicios de transporte en el período considerado liquidaron, por tanto, importe alguno a conductores en la concesión XG-802 y que Dainco, S.A.-en tanto que disuelta en fecha 14 de diciembre de 2020-, e Interurbana de Autocares S.A.U. y Compostelana S.A.U., no liquidaron, por las mismas razones, ningún importe a conductores en la concesión XG-817 (...)"

¹³¹ "Como consecuencia de lo anterior, y para mayor claridad a lo ya expuesto, MONBUS confirma y ratifica que ni Rías Altas S.A., ni Luber S.L. ni Eleuterio López y Cía S.L., al no haber sido necesaria la adscripción de conductores de su plantilla para la prestación de servicios de transporte en el período considerado liquidaron, por tanto, importe alguno a conductores en la concesión XG-881,(...)"

¹³² Folio 3.684



solas esos contratos.

También acreditar que las empresas MONBUS y las empresas ALSA aparentaron concurrir en UTE a la licitación para que una vez se le hubiera adjudicado el lote, explotar de forma individual el servicio cada una de esas empresas obviando la aportación de medios de las otras empresas del otro grupo empresarial de la UTE.

Identificada esta pluralidad vista de pruebas indiciarias acreditadas de la actuación de las empresas investigadas es necesario explicitar el razonamiento a través del cual, partiendo de esos indicios, se llegó a la convicción de la existencia del hecho punible (infracción del art. 1 de la LDC) y la participación en el mismo de las empresas Interurbana de Autocares S.A.U., Compostelana S.A.U., Transportes Adaptados Regionales S.L.U., Nex continental Holdings S.L.U., Autocares Castilla y León S.A.U., Cal Pita S.A., Empresa Monforte S.A.U., Empresa Aguas de Incio S.A., Gomez de Castro S.A., Transportes La Unión S.A., Autobuses de Pontevedra S.A., Galega de Autocares Gala S.L., Castromil S.A., Eleuterio López y Cía S.L., Rías Altas S.A., Autos Arcade S.L., Auto Industrial S.A., La Hispano Igualadina S.L., Monbus Larga Distancia S.L.U. (antes Vigo Barcelona S.A.U.), Empresa Luber S.L y Grupo de Autocares Monbus S.L.

En este sentido se puede afirmar que:

- a) El procedimiento 1/2020 DXM completó el proceso de renovación del mapa concesional en Galicia que se había iniciado en 2019 mediante la convocatoria de los procedimientos 1/2019 DXM y 2/2019 DXM.
- b) En el procedimiento 1/2019 DXM las empresas Alsa y las empresas Monbus se presentaron en competencia a algunos lotes.
- c) En el procedimiento 1/2020 las empresas Alsa y las empresas Monbus se presentaron por un acuerdo de cooperación en UTE a 5 lotes, entre ellos las 4 "concesiones más atractivas, con mayor ratio operacional, cobertura territorial ampliada y demanda potencialmente superior" y que no compitieron en ninguno de los otros 24 lotes de esa licitación.
- d) El grupo MONBUS es el grupo hegemónico en el mercado relevante del producto en el ámbito geográfico de la Comunidad Autónoma de Galicia y el grupo ALSA es el primer operador nacional en el mismo mercado de producto y se encuentra posicionado como tercer operador en el mercado geográfico de Galicia.
- e) El grupo MONBUS tiene como empresa matriz a GRUPO AUTOCARES MONBUS S.L. que ejerce una influencia decisiva, dominante y determinante sobre el resto de las empresas que forman parte del grupo MONBUS.

f) Las empresas ALSA y las empresas MONBUS que presentaron oferta conjuntamente mediante UTEs al expediente 1/2020-DXM disponían de los requisitos de capacidad y solvencia necesarios para concurrir en UTEs formadas exclusivamente por empresas del mismo grupo (salvo las empresas MONBUS respecto del lote XG-881), por lo que eran competidores en ese mercado.

g) No se han producido efectos beneficiosos de relevancia para los consumidores que justifiquen la restricción que supone para la competencia la concurrencia en UTE por parte de las empresas investigadas.

h) Las empresas ALSA presentaron ofertas en UTE (con las empresas MONBUS) a concesiones que ya operaban prácticamente de forma individual, lo que acredita su capacidad para poder presentarse de forma individual a esos lotes y que no era necesario ningún tipo de acuerdo para concurrir conjuntamente en UTE con otro de los grupos empresariales mas importantes del sector en Galicia.

i) De la misma manera, las empresas MONBUS presentaron ofertas en UTE (con las empresas ALSA) a concesiones que ya operaban prácticamente de forma individual, lo que acredita su capacidad para poder presentarse de forma individual (salvo al lote XG-881) y que no era necesario ningún tipo de acuerdo para concurrir conjuntamente en UTE con otro de los grupos empresariales mas importantes del sector en Galicia.

j) Se constata que una vez adjudicadas las concesiones a las UTEs ALSA y MONBUS las empresas del grupo Alsa explotan prácticamente en exclusiva la concesión XG-881 y las empresas del grupo Monbus explotan prácticamente en exclusiva las concesiones XG-817 y XG-802 sin que en otro grupo de empresas participe en esa explotación con el porcentaje con el que participan en la UTE.

En conclusión, disponiendo de solvencia para presentarse individualmente a las concesiones XG-802, XG-817, XG-848, XG-871 y XG-881 las empresas ALSA y MONBUS (salvo las empresas MONBUS respecto del lote XG-881), siendo competidores en ese mercado y habiendo competido en la anterior licitación 1/2029 DXM, las empresa ALSA y las empresas MONBUS actuaron de la siguiente manera:

1º.- Concurrieron en UTE a los 5 lotes mas rentables de la licitación 1/2020 DXM (XG-802, XG-817, XG-848, XG-871 y XG-881)

2º.- No presentaron ofertas a ningún otro lote de la licitación 1/2020 DXM.

3º.- Al presentar esas ofertas en UTE de acuerdo con el PCAP las empresas Alsa sabían con absoluta seguridad que no existiría ninguna otra oferta en competencia en ese lote por parte de otras empresas del grupo Monbus y las

empresas Monbus sabían que no existiría ninguna otra oferta en competencia de otras empresas del grupo Alsa.

4º.- En la UTE XG-817, que ya explotaba prácticamente en solitario las empresas MONBUS, acordaron que las empresas MONBUS tuviesen una participación del 93%.

4º.- En la UTE XG-881, que ya explotaba prácticamente en solitario las empresas ALSA, acordaron que las empresas ALSA tuviesen una participación del 93%.

5º.- En los otros tres lotes que no estaban vinculados a ninguno de esos grupos de empresas acordaron:

5º.1º.- Que en los lotes XG-802 y XG-871 las empresas MONBUS fueran mayoritarias en la UTE (75% y 76%)

5º.2º.- Que en el lote XG-848 las empresas ALSA fueran mayoritarias en la UTE (80%)

6º.- Una vez adjudicados los lotes las empresas dominantes en la UTE explotarían por si solas ese servicio.

6.4.3.- CONCLUSIONES

De todo lo anterior se puede ver que:

- a) Existe una amplia y extensa cantidad de indicios acreditados que aparecen descritos en los puntos anteriores;
- b) La participación en ellos de las empresas denunciadas es evidente;
- c) Existe un enlace preciso y directo entre esos indicios y la infracción que según las reglas del criterio humano es claro;
- d) La existencia de un nexo causal entre los hechos ejecutados por las empresas y la infracción fue acreditada;
- e) La existencia de una influencia decisiva, dominante y determinante de la empresa GRUPO AUTOCARES MONBUS S.L. sobre el resto de las empresas que forman parte del grupo MONBUS.

Por todo ello la conclusión razonada que es posible extraer es que las UTEs presentadas por las empresas ALSA y empresas MONBUS investigadas no solo no cumplían el test de legalidad preciso para garantizar la compatibilidad de dichas UTEs con el derecho de la competencia sino que la presentación de las ofertas coordinadas en UTE perseguían como objetivo el reparto de los lotes mas rentables de la licitación

1/2020 DXM, algo que lograron parcialmente, lo que acredita una evidente concertación de voluntades entre ellas que deja fuera de cualquier duda razonable, superando el estándar más exigente que se aplique respecto de la necesaria salvaguardia del "Principio de presunción de inocencia", que las empresas investigadas llevaron a cabo una práctica prohibida por el artículo 1 LDC que señala como tal "(...) todo acuerdo, decisión o recomendación colectiva, o práctica concertada o conscientemente paralela, que tenga por objeto, produzca o pueda producir el efecto de impedir, restringir o falsear la competencia en todo o parte del mercado nacional"

Esta concertación entre los dos grupos de empresas no tenía otra finalidad que la de conseguir el reparto entre ellos de los 5 lotes mas rentables de la licitación del Plan de Transporte Publico de Galicia, concertación que existió desde el inicio de la intervención de esos dos grupos de empresas en el proceso de licitación, siendo la acreditación de la capacidad para presentarse a la licitación separadamente y la no existencia de eficiencias significativas para los consumidores como consecuencia de esa concurrencia en UTEs una prueba más, pero no la única de esa actuación colusoria.

Es cierto que el no cumplimiento por parte de las UTEs Alsa y MONBUS del test de legalidad al infringirlo las empresas ya que tenían capacidad para presentarse a la licitación separadamente lo podemos calificar como lo que en la jerga de competencia se denomina un caso de "Smoking Gun" o "Pistola humeante", de los que este Pleno ya ha observado en otras resoluciones como la Resolución 2/2017, de 21 de julio, Contrato Público de suministro de calderas, que fue confirmada por la sentencia del TSJ de Galicia 470/2018 y la Resolución 5/2021 Licitación suministro USC, confirmada por la sentencia del TSJ de Galicia 336/2022. Pero, como hemos visto, existen otras muchas pruebas indiciarias.

Lo que pretendieron las empresas ALSA y empresas MONBUS al presentarse en UTE a los 5 lotes mas rentables de la licitación 1/2020 DXM (y de todas las licitaciones del transporte regular de viajeros por carretera de uso general de titularidad autonómica) era lo siguiente:

- 1º.- No competir entre ellos en esos 5 lotes mas rentables y para ello se presentaron en UTE, teniendo cada grupo de empresas la capacidad y solvencia necesarias para poder concurrir por si solas a la licitación.
- 2º.- Seguir explotando las concesiones que hasta la fecha explotaba cada uno de esos grupos sin los riesgos que implicaría tener que competir entre ellos en esas licitaciones, como fue en el lote XG-817 (que había explotado las empresas MONBUS) y en el lote XG-881 (que había explotado las empresas ALSA). Para ello se presentaron en UTE a esos lotes otorgando la participación mayoritaria en la UTE al grupo de empresas que hasta esa fecha explotaban esos servicios.
- 3º.- De los otros tres lotes a los que se presentaron en UTE, que dos de ellos (XG-802 y XG-871) fueran para el grupo MONBUS y el otro (XG-848) para las



empresas ALSA. En este caso solo resultaron adjudicatarios de uno de ellos, el lote XG-802.

4º.- Una vez adjudicados los lotes en los que habían acordado no competir (al presentarse en UTE) la finalidad, como se ha acreditado, era obviar la gestión de la concesión en UTE explotando cada grupo de empresas de forma solitaria la concesión en la que participaba ese grupo de forma mayoritaria.

Con todo ello no solo evitaron entrar en competencia en esos 5 lotes (los más rentables), sino que aparentaron concurrir en UTE a la licitación para, una vez adjudicado el lote a las UTEs, explotar el grupo de empresas que tenía la participación mayoritaria en esa UTE el servicio de forma individual sin contar con el otro grupo de empresas que tenía la participación minoritaria en la UTE.

No existe justificación, ni argumentos serios presentados por parte de las empresas ni explicación alternativa para justificar la concurrencia de todo este cúmulo de circunstancias. No existe explicación alguna de la que pueda derivarse una lógica en ese comportamiento de las empresas ALSA, de las empresas MONBUS y de GAM que sea ajena a la existencia de la intención de realizar un acuerdo colusorio para la presentación de sus ofertas a los lotes XG-802, XG-817, XG-848, XG-871 y XG-881 de la licitación 1/2020 DXM.

Las empresas del Grupo ALSA y MONBUS son competidores reales, desarrollan su actividad en el mismo mercado de referencia, es decir, en los mismos mercados de producto y geográfico, han concurrido en competencia en el procedimiento 1/2019-DXM, y, de acuerdo con los pruebas practicadas, han realizado acuerdos de cooperación horizontal que perseguían como finalidad restringir y falsear la competencia en la licitación 1/2020 DXM en detrimento último de los consumidores. Reiteremos que se trata de grupos de empresas que concurren de manera reiterada a licitaciones públicas, que tienen una gran experiencia en la presentación de ofertas en los concursos ante las administraciones públicas y que conocen los requisitos necesarios para determinar la solvencia y capacidad para detectar si pueden concurrir solas o si es necesario, o no, concurrir en UTE.

Existe, por ello, un enlace preciso entre los hechos acreditados como indicios y la infracción del art. 1 LDC, así como la ausencia de una explicación alternativa a tales hechos con la infracción del art. 1 de la LDC.

Al haberse producido la infracción del art. 1 de la LDC en el marco de un procedimiento de licitación pública se pretendía con ello afectar a su desarrollo, lo que nos reconduce a la figura del "cártel" ya referida con anterioridad y definida en la propia LDC. La infracción de cártel es uno de los supuestos de las llamadas infracciones "por objeto" o "per se".

Las restricciones por objeto son determinadas formas de coordinación entre empresas



que pueden considerarse, por su propia naturaleza, perjudiciales para el buen funcionamiento del juego normal de la competencia¹³³ y son formas de coordinación que revelan un grado tal de nocividad para la competencia para que pueda considerarse innecesario el examen de sus efectos¹³⁴. La jurisprudencia de los tribunales de la Unión Europea¹³⁵ afirma que el término “objeto” se refiere a la finalidad, a la intención o el objetivo de la coordinación de las empresas afectadas. La CNMC en su Resolución de 9 de septiembre de 2020, Transporte escolar de viajeros Navarra¹³⁶ en relación con las restricciones de la competencia por objeto y su prueba señala que:

“(…) cuando un acuerdo tiene por objeto impedir, restringir o falsear la competencia, no se requiere a las autoridades de competencia que prueben que ha tenido o puede tener efectos anticompetitivos para determinar la existencia de una infracción, no obstante, tal y como señala la más reciente jurisprudencia del TJUE

“el hecho de que una constatación de la existencia de una restricción de la competencia «por el objeto» exima a la autoridad o al órgano jurisdiccional competente de la necesidad de examinar sus efectos no implica en absoluto que dicha autoridad u órgano jurisdiccional no pueda proceder a tal examen cuando lo estime oportuno”.

Las restricciones por objeto son determinadas formas de coordinación entre empresas que pueden considerarse, por su propia naturaleza, perjudiciales para el buen funcionamiento del juego normal de la competencia. En efecto, son formas de coordinación que revelan un grado de nocividad para la competencia suficiente para que pueda considerarse innecesario el examen de sus efectos. Para constatar este grado de nocividad, los Tribunales de la Unión Europea señalaron la necesidad de analizar el contenido de la coordinación, sus objetivos y el contexto económico y jurídico del que forma parte.”

De este modo, cuando un acuerdo tiene por objeto impedir, restringir o falsear la competencia, no se requiere a las autoridades de competencia que prueben que ha tenido o puede tener efectos anticompetitivos para determinar la existencia de una

¹³³ Sentencia del TJUE de 11 de septiembre de 2014, en el asunto C-67/13 P, *Groupement des Cartes Bancaires*, aptdo. 50 y sentencia del TJUE 20 de enero de 2016, en el asunto C-373/14 P, *Toshiba Corporation*, aptdo. 26.

¹³⁴ Sentencia del TJUE de 22 de abril de 2020, asunto C-228/18, aptdos. 35-37. y jurisprudencia citada.

¹³⁵ Sentencia del TJUE de 20 de noviembre de 2008, en el asunto C-209/07, *Beef Industry Development Society*.

¹³⁶ Resolución de 9 de septiembre de 2020, Expte. Sanav/02/19 Transporte escolar de viajeros Navarra.

infracción¹³⁷. Para constatar este grado de nocividad, los Tribunales de la Unión Europea han señalado la necesidad de analizar el contenido de la coordinación, sus objetivos y el contexto económico y jurídico del que forma parte¹³⁸. Debe señalarse que para que un acuerdo sea calificado como restrictivo por su objeto no es preciso que haya sido aplicado o implementado con éxito¹³⁹. Tampoco lo es que esté expresamente incluido en el articulado del artículo 1 de la LDC o del 101 del TFUE ni que sea necesario que exista un precedente análogo respecto a la calificación de los hechos del caso en cuestión.

Como señala la SUBDIC en este expediente sancionador se puede llegar a la conclusión de que:

“Los acuerdos descritos en la presente PR entran con nitidez en la definición expuesta por lo que debe concluirse que nos encontramos ante un acuerdo que constituye una infracción por objeto, esta afirmación se fundamenta en:

El contexto económico y jurídico en el que se inscribe el acuerdo, que es el constituido por la renovación del mapa concesional de Galicia y singularmente el de la contratación 1/2020-DXM que es el procedimiento cuyos lotes presentan las mejores condiciones de operación de todos los licitados.

La posición de ambos grupos empresariales en el mercado de referencia, en el que MONBUS es el primer operador y ALSA el tercero en términos de cuota de mercado y que del resultado de las licitaciones propiciadas por la renovación del PTPG en las que se inscribe el acuerdo suscrito permitió que incrementaran dicha cuota de mercado.

La estructura y las condiciones reales de funcionamiento del mercado en el que se circunscriben las cinco concesiones. Estas resultaron favorecidas por la rigidez de un sistema concesional que estableció la

¹³⁷ Sentencia TJUE de 4 de junio de 2009, asunto C-8/08, T-Mobile Netherlands BV, apdos. 28-30 y sentencia AN de 29 de septiembre de 2017, rec. 17/2015, en relación con el asunto Recogida de Papel, que afirma: “(...) prácticas restrictivas por su objeto, en el sentido de las Directrices de la Comisión antes citadas (apartado 24), que entiende por restricciones de la competencia por su objeto aquéllas que, por su propia naturaleza, poseen el potencial de restringir la competencia, a tenor del artículo 101.1 TFUE, con la consecuencia de que cuando se haya demostrado que un acuerdo tiene un objeto contrario a la competencia, no es necesario examinar sus efectos reales o potenciales en el mercado.”

¹³⁸ Sentencia TJUE de 22 de abril de 2020, asunto C-228/18, apdo. 51.

¹³⁹ Sentencia TJUE de 1 de febrero de 1978 asunto C-19/77, Miller International, apdo. 7; de 11 de enero de 1990, asunto C- 277/87, Sandoz Prodotti Farmaceutici SpA, apdo. 3 del resumen; de 6 de abril de 2006, asunto C-551/03 P, General Motors, apdos. 37, 61, 62 y 67 a 70; y de 11 de julio de 1989, asunto C- 246/86, Belasco, apdo. 15.

duración de los contratos con carácter general en 10 años, por lo que los ratios de operación de los lotes a los que se presentaron conjuntamente permiten concluir razonablemente que las empresas ALSA y las empresas MONBUS no se encontraban expuestas a riesgos financieros ni a dificultades para acometer la amortización de los activos que les impidieran licitar en solitario.

Por lo que, a falta de justificación adecuada, esta SUBDIC sostiene respetuosamente que el tipo de cooperación suscrito por las empresas ALSA y las empresas MONBUS mediante el cual presentaron ofertas conjuntas a través de UTEs en los lotes XG-802, XG-817, XG-848, XG-871 y XG-881 del procedimiento 1/2020-DXM, tenía como objetivo evitar la competencia en los citados lotes.

En consecuencia, dicha cooperación resulta por su propia naturaleza, perjudicial para el buen funcionamiento del juego normal de la competencia y por lo tanto los acuerdos suscritos para los lotes XG-802, XG-817, XG-848, XG-871 tienen un objeto contrario a la competencia y vulneran el artículo 1.1 LDC y 101.1 TFUE.”

Pero hay que señalar que en este caso la actuación cartelizada de las empresas ALSA y empresas MONBUS si produjo efectos y muy beneficiosos a las empresas, ya que tuvo como resultado la asignación de los lotes XG-802, XG-817 y XG-881 a las UTES ALSA y MONBUS. Hay que recordar que se trata de algunos de los lotes mas rentables de las licitaciones y con valores estimados del contrato muy elevados, como se puede ver en las siguientes tablas:

LOTE	Valor estimado del contrato
XG-817	108.054.153,40 €
XG-881	87.290.324,18 €
XG-802	16.765.020,53 €

LOTE	Ingresos €/ vehículo	Posición 1/2020 DXM
XG-817	174.280,893 €	2º
XG-881	178.143,519 €	1º
XG-802	139.708,504 €	4º

Además, al tratarse de una licitación pública con una duración de diez años al beneficioso efecto que para las empresas tendrá el ser adjudicatario de esas



concesiones y explotarlas con el beneficio industrial previsto¹⁴⁰ se añade que esa actuación colusoria producirá el cierre del mercado a las empresas competidoras durante ese periodo de 10 años en el que el contrato estará vigente.

En conclusión, y como ha quedado acreditado en este expediente, los acuerdos entre las empresas ALSA y empresas MONBUS tenían por objeto restringir la competencia y predeterminar la adjudicación de determinados lotes del procedimiento 1/2020 DXM durante un plazo de 10 años lo que supone un claro y evidente perjuicio al interés general. De esta manera, se ha eliminado la aplicación de la competencia efectiva en perjuicio del órgano convocante de las licitaciones, la DXM, lo cual perjudica en última instancia a los mismos contribuyentes.

6.5. Exención de responsabilidad por insuficiencia probatoria

La SUBDIC afirma en su PR (folio 19651) que:

“Durante la instrucción del procedimiento se pudo comprobar tras la revisión de las escrituras de constitución así como los estatutos de ambas mercantiles que, a fecha de presentación de proposiciones, no existen evidencias que permitan probar que las anteriores mercantiles ostentaran una posición de dominio sobre las empresas que conformaron las UTES ALSA y MONBUS que les otorgara influencia decisoria en las conductas presuntamente anticompetitivas desplegadas. Asimismo ambas mercantiles no son empresas matrices de ambos grupos empresariales.

Ninguna de ellas intervino en la licitación 1/2020-DXM que convocó la Dirección Xeral de Mobilidade y no existe prueba alguna respecto de ninguna de ellas de su participación directa o indirecta en la conducta.

Ello lleva a esta SUBDIC a considerar que, en aras de respetar la máxima garantía del principio de presunción de inocencia, no concurre prueba suficiente para considerarlas responsables de la infracción ya que, aunque podrían haber realizado conductas no ajustadas a derecho, el nivel de prueba contenido en el expediente no se considera suficiente en aras de la máxima garantía a los derechos de defensa de las empresas.”

En relación con la empresa ALSA GRUPO S.L.U. (B82059478) el Pleno una vez examinados los hechos descritos en la PR de la SUBDIC, así como del análisis de la documentación obrante en el expediente y de la aportada por los interesados en las alegaciones no consideró que la propuesta de la SUBDIC debiese de ser modificada, ya

¹⁴⁰ Los proyectos de explotación establecen un beneficio industrial del 6%.

que no se han acreditado la existencia de un conjunto de vínculos económicos, organizativos y jurídicos que demuestran la capacidad de control de Alsa Grupo SLU sobre las empresas del grupo ALSA.

Así:

a) la empresa Alsa Grupo SLU es propietaria, como se acredita con el Modelo 200 correspondiente al año 2020, de participaciones en la empresa CONFIDENCIAL (5%-25%), en la empresa CONFIDENCIAL (75%-100%), en la empresa CONFIDENCIAL (25%-50%), en la empresa CONFIDENCIAL (75%-100%), en la empresa CONFIDENCIAL (5%-25%), en la empresa CONFIDENCIAL (25%-50%), en la empresa CONFIDENCIAL (50%-75%), en la empresa CONFIDENCIAL (25%-50%), en la empresa CONFIDENCIAL (75%-100%), en la empresa CONFIDENCIAL (75%-100%), en la empresa CONFIDENCIAL (75%-100%), y en la empresa CONFIDENCIAL (5%-25%)¹⁴¹ ninguna de estas empresas interesadas como investigadas en este expediente, por lo que no se manifiestan vínculos económicos entre Alsa Grupo SL y las empresas del grupo ALSA (AUTOCARES CASTILLA Y LEÓN S.A.U., (ii) CAL PITA S.A., (iii) COMPOSTELANA, S.A.U., (iv) INTERURBANA DE AUTOCARES S.A., (v) NEX CONTINENTAL HOLDINGS S.L.U. y (vi) TRANSPORTES ADAPTADOS REGIONALES S.L.U.) investigadas en este expediente. Esto mismo se acredita con los Modelos 200 correspondientes a los años 2021¹⁴², 2022¹⁴³ y 2023¹⁴⁴.

b) Tampoco tienen las empresas Alsa Grupo SLU., AUTOCARES CASTILLA Y LEÓN S.A.U., CAL PITA S.A., COMPOSTELANA, S.A.U., INTERURBANA DE AUTOCARES S.A., NEX CONTINENTAL HOLDINGS S.L.U. y TRANSPORTES ADAPTADOS REGIONALES S.L.U los mismos administradores

La empresa AUTOS CAL PITA S.A. tiene como apoderado a D. Miguel Ángel Marques Rodríguez. Sus funciones tienen su origen en el poder especial otorgado por el administrador único de la empresa NEX CONTINENTAL HOLDINGS S.L.U (folio 3557, 3558, 3559 y 3560) según se

¹⁴¹ Se puede localizar este documento en el expediente con la siguiente ruta: Carpeta "3. Expte. S 1-2023" > Carpeta "3.2 PIEZA SEPARADA DE CONFIDENCIALIDAD" > Carpeta 7. "Resp.A req._ALSA (doc.03.334)" > 7_ALSA GRUPO – Anexo Confidencial 4 – Modelo 200 2020.pdf

¹⁴² Se puede localizar este documento en el expediente con la siguiente ruta: Carpeta "3. Expte. S 1-2023" > Carpeta "3.2 PIEZA SEPARADA DE CONFIDENCIALIDAD" > Carpeta 7. "Resp.A req._ALSA (doc.03.334)" > 8_ALSA GRUPO – Anexo Confidencial 5 – Modelo 200 2021.pdf

¹⁴³ Se puede localizar este documento en el expediente con la siguiente ruta: Carpeta "3. Expte. S 1-2023" > Carpeta "3.2 PIEZA SEPARADA DE CONFIDENCIALIDAD" > Carpeta 7. "Resp.A req._ALSA (doc.03.334)" > 9_ALSA GRUPO – Anexo Confidencial 6 – Modelo 200 2022.pdf

¹⁴⁴ Se puede localizar este documento en el expediente con la siguiente ruta: Carpeta "3. Expte. S 1-2023" > Carpeta "3.2 PIEZA SEPARADA DE CONFIDENCIALIDAD" > Carpeta 7. "Resp.A req._ALSA (doc.03.334)" > 10_ALSA GRUPO – Anexo Confidencial 7 – Modelo 200 2023.pdf

acredita del poder de representación otorgado y del certificado de acuerdos sociales que acompaña para la escritura de elevación a público de los mismos en el que aparecen como apoderados de dicha sociedad D. Miguel Ángel Marques Rodríguez, D. Javier González Pérez, D. Jorge Lorenzo Fernández, D. Javier Adrados Martín, Dña Maria Jesus Gutiérrez Crespo, D. Marcos García Hidalgo, Dña. Ana María Fernández Sánchez, D. Oscar Rubio Vaquerizo, Dña. Sandra Vázquez Fernández.

La empresa NEX CONTINENTAL HOLDINGS S.L.U. tiene como apoderado a D. Victor Manuel López Menéndez. Sus funciones tienen su origen en el poder especial otorgado por el administrador único de la empresa National Express Spanish Holdings (folio 3602, 3603, 3604 y 3605).

La empresa AUTOCARES CASTILLA Y LEÓN S.A.U., tiene como apoderado a D. Oscar Barredo Blanco. Sus funciones tienen su origen en el poder especial otorgado por el administrador único de la empresa D. Francisco Javier Carbajo de la Fuente (folio 3662, 3663 y 3664).

La empresa COMPOSTELANA, S.A.U. tiene como apoderado a D. Daniel López Méndez. Sus funciones tiene su origen en el poder especial otorgado por el administrador único de la empresa D. Francisco Iglesias Campos (folio 3578, 3579, 3580 y 3581).

La empresa INTERURBANA DE AUTOCARES S.A. tiene como apoderado a D. Javier González Pérez. Sus funciones tiene su origen en el poder especial otorgado por el administrador único de la empresa D. Francisco Javier Carbajo de la Fuente (folio 3662, 3663 y 3664).

La empresa TRANSPORTES ADAPTADOS REGIONALES S.L.U. tiene como apoderado a D. Oscar Barredo Blanco. Sus funciones tiene su origen en el poder especial otorgado por el administrador único de la empresa D. Francisco Javier Carbajo de la Fuente (folio 3643, 3644 y 3645).

La empresa ALSA GRUPO S.L.U. tiene como apoderado a D. Carlos Huesa Jiménez. Sus funciones tiene su origen en el poder especial otorgado por el administrador único de la empresa GENERAL TECNICA INDUSTRIAL S.L.U. (folio 972, 973, 974 Y 975).

Por tanto, a diferencia de lo que se probó con la empresa GAM, no se puede acreditar que ALSA GRUPO S.L.U. tenga como administrador a la misma persona física o jurídica que sea el administrador único de todas las empresas ALSA.

c) La empresa ALSA GRUPO S.L.U. comparte domicilio social con dos de las

empresas ALSA investigadas y no lo comparte con las otras 4 empresas ALSA investigadas.

ALSA GRUPO S.L. tiene su domicilio en la calle Miguel Fleta 4 de Madrid (folio 970).

AUTOS CAL PITA S.A. tiene su domicilio en lugar de Almeiras, Culleredo (A Coruña) (folio 3555).

COMPOSTELANA, S.A.U tiene su domicilio en lugar de Almeiras, Culleredo (A Coruña) (folio 3577).

NEX CONTINENTAL HOLDINGS S.L.U. tiene su domicilio en la calle Miguel Fleta 4 de Madrid (folio 3599).

INTERURBANA DE AUTOCARES S.A. tiene su domicilio en la calle Miguel Fleta 4 de Madrid (folio 3622).

TRANSPORTES ADAPTADOS REGIONALES S.L.U. tiene su domicilio en avenida Ingeniero Sainz de Mierra s/n León (folio 3641).

AUTOCARES CASTILLA Y LEÓN S.A.U. tiene su domicilio en avenida Ingeniero Sainz de Mierra s/n León (folio 3660).

d) A diferencia de lo que hemos acreditado respecto de la empresa GAM, es la empresa ALSA GRUPO S.L.U., y no ninguna de las empresas ALSA investigadas en este expediente, la que informa a la CGC de que se había presentado el escrito de preparación de recurso de casación contra la sentencia del TSJ de Galicia de 10 de marzo de 2023, y quien solicita a la SUBDIC que "(...) se abstenga de ejecutar la Sentencia" (folio 793).

e) También, a diferencia de lo que sucedió con la empresa GAM, es ALSA GRUPO S.L.U. quien informa a la CGC de que le ha sido notificado el Auto del Tribunal Supremo de 4 de octubre de 2023, por el que se acordaba inadmitir el recurso de casación 4574/2023, y es la empresa ALSA GRUPO S.L.U. , y no ninguna de las empresas ALSA investigadas en este expediente, la que solicita a la SUBDIC que se abstuviera de ejecutar la sentencia y "(...) de adoptar cualesquiera acuerdos dirigidos a darle efectividad en tanto no sea adoptada la decisión final que proceda por el Tribunal Constitucional" (folio 827).

f) El recurso de casación presentado contra la sentencia del TSJ de Galicia de 10 de marzo de 2023 lo presentó ALSA GRUPO S.L.U. y no ninguna de las empresas ALSA investigadas en este expediente.

g) Otro prueba que también acredita la condición de GAM de matriz del grupo lo manifiestan las propias empresas MONBUS en su escrito de alegaciones a la PR de la SUBDIC, ya que manifiestan que cuando la empresa GAM tuvo conocimiento del Acuerdo de Ampliación de la incoación es cuando ellas tienen conocimiento formal de dicho Acuerdo lo que ratifica la condición de la empresa GAM como empresa matriz del grupo. Así en su escrito de alegaciones las empresas MONBUS afirman que:

“La única actuación de la SUBDIC tendente al cumplimiento de la LDC con conocimiento formal de las empresas MONBUS tuvo lugar el 8 de junio de 2024, fecha en la que les fue notificado el Acuerdo de Ampliación (...)” (folio 18765)

Ese 8 de junio no es la fecha en la que las empresas MONBUS tuvieron acceso a la notificación del Acuerdo de la SUBDIC de ampliación del acuerdo de incoación, ya que todas las empresas MONBUS rechazaron la notificación del Acuerdo de Ampliación al no acceder en plazo a la misma (folios 2994, 2986, 2998, 3006, 2010, 3014, 3018, 3022, 3026, 3030, 3034, 3038, 3042, 3046).

Ese 8 de junio es la fecha en que la empresa GAM accedió a la notificación de dicho Acuerdo de ampliación del la incoación (folio 3075), pero las empresas MONBUS declaran que cuando la empresa Grupo Autocares Monbus S.L. tiene conocimiento del Acuerdo es cuando ellas tienen el conocimiento formal del mismo, lo que ratifica y supone el reconocimiento del carácter de GAM de ser matriz del grupo MONBUS.

Todos estos elementos han llevado al Pleno, como a la SUBDIC a considerar que no concurren elementos de prueba suficiente para considerar a GRUPO ALSA S.L.U. responsable de la infracción.

6.6.- Sobre la solicitud de confidencialidad

Las empresas referidas por sus representantes como “las empresas ALSA” (i) AUTOCARES CASTILLA Y LEÓN S.A.U., (ii) CAL PITA S.A., (iii) COMPOSTELANA, S.A.U, (iv) INTERURBANA DE AUTOCARES S.A., (v) NEX CONTINENTAL HOLDINGS S.L.U. y (vi) TRANSPORTES ADAPTADOS REGIONALES S.L.U. y las empresas referidas por sus representantes como “las empresas MONBUS”: (i) EMPRESA MONFORTE S.A.U, (ii) AGUAS DE INCIO S.A., (iii) GÓMEZ DE CASTRO, S.A., (iv) TRANSPORTES LA UNIÓN S.A., (v) AUTOBUSES DE PONTEVEDRA S.A., (vi) GALEGA DE AUTOCARES GALA S.L., (vii) CASTROMIL S.A., (viii) ELEUTERIO LÓPEZ Y CÍA S.L., (ix) RIAS ALTAS S.A., (x) AUTOS ARCADE S.L., (xi) AUTO INDUSTRIAL S.A., (xii) LA HISPANO IGUALADINA S.L., (xiii)



MONBUS LARGA DISTANCIA (empresa sucesora de VIGO BARCELONA S.A.) y (xiv) EMPRESA LUBER S.L solicitan en el Otrosí Segundo el tratamiento confidencial del escrito de alegaciones, en la medida en que entienden que contiene información comercial y de negocio de las empresas que afirman que no es pública ni conocida por terceros, y cuya divulgación entienden que causaría un grave perjuicio a las empresas. A los efectos de la declaración de confidencialidad que solicitan adjuntan la versión no confidencial del escrito de alegaciones.

Este Pleno, tras analizar la citada información, considera que la misma contiene datos de carácter comercial y estratégico de las empresas que merecen la consideración de información confidencial. Se declara, por tanto, confidencial el escrito de alegaciones presentado por las empresas referidas por sus representantes como "las empresas ALSA" y el escrito de alegaciones presentado por las empresas referidas por sus representantes como "las empresas MONBUS".

6.7. Responsabilidad. Infracción de la LDC

De acuerdo con los principios que rigen el Derecho administrativo sancionador, el artículo 63.1.b de la LDC exige que las empresas sean autoras, de forma negligente o deliberada, de las conductas previstas en la LDC.

En el presente expediente concurre el elemento volitivo de la conducta pues las empresas eran necesariamente conscientes de que estaban coordinando su comportamiento por medio de la concurrencia en UTEs a los lotes de una licitación que conocían que podían concurrir de manera independiente, eran conscientes que alguno de los servicios de esos lotes los habían prestado hasta esa fecha UTEs formadas por empresas ALSA y otros por UTEs formadas por empresas MONBUS y eran conscientes que eran competidores reales en ese mercado.

De los hechos acreditados y de la multitud de pruebas presentadas se prueba la dolosa voluntad de las empresas de presentarse en UTEs para poder evitar competir entre ellas en los 5 lotes mas rentables de la licitación y asegurarse la adjudicación de aquellos que hasta esa fecha explotaban cada grupo de empresas, infringiendo el art. 1 LDC. Esa conducta se ratifica con la actuación de las empresas una vez adjudicada la licitación ya que, como hemos visto, el grupo de empresas (bien fuese ALSA o MONBUS) que tenia la mayor participación en cada UTE explotó por si sola el servicio durante los primeros años y unicamente cuando la SUBDIC inicia su actividad de investigación es cuando, aunque de forma meramente testimonial y simbólica, el otro grupo de empresas que hasta esa fecha no había prestado el servicio, realiza alguna prestación, aunque siempre en una proporción muy inferior a la participación que declara en la UTE, como se puede ver en el apartado **"5.4.- Acreditación empírica de la capacidad**



de cada grupo de empresas para prestar por si solas el servicio” de esta Resolución.

La normativa que regula la contratación pública es clara en el sentido de reconocer la necesidad de garantizar el principio de libre competencia entre las empresas interesadas en proveer de bienes o prestar servicios a la Administración. Así lo reconoce, entre otros, el artículo 1 Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público:

·1. La presente Ley tiene por objeto regular la contratación del sector público, a fin de garantizar que la misma se ajusta a los principios de libertad de acceso a las licitaciones, publicidad y transparencia de los procedimientos, y no discriminación e igualdad de trato entre los licitadores; y de asegurar, en conexión con el objetivo de estabilidad presupuestaria y control del gasto, y el principio de integridad, una eficiente utilización de los fondos destinados a la realización de obras, la adquisición de bienes y la contratación de servicios mediante la exigencia de la definición previa de las necesidades a satisfacer, la salvaguarda de la libre competencia y la selección de la oferta económicamente más ventajosa.”

Por ello era necesario reclamar a las empresas investigadas (reiteramos de nuevo la importancia de las empresas siendo las empresas del grupo ALSA las empresas líder en el sector español de transporte de viajeros por carretera y las empresas del grupo MONBUS líderes en Galicia) diligencia en el cumplimiento de la LDC evitando restringir la competencia en la licitación 1/2020 DXM. Por último las empresas sancionadas actuaron de forma contraria a las reglas de la buena fe en la presentación de sus ofertas en UTEs en el expediente 1/2000 DXM con la finalidad de alterar la licitación pública, evitando competir entre ellas en los lotes más rentables y en los lotes que incluían la prestación de servicios que hasta esa fecha estaban prestando, limitando la posibilidad de la DXM de elegir entre un mayor número de empresas.

7. RESPUESTA A LAS ALEGACIONES FORMULADAS A LA PROPUESTA DE RESOLUCIÓN Y AL ACUERDO DE RECALIFICACIÓN

Como se señaló en los antecedentes, por parte de las siguientes empresas se formularon alegaciones a la Propuesta de Resolución elaborada por la SUBDIC y notificada las partes:

TRAVIESO CONSULTORES DE GESTION Y SOFTWARE DE TRANSPORTE DE VIAJEROS S.L.,

GRUPO AUTOCARES MONBUS, S.L.,

ALSA GRUPO, S.L.U.

Las empresas referidas por sus representantes como "las empresas MONBUS": (i) EMPRESA MONFORTE S.A.U, (ii) AGUAS DE INCIO S.A., (iii) GÓMEZ DE CASTRO, S.A., (iv) TRANSPORTES LA UNIÓN S.A., (v) AUTOBUSES DE PONTEVEDRA S.A. (vi) GALEGA DE AUTOCARES GALA S.L., (vii) CASTROMIL S.A., (viii) ELEUTERIO LÓPEZ Y CÍA S.L., (ix) RIAS ALTAS S.A., (x) AUTOS ARCADE S.L., (xi) AUTO INDUSTRIAL S.A., (xii) LA HISPANO IGUALADINA S.L., (xiii) MONBUS LARGA DISTANCIA (empresa sucesora de VIGO BARCELONA S.A.) y (xiv) EMPRESA LUBER S.L.

las empresas referidas por sus representantes como "las empresas ALSA" (i) AUTOCARES CASTILLA Y LEÓN S.A.U., (ii) CAL PITA S.A., (iii) COMPOSTELANA, S.A.U, (iv) INTERURBANA DE AUTOCARES S.A., (v) NEX CONTINENTAL HOLDINGS S.L.U. y (vi) TRANSPORTES ADAPTADOS REGIONALES S.L.U.

Las mismas empresas, salvo ALSA GRUPO, S.L.U., presentaron alegaciones al Acuerdo de Recalificación que se examinarán conjuntamente con las alegaciones a la PR.

Las alegaciones a la sanción se examinarán en el apartado relativo a sanción y las alegaciones a la prohibición de contratar se examinarán con la prohibición de contratar.

Las alegaciones a la PR presentadas por las empresas referidas por sus representantes como "las empresas MONBUS" y las alegaciones presentadas por las empresas referidas por sus representantes como "las empresas ALSA" son idénticas en sus argumentaciones. Asimismo son prácticamente idénticas las alegaciones presentadas por GRUPO AUTOCARES MONBUS, S.L. y ALSA GRUPO, S.L.U.

Las alegaciones al Acuerdo de Recalificación presentadas por las empresas referidas



por sus representantes como "las empresas MONBUS" y las alegaciones presentadas por las empresas referidas por sus representantes como "las empresas ALSA" son idénticas en sus argumentaciones.

7.1.- Alegaciones de TRAVIESO CONSULTORES DE GESTION Y SOFTWARE DE TRANSPORTE DE VIAJEROS S.L.

Alegación a) Alega la participación de las mercantiles Alsa Grupo S.L.U. y Grupo de Autocares Monbus S.A. en la decisión de formar una UTE para participar en el concurso de 2020 utilizando cada una sus empresas filiales como instrumentos para dicha participación.

En relación con la alegación de considerar responsable de la infracción a la empresa Grupo de Autocares Monbus S.A., el Pleno de la CGC con fecha 8 de octubre de 2025 considerando que la cuestión sometida en este expediente no había sido calificada debidamente por la SUBDIC en relación con la empresa GRUPO AUTOCARES MONBUS S.L., modificó la calificación realizada por la SUBDIC en su PR respecto de esa empresa. El Acuerdo adoptado fue el siguiente:

"PRIMERO: Modificar la calificación realizada por la SUBDIC en su Propuesta de Resolución en relación con la actuación de la empresa GRUPO DE AUTOCARES MONBUS S.L., manteniendo la misma calificación respecto de las demás empresas y añadiendo a la Propuesta de Resolución de la SUBDIC lo siguiente:

a) la declaración de responsabilidad de la empresa GRUPO AUTOCARES MONBUS S.L. (B27263896) por conductas que infringen el art. 1.1 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia, consistente en el reparto de los lotes de transporte regular de viajeros de uso general por carretera en la comunidad autónoma de Galicia, licitado en el procedimiento de contratación 1/2020 DXM, como empresa matriz del grupo de empresas MONBUS.

b) que dichas conductas prohibidas se tipifiquen a los efectos de la determinación de la sanción a imponer, como infracciones muy graves de acuerdo al artículo 62.4 LDC.

c) imponer a la empresa GRUPO AUTOCARES MONBUS S.L. (B27263896) la siguiente multa: 3% de su volumen de negocio total en 2024, por la comisión de una infracción calificada como muy grave de acuerdo al artículo 62.4 LDC, de cinco mil trescientos veintiséis euros y noventa y cinco céntimos (5.326,95 euros)

d) Acordar, de conformidad con el art. 33.2 b) del Decreto 118/2016, de 4 de



agosto, por el que se crea el Instituto Galego do Consumo e da Competencia y se aprueban sus estatutos, con el art. 72.2 de la LCSP y el art. 53.2.b) de la LDC, el establecimiento de la siguiente prohibición de contratar:

a GRUPO AUTOCARES MONBUS S.L. (B27263896) prohibición de contratar respecto de cualquier licitación pública convocada en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Galicia en relación con cualquier administración en servicios de transporte de pasajeros por carretera con el código CPV 60100000-9 (servicios de transporte por carretera) por un periodo de 12 meses a contar desde la firmeza de la resolución.”

En relación con la alegación relativa a la consideración por parte de TRAVIESO CONSULTORES DE GESTION Y SOFTWARE DE TRANSPORTE DE VIAJEROS S.L. de considerar a la empresa Alsa Grupo S.L.U. responsable de la infracción sancionada en esta Resolución, nos remitimos a lo recogido en el apartado 6.5. Exención de responsabilidad por insuficiencia probatoria de esta Resolución.

Reiteramos que el Pleno una vez examinados los hechos descritos en la PR de la SUBDIC, así como del análisis de la documentación obrante en el expediente y de la aportada por los interesados en las alegaciones, consideró que no se ha acreditado la existencia de un conjunto de vínculos económicos, organizativos y jurídicos que demuestran la capacidad de control de Alsa Grupo S.L.U. sobre las empresas del grupo ALSA. Así:

a) la empresa Alsa Grupo S.L.U. es propietaria, como se acredita con el Modelo 200 correspondiente al año 2020, de participaciones en la empresa CONFIDENCIAL (5%-25%), en la empresa CONFIDENCIAL (75%-100%), en la empresa CONFIDENCIAL (25%-50%), en la empresa CONFIDENCIAL (75%-100%), en la empresa CONFIDENCIAL (5%-25%), en la empresa CONFIDENCIAL (25%-50%), en la empresa CONFIDENCIAL (50%-75%), en la empresa CONFIDENCIAL (25%-50%), en la empresa CONFIDENCIAL (75%-100%), en la empresa CONFIDENCIAL (75%-100%), en la empresa CONFIDENCIAL (75%-100%), y en la empresa CONFIDENCIAL (5%-25%)¹⁴⁵ ninguna de estas empresas interesadas como investigadas en este expediente, por lo que no se manifiestan vínculos económicos entre Alsa Grupo S.L. y las empresas del grupo ALSA (AUTOCARES CASTILLA Y LEÓN S.A.U., (ii) CAL PITA S.A., (iii) COMPOSTELANA, S.A.U, (iv) INTERURBANA DE AUTOCARES S.A., (v) NEX CONTINENTAL HOLDINGS S.L.U. y (vi) TRANSPORTES ADAPTADOS REGIONALES S.L.U.) investigadas en este expediente. Esto mismo se acredita con los Modelos 200 correspondientes a los

¹⁴⁵ Se puede localizar este documento en el expediente con la siguiente ruta: Carpeta “3. Expte. S 1-2023” > Carpeta “3.2 PIEZA SEPARADA DE CONFIDENCIALIDAD” > Carpeta 7. “Resp.A req._ALSA (doc.03.334)” > 7_ALSA GRUPO – Anexo Confidencial 4 – Modelo 200 2020.pdf.



años 2021¹⁴⁶, 2022¹⁴⁷ y 2023¹⁴⁸.

b) Tampoco tienen las empresas ALSA GRUPO S.L.U., AUTOCARES CASTILLA Y LEÓN S.A.U., CAL PITA S.A., COMPOSTELANA, S.A.U, INTERURBANA DE AUTOCARES S.A., NEX CONTINENTAL HOLDINGS S.L.U. y TRANSPORTES ADAPTADOS REGIONALES S.L.U. los mismos administradores

La empresa AUTOS CAL PITA S.A. tiene como apoderado a D. Miguel Ángel Marques Rodríguez. Sus funciones tiene su origen en el poder especial otorgado por el administrador único de la empresa NEX CONTINENTAL HOLDINGS S.L.U (folio 3557, 3558, 3559 y 3560) según se acredita del poder de representación otorgado y del certificado de acuerdos sociales que acompaña para la escritura de elevación a público de los mismos en el que aparecen como apoderados de dicha sociedad D. Miguel Ángel Marques Rodríguez, D. Javier González Pérez, D. Jorge Lorenzo Fernández, D. Javier Adrados Martín, Dña Maria Jesus Gutiérrez Crespo, D. Marcos García Hidalgo, Dña. Ana María Fernández Sánchez, D. Oscar Rubio Vaquerizo, Dña. Sandra Vázquez Fernández.

La empresa NEX CONTINENTAL HOLDINGS S.L.U. tiene como apoderado a D. Victor Manuel López Menéndez. Sus funciones tiene su origen en el poder especial otorgado por el administrador único de la empresa National Express Spanish Holdings (folio 3602, 3603, 3604 y 3605).

La empresa AUTOCARES CASTILLA Y LEÓN S.A.U., tiene como apoderado a D. Oscar Barredo Blanco. Sus funciones tiene su origen en el poder especial otorgado por el administrador único de la empresa D. Francisco Javier Carbajo de la Fuente (folio 3662, 3663 y 3664).

La empresa COMPOSTELANA, S.A.U. tiene como apoderado a D. Daniel López Méndez. Sus funciones tiene su origen en el poder especial otorgado por el administrador único de la empresa D. Francisco Iglesias Campos (folio 3578, 3579, 3580 y 3581).

La empresa INTERURBANA DE AUTOCARES S.A. tiene como apoderado a

¹⁴⁶ Se puede localizar este documento en el expediente con la siguiente ruta: Carpeta "3. Expte. S 1-2023" > Carpeta "3.2 PIEZA SEPARADA DE CONFIDENCIALIDAD" > Carpeta 7. "Resp.A req._ALSA (doc.03.334)" > 8_ALSA GRUPO – Anexo Confidencial 5 – Modelo 200 2021.pdf

¹⁴⁷ Se puede localizar este documento en el expediente con la siguiente ruta: Carpeta "3. Expte. S 1-2023" > Carpeta "3.2 PIEZA SEPARADA DE CONFIDENCIALIDAD" > Carpeta 7. "Resp.A req._ALSA (doc.03.334)" > 9_ALSA GRUPO – Anexo Confidencial 6 – Modelo 200 2022.pdf

¹⁴⁸ Se puede localizar este documento en el expediente con la siguiente ruta: Carpeta "3. Expte. S 1-2023" > Carpeta "3.2 PIEZA SEPARADA DE CONFIDENCIALIDAD" > Carpeta 7. "Resp.A req._ALSA (doc.03.334)" > 10_ALSA GRUPO – Anexo Confidencial 7 – Modelo 200 2023.pdf



D. Javier González Pérez. Sus funciones tiene su origen en el poder especial otorgado por el administrador único de la empresa D. Francisco Javier Carbajo de la Fuente (folio 3662, 3663 y 3664).

La empresa TRANSPORTES ADAPTADOS REGIONALES S.L.U tiene como apoderado a D. Oscar Barredo Blanco. Sus funciones tiene su origen en el poder especial otorgado por el administrador único de la empresa D. Francisco Javier Carbajo de la Fuente (folio 3643, 3644 y 3645).

La empresa ALSA GRUPO S.L.U. tiene como apoderado a D. Carlos Huesa Jiménez. Sus funciones tiene su origen en el poder especial otorgado por el administrador único de la empresa GENERAL TECNICA INDUSTRIAL S.L.U. (folio 972, 973, 974 Y 975).

Por tanto, a diferencia de lo que se probó con la empresa GAM, no se puede acreditar que ALSA GRUPO S.L.U. tenga como administrador a la misma persona física o jurídica que sea el administrador único de todas las empresas ALSA.

c) La empresa ALSA GRUPO S.L.U. comparte domicilio social con dos de las empresas ALSA investigadas y no lo comparte con las otras 4 empresas ALSA investigadas.

ALSA GRUPO S.L. tiene su domicilio en la calle Miguel Fleta 4 de Madrid (folio 970).

AUTOS CAL PITA S.A tiene su domicilio en lugar de Almeiras, Culleredo (A Coruña) (folio 3555).

COMPOSTELANA, S.A.U tiene su domicilio en lugar de Almeiras, Culleredo (A Coruña) (folio 3577).

NEX CONTINENTAL HOLDINGS S.L.U tiene su domicilio en la calle Miguel Fleta 4 de Madrid (folio 3599).

INTERURBANA DE AUTOCARES S.A. tiene su domicilio en la calle Miguel Fleta 4 de Madrid (folio 3622).

TRANSPORTES ADAPTADOS REGIONALES S.L.U. tiene su domicilio en avenida Ingeniero Sainz de Mierra s/n León (folio 3641).

AUTOCARES CASTILLA Y LEÓN S.A.U. tiene su domicilio en avenida Ingeniero Sainz de Mierra s/n León (folio 3660).

d) A diferencia de lo que hemos acreditado respecto de la empresa GAM, es la empresa ALSA GRUPO S.L.U., y no ninguna de las empresas ALSA investigadas en este expediente, la que informa a la CGC que se había presentado el escrito de preparación de recurso de casación contra la sentencia del TSJ de Galicia de 10 de marzo de 2023, y quien solicita a la SUBDIC que "(...) se abstenga de ejecutar la Sentencia" (folio 793).

e) También, a diferencia de lo que sucedió con la empresa GAM, es ALSA GRUPO S.L.U. quien informa a la CGC que le ha sido notificado el Auto del Tribunal Supremo de 4 de octubre de 2023, por el que se acordaba inadmitir el recurso de casación 4574/2023, y es la empresa ALSA GRUPO S.L.U. , y no ninguna de las empresas ALSA investigadas en este expediente, la que solicita a la SUBDIC que se abstuviera de ejecutar la sentencia y "(...) de adoptar cualesquiera acuerdos dirigidos a darle efectividad en tanto no sea adoptada la decisión final que proceda por el Tribunal Constitucional" (folio 827).

f) El recurso de casación presentado contra la sentencia del TSJ de Galicia de 10 de marzo de 2023 la presentó ALSA GRUPO S.L.U. y no ninguna de las empresas ALSA investigadas en este expediente.

Todos estos elementos llevaron al Pleno, como a la SUBDIC a considerar que, no concurren elementos de prueba suficiente para considerar a GRUPO ALSA S.L.U. responsable de la infracción y por estas razones debe de ser rechazada esta alegación.

Alegación b) El resto de alegaciones de TRAVIESO CONSULTORES DE GESTION Y SOFTWARE DE TRANSPORTE DE VIAJEROS S.L. ratifica los argumentos recogidos por la SUBDIC en su PR.

Alegación c) En sus alegaciones al Acuerdo de Recalificación TRAVIESO vuelve a considerar a la empresa Alsa Grupo S.L.U. como responsable de la infracción sancionada en esta Resolución, ya que considera que con sus intervenciones en el procedimiento demuestra que diseña toda la participación en el concurso y sus empresas, que concurren en UTE, pero no aporta documentación que lo acredite. Solicita la ampliación de la imputación a personas que no forman parte del expediente como interesados. Respecto de ALSA GRUPO S.L.U. nos remitimos a lo recogido en el apartado 6.5.

7.2.- Alegaciones de GRUPO AUTOCARES MONBUS, S.L.

Alegación a) Alega únicamente en las alegaciones a la PR la ausencia de culpabilidad y de responsabilidad ya que GAM no formó parte de las UTE investigadas ni tampoco afirma que hay evidencias de que tuviera capacidad de influir en las decisiones de las



empresas que concurrieron en UTE.

En relación con ella indicar que es cierto que no formó parte de las UTE investigadas pero si que se acreditó, como se demuestra en el Acuerdo de Recalificación de 8 de octubre de 2025 remitido a GAM (folios 20251-20589), la existencia de una influencia decisiva, dominante y determinante de la empresa GRUPO AUTOCARES MONBUS S.L. sobre el resto de las empresas que forman parte del grupo MONBUS.

Así en el Acuerdo de Recalificación se acreditó que la existencia de vínculos económicos entre GAM y sus empresas filiales, como el control accionario de la Empresa GAM sobre la empresa TRANSMOBBUS que las filiales identifican como cabecera del grupo; la existencia de vínculos organizativos en la medida en que el Presidente y Consejero Delegado de GAM (D. Raúl Jose López López) es a la vez administrador único de todas las empresas que forma parte del Grupo y que en el Consejo de Administración de GAM tiene mayoría su grupo familiar; se acreditó que las filiales actúan en la esfera jurídica en unidad respecto de la cabecera lo que demuestra la capacidad de control de GRUPO AUTOCARES MONBUS S.L. sobre las empresas del grupo MONBUS, ejerciendo una influencia decisiva sobre las empresas filiales que concurrieron en UTE con otras empresas filiales del grupo a la licitación. Además, al tener GRUPO AUTOCARES MONBUS S.L. toda la información de las empresas del grupo es quien ha tenido la posibilidad de conocer la capacidad y los medios de solvencia económica o financiera y técnica o profesional cualificada de todas esas empresas del grupo para poder concurrir solas a la licitación. Ello implicó la extensión de la responsabilidad derivada de la práctica colusoria a la empresa GAM (art. 61,2 LDC) como cabecera de todo el Grupo.

Por estas razones debe de ser rechazada esta alegación.

Alegación b) En las alegaciones al Acuerdo de Recalificación reitera que la empresa no puede ser declarada responsable, ni siquiera a título solidario, de las conductas que habrían llevado a cabo las empresas MONBUS, que el Acuerdo de recalificación no contiene ningún elemento de prueba que permita modificar las conclusiones de la SUBDIC en la PR y que las pruebas del expediente afirma que acreditan que GAM y las empresas MONBUS no forman parte de una misma unidad económica.

En el Acuerdo de Recalificación y esta Resolución se aportan pruebas de la existencia de un conjunto de vínculos económicos, organizativos y jurídicos que demuestran la capacidad de control por parte de GRUPO AUTOCARES MONBUS S.L. sobre las empresas del grupo MONBUS, de tal manera que es GAM la empresa matriz que ejerce una influencia decisiva sobre las empresas filiales que concurrieron en UTE con otras empresas filiales del grupo a la licitación. Nos remitimos tanto al apartado 6.4.2.- Análisis de la conducta de las empresas denunciadas como al apartado 5.8.- Acuerdo de recalificación del Pleno donde constan las razones de la modificación de la



calificación realizada por la SUBDIC en su Propuesta de Resolución en relación con la actuación de la empresa GRUPO DE AUTOCARES MONBUS S.L..

Alegación c) Alega en el escrito de Alegaciones al Acuerdo de Recalificación que las supuestas conductas habrían prescrito ya que considera que han pasado 4 años desde que las conductas habrían finalizado sin que se haya interrumpido el plazo de prescripción. Esta misma alegación se recoge en los escritos de Alegación a la PR presentados por las empresas referidas por sus representantes como "las empresas MONBUS" y de las empresas referidas por sus representantes como "las empresas ALSA" y nos remitimos para rechazar esta alegación, a lo expuesto en esta Resolución al contestar a las alegaciones (Alegación e) formuladas por las empresas referidas por sus representantes como "las empresas MONBUS" a la PR.

7.3.- Alegaciones de ALSA GRUPO, S.L.U.

Como hemos indicado las alegaciones presentadas por los representantes de ALSA GRUPO, S.L.U. son prácticamente idénticas a las presentadas por los representantes del de GRUPO AUTOCARES MONBUS, S.L.. Unicamente agregan referencias a la denuncia de TRAVIESO sobre cual había sido la empresa denunciada y la indicación de:

"Efectivamente, ALSA Grupo no es la empresa matriz del grupo al que pertenecen las Empresas Alsa que concurrieron a lotes investigados del expediente 1/2020 DXM ni tiene influencia directa ni indirecta sobre ninguna de estas" (folios 18630 y 18631)

"Es más, ALSA Grupo no controla directa ni indirectamente a ninguna de las empresas que participaron en las UTEs investigadas por esta Subdirección ni tampoco ostenta ningún tipo de participación (directa o indirecta) en ninguna de ellas, de forma que ni siquiera cabría en el caso que nos ocupa una eventual imputación a título de responsable solidaria ni subsidiaria" (folio 18633)

Estos párrafos, curiosamente, no aparecen en la alegación de la empresa GAM aunque ambos escritos de alegaciones son prácticamente idénticos en todo lo demás. ALSA GRUPO S.L.U. afirma que no es la cabecera del grupo y que no tiene participación (directa o indirecta) en ninguna de las empresas investigadas en este expediente, algo que no hace la empresa GAM.

En respuesta a esta alegaciones se remite al apartado **6.5. Exención de responsabilidad por insuficiencia probatoria** en el se consideró que no concurrían elementos de prueba suficiente para considerar a GRUPO ALSA S.L.U. responsable de la infracción.

7.4.- Alegaciones de las empresas referidas por sus representantes como "las empresas MONBUS": (i) EMPRESA MONFORTE S.A.U., (ii) AGUAS DE INCIO S.A., (iii) GÓMEZ DE CASTRO, S.A., (iv) TRANSPORTES LA UNIÓN S.A., (v) AUTOBUSES DE PONTEVEDRA S.A (vi) GALEGA DE AUTOCARES GALA S.L., (vii) CASTROMIL S.A., (viii) ELEUTERIO LÓPEZ Y CÍA S.L., (ix) RIAS ALTAS S.A., (x) AUTOS ARCADE S.L., (xi) AUTO INDUSTRIAL S.A., (xii) LA HISPANO IGUALADINA S.L., (xiii) MONBUS LARGA DISTANCIA (empresa sucesora de VIGO BARCELONA S.A.) y (xiv) EMPRESA LUBER S.L.

Alegación a) Alegan que la SUBDIC ha modificado la postura que había adoptado con anterioridad a la PR, en vulneración de los derechos de defensa de las empresas MONBUS y del principio de seguridad jurídica, consideran que la SUBDIC ha modificado su criterio respecto a la Resolución de archivo sin justificación suficiente, estiman que supone juzgar dos veces los mismos hechos y sujetos, en contra del principio *non bis in idem* y que la PR pretende ahora imputar una infracción del artículo 101 TFUE.

Sobre estas alegaciones es preciso recordar que en el recurso del art. 47 LDC que con fecha 7 de noviembre de 2023 interpuso la empresa GAM contra el Acuerdo de Incoación de este expediente sancionador (folios 898 y ss), uno de los argumentos de esa empresa fue el de que esa incoación conculcaba el principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE) ya que no era posible que el órgano administrativo interpretase los mismos hechos en sentido opuesto. Rechazado el recurso por el Pleno de la CGC la empresa GAM interpuso recurso contencioso administrativo ante el TSJ de Galicia que, en sentencia de 29 de noviembre de 2024, desestimó ese recurso y declaró que:

"(...) pero ello no impide recordar que el acuerdo de incoación del procedimiento sancionador a la actora (y a otra empresa) por la presunta comisión de conductas prohibidas en la legislación sobre competencia que aquí se fiscaliza, tuvo su causa exclusiva en el mandato impuesto en una sentencia firme, lo que significaba que ésta se tuviera que ejecutar en sus propios términos, por ser una obligación impuesta en los artículos 118 de la Constitución española, 18.2 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, y 103.2 de la LRJCA, al igual que en las SsTC 125/1987, 92/1988, 118/1988, 148/1989, 1/1997, 106/1999, 89/2004, 86/2005, 187/2005, 139/2012 y 211/2013, así como en las SsTS de 13.07.15, rec. 1818/2014, 27.01.16, rec. 1413/2015, y 08.06.22, rec. 832/2021.

Por lo tanto, su correcta ejecución requería estar al pronunciamiento recogido en su parte dispositiva, pero sin olvidar la fundamentación jurídica que le sirvió de base; así, en el fallo se ordenó devolver el expediente a la Comisión Galega da Competencia para que incoara el procedimiento sancionador a las



denunciadas (...)” (énfasis añadido)

y que

“Expuestas estas consideraciones, tiene que rechazarse el primer motivo de nulidad a que se refiere la demanda, pues ni el acuerdo de incoación, ni el de segundo grado que lo confirmó, pudieron vulnerar el principio de presunción de inocencia de la actora que consagra el artículo 24 de la CE, ni tampoco predeterminar su culpabilidad, ya que se limitaron a cumplir el fallo de una sentencia que ordenó incoar un procedimiento por existir indicios de la presunta comisión de una conducta anticompetitiva, de modo que será tras su completa instrucción con todas las garantías cuando se decida lo que proceda, que será la de quedar indemne o ser sancionada con la imposición de una multa, sin olvidar las accesorias de la prohibición para contratar contemplada en el artículo 71.1.b) de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de contratos del sector público,(...)”

Y respecto de la instrucción del expediente sancionador y la fijación de los hechos y su exacta calificación jurídica señala esta misma sentencia que:

“Lo que se acaba de razonar sirve para dar respuesta al último motivo de nulidad que invoca el letrado de la actora en su demanda, pues vuelve a afirmar que no existen indicios racionales de la comisión de conducta prohibida alguna, circunstancia que, de ser cierta, no podría amparar la incoación del procedimiento sancionador (artículo 49.1 de la LDC), pero es que ésta se ha ordenado en la sentencia firme que tiene que ser ejecutada.

Tan solo cabe añadir que mientras la normativa general en materia sancionadora dispone que el acuerdo de incoación deberá hacer una referencia a los hechos y su posible calificación, salvo que ésta no sea en ese momento posible -en cuyo caso se incorporará en el pliego de cargos-, la ley especial aplicable a las conductas colusorias y de falseamiento de la libre competencia por actos desleales dispone en sus artículos 49 a 51 que, tras iniciar el procedimiento, se realizarán los actos de instrucción necesarios para esclarecer los hechos y determinar las responsabilidades, que se incorporarán al pliego de concreción de los hechos, del que se dará audiencia a la imputada, **tras lo cual se podrá practicar prueba y se elevará la propuesta de resolución, que será la que fije los hechos y su exacta calificación jurídica.**” (énfasis añadido)

La sentencia del TSJ de Galicia de 10 de marzo de 2023 había señalado en su fallo que “(...) ordenándose la devolución del E.A. a la CGC, a fin de que incoe expediente sancionador, contra las codemandadas, ALSA y MONBUS, por indicios de haber podido repartirse el mercado al concurrir al concurso a través de UTE; (...)”. En ejecución de esa sentencia la SUBDIC incoó el correspondiente expediente sancionador que ahora finaliza en vía administrativa con la presente Resolución.



Respecto de la alegación de "(...) la SUBDIC cita varios elementos a los que no ha hecho referencia en las actuaciones previas a la PR - a pesar de que estos ya obraban en su poder- y que aparentemente serían relevantes para constatar la existencia de las supuestas prácticas investigadas. Dicha omisión ha generado indefensión a las empresas MONBUS en la medida en que no han tenido la oportunidad de presentar las alegaciones que considerasen necesarias y defenderse previamente de dichos elementos, entre otros, en el marco de las alegaciones al PCH" (folio 18717) debemos de señalar que, como dispone el art. 49 y siguientes de la LDC, una vez incoado el expediente, se practicarán los actos de instrucción que sean necesarios para el esclarecimiento de los hechos y la determinación de responsabilidades, siendo los hechos que puedan ser constitutivos de infracción recogidos en el PCH que se notifica a los interesados para que puedan contestarlo y, en su caso, proponer las pruebas que estimen pertinentes, a lo que seguirá la PR que "(...) *fixará de forma motivada los hechos que se consideren probados y su exacta calificación jurídica,(...)*" así como "(...) *determinando la infracción que, en su caso, aquellos constituyan, la persona o personas responsables, la sanción que se proponga (...)*" (art. 50 LDC), todo lo cual fue cumplido en el expediente tramitado, lo que justifica el rechazo de la alegación de indefensión. En este sentido la sentencia del TSJ de Galicia de 26 de septiembre de 2025, ya citada, afirma que:

"En cuanto a la indefensión, procede recordar lo afirmado por esta sala en su sentencia firme de 16.05.24 (PO 7172/2023), a propósito de que el artículo 49 de la LDC dispone que el procedimiento para sancionar las conductas tipificadas en sus artículos 1 y 3 (conductas colusorias y falseamiento de la libre competencia por actos desleales, respectivamente), se inicia de oficio, a lo que sigue la práctica de los actos de instrucción necesarios para esclarecer los hechos y determinar las responsabilidades que, según el artículo siguiente, se van a recoger en el pliego de concreción de los hechos, que se notificará a la imputada para que pueda contestarlo y, en su caso, proponer las pruebas que considere pertinentes, a lo que seguirá la propuesta de resolución que deberá fijar, motivadamente, los hechos que se consideren probados, su exacta calificación jurídica, la infracción cometida y la sanción que se proponga, actuaciones que aquí tuvieron lugar, con la participación activa de las dos imputadas, a las que se les respondieron sus alegatos, entre ellos los de tipo económico, al principio en gallego, y después a la actora en castellano, una vez que lo pidió, lo que determinaba que no se le produjera la indefensión que su letrado reprocha"

Por último en esta Resolución no se incluye imputación alguna a las empresas alegantes mas allá del art. 1 de la LDC.

Por los motivos anteriores debe de rechazarse esta alegación.



Alegación b) Alegan que la SUBDIC ha construido la imputación sobre un análisis erróneo y arbitrario de la necesidad objetiva de concurrir en UTE, de las eficiencias generadas por las UTEs y de su razonabilidad empresarial.

Esta alegación debe de rechazarse por las siguientes razones:

a) Como hemos indicado en esta Resolución las UTEs no serán restrictivas de la competencia cuando la forman empresas que no son competidores reales o potenciales en ese mercado, como son las formadas por empresas del mismo grupo, las que no están presentes en el mismo mercado o las constituidas por empresas que no tendrían capacidad para poder concurrir a la licitación de forma individual. En este expediente hemos justificado que las empresas del Grupo ALSA y MONBUS son competidores reales, desarrollan su actividad en el mismo mercado de referencia, es decir, en los mismos mercados de producto y geográfico.

b) De acuerdo con el “Test de la capacidad” o “test de indispensabilidad”, recogido en la sentencia del TSJ de Galicia de 10 de marzo de 2023, que aplica la SUBDIC en su PR y que es el recogido de forma mayoritaria por la doctrina de la CNMC y los tribunales, se examinó en esta Resolución:

- Si las empresas investigadas tenían capacidad para presentarse a la licitación separadamente y
- si de la formación de las UTEs por esas empresas investigadas se han producido o no efectos beneficiosos para los consumidores,

es decir, como señala la citada sentencia del TSJ de Galicia de 10 de marzo de 2023, se analizó si era necesario constituir las UTEs por las empresas investigadas para poder concurrir a la licitación y los efectos beneficiosos que habrían de resultar de la presentación de ofertas en UTEs por esas empresas. Pero además, teniendo en cuenta que ya existían varios años de prestación por parte de las UTEs de los servicios objeto de la licitación en esta Resolución también se examinó la actuación de las empresas investigadas en la ejecución de los contratos.

c) Como hemos explicado y acreditado de forma muy extensa en el **apartado 5.3. “Capacidad de las empresas para presentarse a la licitación separadamente”** de esta Resolución y, en especial, en el **apartado 5.3.1.- “Solvencia económica o financiera y técnica o profesional”**, las empresas MONBUS disponían de la capacidad y de los medios de solvencia económica o financiera y técnica o profesional cualificada para concurrir, en una UTE constituida exclusivamente por empresas de ese grupo, a las concesiones XG-802, XG-817, XG-848 y XG-871 del procedimiento 1/2020-DXM, por lo que no se

cumpliría el primero de los requisitos de aplicación del test de capacidad.

Además en el **apartado 5.3.2.- "Diferencia entre solvencia y disponibilidad de medios"**, ante la confusión planteada por las empresas denunciadas en la documentación aportada al expediente y sus alegatos, que no acreditan, de estar su capacidad ya comprometida con otros contratos ya adjudicados, hemos señalado que esa justificación era contraria al criterio recogido en el PCAP para determinar la solvencia de las empresas para el Expediente 1/2020 DXM.

d) Como hemos explicado y acreditado de forma muy extensa en el **apartado 5.4.- Si de la formación de las UTEs se han producido o no efectos beneficiosos para los consumidores**", señalamos que era preciso confrontar entre el escenario real (el derivado de la concurrencia en UTE por las empresas ALSA y MONBUS) del escenario contrafactual (el que se habría producido si no se hubieran presentado en UTE). Para ello contrapusimos las ofertas presentadas de forma separada por las UTEs ALSA y las UTEs MONBUS en el procedimiento 1/2019 DXM y las ofertas presentadas por las UTEs ALSA y MONBUS en el procedimiento 1/2020 DXM y analizamos, comparativamente las siguientes eficiencias: a.- Eficiencias en términos de proposición económica. b.- Eficiencias en términos de edad media de la flota. c.- Eficiencias en términos de vehículos adaptados para personas con movilidad reducida (PMR). d.- Eficiencias en términos de vehículos de calidad ECO. e.-Eficiencias en términos de calidad del servicio (incremento de servicios). f.- Eficiencias en términos de porcentaje de personal de conducción y de personal acompañante con contrato fijo que se compromete adscribir a la prestación del servicio y a mantener durante toda la duración del Contrato. De ese análisis contrafactual se concluyó que las escasas eficiencias generadas de la concurrencia en UTE de las empresas investigadas no justificaban la restricción que para la competencia supuso esa concurrencia en UTE.

En sus alegaciones las empresas MONBUS afirman que "(...) la medida adecuada para valorar las eficiencias generadas debe partir de una comparativa entre las ofertas presentadas por los distintos licitadores en el marco de un mismo procedimiento" y que "(...) solo la comparación directa entre las ofertas de los distintos licitadores para el mismo lote permite identificar la mejor relación calidad-precio y cumplir con el objetivo de la licitación pública, que es seleccionar la propuesta más beneficiosa para el interés general, tal y como exige la normativa de contratación" (folio 18744). Este Pleno considera que aplicar este criterio impediría confrontar entre el escenario real derivado de la concurrencia en UTE de esas empresas a la licitación con el escenario contrafactual que se habría producido si no se hubieran presentado en UTE esas empresas y se hubieran presentado en competencia a esos lotes. Únicamente comparar las ofertas presentadas por todas las empresas que concurrieron a la licitación en cada lote (función que precisamente es la que realiza la Mesa de Contratación para proceder

a la adjudicación) imposibilita conocer como serían las ofertas presentadas por las empresas ALSA y las empresas MONBUS si no hubieran concurrido en UTE a esas licitaciones y las eficiencias que realmente se hubieran generado con ellas. Por estos motivos se rechaza esta alegación.

Alegan también que

"A mayores, las Directrices Horizontales (en el párrafo 352) dejan claro que *"la mera posibilidad teórica de llevar a cabo por sí sola la actividad contractual no convierte automáticamente a las partes en competencia: es necesario evaluar si cada parte es capaz de ejecutar el contrato por sí sola de manera realista,(...)"*

(...)

"Es decir, no basta con que las empresas tengan, la capacidad teórica de presentar oferta individual, sino que debe analizarse si, en caso de resultar adjudicatarias, dichas empresas serían capaces de ejecutar los servicios objeto del contrato por sí mismas"

(folios 18732 y 18733)

Sobre ello hemos de indicar que en esta resolución este Pleno considera que se ha acreditado, con la prueba que consta en este expediente, que las empresas MONBUS no solo tenían la "capacidad teórica" de presentar oferta individual a todos los lotes (Como hemos visto en el apartado de esta Resolución **"5.3.- Capacidad de las empresas para presentarse a la licitación separadamente"**) salvo respecto del lote XG-881, sino que también se ha acreditado que las empresas MONBUS han demostrado la capacidad para prestar por si solas el servicio en las licitaciones que les fueron adjudicadas en la UTES en las que tenían la mayor participación (XG-802 y XG-817) como se demuestra en esta Resolución en el apartado **"5.5.- Acreditación empírica de la capacidad de cada grupo de empresas para prestar por si solas el servicio"**. Respecto de esta acreditación alegan las empresas MONBUS que "Las consideraciones que realiza la SUBDIC sobre la ejecución de los contratos en relación con la capacidad individual de las empresas MONBUS y ALSA son sesgadas y no tienen en cuenta las circunstancias concurrentes en el periodo analizado" (folio 18735 y 18736). Con ello tratan de justificar la ausencia de vehículos y conductores de las empresas ALSA o de las empresas MONBUS en las UTEs en las que tiene mayor participación el otro grupo empresarial y señalan que las empresas ALSA adscribieron como suplentes sus vehículos en las UTEs en las que tenía mayoría las empresas MONBUS y a la inversa, lo que supone reconocer que las empresas MONBUS tenían solvencia técnica y suficiente número de vehículos para prestar el servicio en esas concesiones por si solas y supone también reconocer, además, que lo estaban haciendo una vez que se adjudicaron los



lotes y se empezó a ejecutar la concesión.

Alegan también que “la decisión de licitar en UTE a determinadas rutas era una decisión empresarial perfectamente legítima y razonable, y se encontraba justificada en vista de las circunstancias concurrentes” (folio 18748). Sobre ello reiteramos lo afirmado en el apartado **“5.2.- Test de legalidad aplicable en los supuestos de concurrencia de empresas en UTE a una licitación pública”** que ha sido el “Test de la capacidad” o “test de indispensabilidad”, recogido en la sentencia del TSJ de Galicia de 10 de marzo de 2023, el que se ha tenido en cuenta en esta Resolución, de la misma manera que hizo la SUBDIC en su PR. Conforme al mismo se ha examinado si las empresas investigadas tenían capacidad para presentarse a la licitación separadamente y si de la formación de las UTEs se han producido efectos beneficiosos para los consumidores y ello con independencia de las razones empresariales que hayan motivado la concurrencia en UTE de unas empresas que son competidoras reales en el mercado de transporte regular de viajeros por carretera de uso general de titularidad autonómica. Estas razones empresariales no hacen desaparecer los efectos negativos que este sistema de colaboración entre empresarios que son las UTEs puede producir en el ámbito de la aplicación del derecho de la competencia. Esta colaboración entre empresarios está justificada cuando permite la participación en la licitación de empresas que de otra manera no podrían concurrir por no reunir los requisitos de solvencia y cuando de esa colaboración se producen significativos efectos beneficiosos para los consumidores, lo que en este caso no ha sucedido.

Por estas razones debe de rechazarse esta alegación.

Alegación c) Alegan que la PR de la SUBDIC no prueba la existencia de un cártel ni de una infracción por objeto o por efectos y señalan que la ausencia de necesidad objetiva de una UTE no supone, de manera automática, que la concurrencia conjunta de las empresas constituya un cártel y que en la PR así como no constan evidencias suficientes para sostener que las empresas MONBUS hayan participado en una infracción menos se puede acreditar un acuerdo de cártel para el reparto del mercado.

Sobre esta alegación indicar que tanto en la PR como en el **apartado 6.4.3.- CONCLUSIONES** se razonan las motivos para calificar como cártel la actuación de las empresas responsables de la infracción del art. 1 de la LDC. Como se acredita en esta Resolución la concertación entre los dos grupos de empresas no tenía otra finalidad que la de conseguir el reparto entre ellos de los 5 lotes mas rentables de la licitación del Plan de Transporte Publico de Galicia, con la finalidad de seguir explotando las concesiones que hasta la fecha explotaba cada uno de esos grupos (lote XG-817 que había explotado las empresas MONBUS y lote XG-881 que había explotado las empresas ALSA) sin los riesgos que implicaría tener que competir entre ellos en esas licitaciones, y además, como se acredita con la documentación aportada por la DXM y por los propias empresas ALSA y empresas MONBUS, una vez adjudicados los lotes a



las UTEs, han explotado ese lote no todas las empresas de la UTE sino el grupo de empresas que tenía la participación mayoritaria en la UTE.

Alegación d) Alegan que el razonamiento llevado a cabo por la SUBDIC en la PR no cumple con el estándar de la prueba de indicios, pero nos hemos de remitir a lo recogido en el apartado **6.4.2.- Análisis de la conducta de las empresas denunciadas** y **6.4.3.- CONCLUSIONES** para rechazar esta alegación en la medida en que se presentan en ellos una pluralidad de pruebas indiciarias así como el razonamiento a través del cual, partiendo de esos indicios, se llegó a la convicción de la existencia del hecho punible (infracción del art. 1 de la LDC) y la participación en el mismo de las empresas Interurbana de Autocares S.A.U., Compostelana S.A.U., Transportes Adaptados Regionales S.L.U., Nex Continental Holdings S.L.U., Autocares Castilla y León S.A.U., Cal Pita S.A., Empresa Monforte S.A.U., Empresa Aguas de Incio S.A., Gomez de Castro S.A., Transportes La Unión S.A., Autobuses de Pontevedra S.A., Galega de Autocares Gala S.L., Castromil S.A., Eleuterio López y Cía S.L., Rías Altas S.A., Autos Arcade S.L., Auto Industrial S.A., La Hispano Igualadina S.L., Monbus Larga Distancia S.L.U. (antes Vigo Barcelona S.A.U.), Empresa Luber S.L y Grupo de Autocares Monbus S.L.. En este expediente se practicó toda la prueba necesaria para vencer el derecho que las empresas investigadas tenían a la presunción de inocencia del art. 24.2 de la Constitución española y se ha acreditado la conducta ilícita de las empresas en la presentación en UTEs a algunos lotes de la licitación 1/2020 DXM a partir de considerar probados otros hechos relacionados y plurales pero también concomitantes al que se pretenda probar, de los que razonablemente puede deducirse la certeza de aquella actuación anticompetitiva.

Alegan (folio 18761) que "(...) la ausencia de efectos restrictivos sobre la competencia de la concurrencia en UTE por las empresas MONBUS y las empresas ALSA ha quedado patente por varios motivos" y citan los siguientes:

a) Afirman que "el grado de concurrencia competitiva a lotes investigados fue muy elevado". Sin embargo hemos visto que el **Consello de Contas** consideró que dicha participación fue reducida al afirmar en su **Informe de Fiscalización del Programa de Ordenación e Inspección del Transporte, Ejercicios 2019-2020**, de 11 de octubre de 2023 que "Igual que en los anteriores concursos, el número de licitadores que se presentaron al concurso 1/2020 DGM fue muy reducido en la mayor parte de los lotes".

b) Afirman los alegantes que los lotes XG-848 y XG-871 a los que concurrieron las empresas MONBUS y las empresas ALSA en UTE fueron adjudicados a otros licitadores, lo que, en su opinión, acredita que "no puede sostenerse que la actuación de la UTE haya restringido o falseado la competencia en el mercado". Pero hay que señalar en primer lugar que de los 5 lotes a los que las empresas ALSA y empresas MONBUS se presentaron en UTE fueron adjudicatarios de 3,

que acredita el beneficio que su actuación implicó para esas empresas y los efectos de restricción de la competencia que en ese mercado produjo la conducta colusoria de las empresas por presentar ofertas en UTEs a una licitación cuando podían hacerlo separadamente. En segundo lugar, es preciso señalar que el que no hayan sido adjudicatarios de los otros dos lotes al tratarse de una infracción por objeto como afirma la CNMC en su Resolución de 9 de septiembre de 2020, Transporte escolar de viajeros Navarra se trata de formas de coordinación que pueden considerar "(...) por su propia naturaleza, perjudiciales para el buen funcionamiento del juego normal de la competencia", por lo que no es preciso que hayan sido aplicadas o implementadas con éxito.

c) También afirman los alegantes que "la propia DXM, en su respuesta de 6 de abril de 2021 (folios 495-513 del Expediente), no solo ofreció una valoración detallada de la evolución de las licitaciones desde 2019, identificando las mejoras acaecidas con relación a múltiples factores tales como la flota de vehículos y un esquema tarifario más adecuado (folios 495-499), sino que también expuso el carácter positivo de la apertura a la competencia de la totalidad de los servicios, señalando que se produjeron cambios en los adjudicatarios de más de un 40% de las concesiones, así como numerosas entradas de empresas en el mercado (folios 498-499, 502-505 y 508) y el incremento de cuota de los operadores minoritarios (folio 509)."

Sobre ello indicar que la DXM hace un análisis del complejo proceso de renovación de los contratos de concesión de servicio público de transporte regular de viajeros de uso general por carretera desarrollados por esa DXM desde el año 2019 hasta la fecha de emisión del informe (6 de abril de 2021). Esta CGC ya señaló en su Resolución 3/2020 relación con un expediente sancionador vinculado a la licitación 1/2029 DXM.¹⁴⁹

"Que antes de esta licitación las concesiones incluidas en ese contrato nunca habían sido sometidas a procesos de concurrencia pública por la Xunta de Galicia, que señala que, en el caso de existencia de una previa licitación, tendrían lugar con anterioridad a la propia Constitución Española de 1978, es decir, hace mas de 42 años,"

y que

"(...) de acuerdo con la información complementaria remitida a este Pleno por la Dirección General de Movilidad, que este mercado era un mercado cerrado, ya que no existe memoria de licitaciones por parte de la Xunta de Galicia, que de existir lo serían con anterioridad a la Constitución de 1978",

¹⁴⁹ Resolución 3/2020 – Arriva Noroeste S.L. (en la actualidad, Arriva Galicia, SL).

es decir, que la CGC valoró positivamente el abrir a la competencia un mercado y las consecuencias que ello supuso y que se recogen en ese Informe de la DXM de 6 de abril de 2021. Pero lo que aquí se examina no son las ventajas derivadas de la apertura a la competencia de un mercado que permanecía cerrado sino la posible actuación colusoria de dos grupos de empresas que concurrieron en UTEs a algunos de los lotes de esas licitaciones. Por tanto, ese Informe de la DXM de 6 de abril de 2021 no sirve para contradecir el análisis contrafactual que la SUBDIC incorpora a la PR y que se recoge en esta Resolución, ya que dicho Informe de la DXM no tiene por finalidad conocer como serían las ofertas que hubieran presentado las empresas ALSA y las empresas MONBUS si no hubieran concurrido en UTE a algunos de los lotes de esas licitaciones y las eficiencias que realmente se hubieran generado con ellas.

Por estos motivos se rechaza esta alegación.

Alegación e) Alega que las supuestas conductas habrían prescrito ya que considera que han pasado 4 años desde que las conductas habrían finalizado sin que se haya interrumpido el plazo de prescripción.

Para hacer dicho cálculo las empresas Monforte S.A.U., Aguas de Incio S.A., Gómez de Castro S.A., Transportes La Unión S.A., Autobuses de Pontevedra S.A., Galega de Autocares Gala S.L., Castromil S.A., Eleuterio López y Cía S.L., Rias Altas S.A., Autos Arcade S.L., Auto Industrial S.A., La Hispano Igualadina S.L., Monbus Larga Distancia (Empresa Sucesora de Vigo Barcelona S.A.) y Empresa Luber S.L señalan que:

a) el *dies a quo* para el inicio del plazo de prescripción sería la fecha límite para la presentación de sus ofertas a los distintos lotes de la licitación 1/2020 DXM que, en su opinión, sería la fecha en que su conducta infractora habría finalizado, es decir, el 4 de junio de 2020.

b) que el *dies ad quem* sería, en su opinión, "el 8 de junio de 2024, fecha en la que les fue notificado el Acuerdo de Ampliación" y no el día en que se había adoptado el acuerdo de incoación y se había puesto a disposición de dichas empresas (29 de mayo de 2024).

De acuerdo con estas fechas que fijan los alegantes entienden que dicha infracción habría prescrito. Sin embargo sobre ello debe de hacerse las siguientes aclaraciones:

a) sobre el *dies a quo* para la determinación del computo del plazo de prescripción hay que referirse a las recientes sentencias del TSJ de Galicia n.º 331/2025 y n.º 332/2025, ambas de 26 de septiembre de 2025, en las que el Tribunal al resolver dos recursos contenciosos administrativo interpuestos contra una resolución sancionadora de la

CGC en las que se alegaba la prescripción por considerar que el *dies a quo* para el inicio del plazo de prescripción en una licitación pública sería el día en que se presentó la oferta por parte de esas dos empresas afirmó que:

"(...) sólo puede entenderse que la oferta de la prestación de un servicio o de la entrega de un suministro es única, concluyente y valedera para un sólo momento o día si así se hubiera advertido, lo que no puede ser el caso de la que se presente dentro de una licitación pública, **pues debe mantenerse abierta y eficaz hasta que se dicta la resolución que otorga la adjudicación, ya en su favor o no, lo que en el caso de la actora concluyó el 02.05.21, fecha en la que quedó excluida del procedimiento de licitación y, por ello, quedó consumada su conducta**; y la tercera, porque eso es lo propio de las infracciones continuadas, cuya consumación se produce con la realización de la última actuación (STS de 04.02.25, rec. 6639/2022), que aquí tuvo lugar cuando la oferta de la licitadora quedó excluida por la mesa de contratación, aunque en esa fecha no hubiera llegado a actuar de conformidad con lo dispuesto en el artículo 150.3 de la LCSP.

Así se infiere de lo dispuesto en el artículo 71.2.a) de esa ley, que señala que la licitadora incurre en prohibición para contratar cuando hubiera retirado indebidamente su proposición; o de su artículo 106.1, que dispone que la garantía provisional responde del mantenimiento de la oferta hasta la perfección del contrato; o del artículo 139.1, que establece que la presentación de la proposición supone la aceptación incondicionada del contenido de todas las cláusulas y condiciones contractuales; o del artículo 144, sobre sucesión de la empresa licitadora por la nueva que la adquiera o fusione durante la tramitación del procedimiento y antes de la formalización del contrato; o también de los artículos 150 y 153, sobre las actuaciones que puede realizar la mesa de contratación respecto de las ofertas presentadas y la formalización o perfeccionamiento según el orden de puntuación." (Énfasis añadido)

Y continúan estas sentencias señalando que las ofertas presentadas por las empresas a una licitación pública no solo les vincula en el momento de presentarlas sino que les vincula mientras mantienen dichas ofertas y mientras son valoradas por el órgano de contratación, bien sea para aceptarlas o para rechazarlas, ya que el acto de presentación, como alegan las empresas MONBUS, no es un acto único que no despliega efectos posteriores sino que lo hace hasta la decisión que adopta el órgano de contratación, incluso en los supuestos en los que esas empresas no sean adjudicatarias. Y así declaran las sentencias que:

"De todo ello se concluye **que la oferta de la licitadora no le vincula tan sólo cuando la presenta** -como si se tratara de un acto único y perfeccionado que no despliega otros efectos posteriores-, **sino mientras la mantiene, se valora**



después por la mesa y se pronuncia sobre ella el órgano de contratación, bien para rechazarla, o para aceptarla, en cuyo caso se inicia otra fase cuyo examen aquí ya no interesa" (Énfasis añadido)

De acuerdo con ello la fecha del *dies a quo* debe de ser la fecha del acuerdo del órgano de contratación. La fecha de las resoluciones de la DXM por la que adjudicaban los distintos lotes de la licitación 1/2020 DXM investigados en este expediente fue la siguiente:

Lote XG-802: 9 de octubre de 2020

Lote XG-817: 9 de octubre de 2020

Lote XG-848: 14 de agosto de 2020

Lote XG-871: 14 de agosto de 2020

Lote XG-881: 14 de agosto de 2020

Se pueden consultar dichas Resoluciones del órgano de contratación (Director Xeral de Mobilidade) en la página de Contratos Públicos de Galicia con el siguiente link: <https://www.contratosdeg Galicia.gal/licitacion?OP=50&N=640920&lang=gl>

Por ello la fecha del *dies a quo* la fecha inicial para el computo del plazo de prescripción previsto en el art. 68.1 LDC será el 14 de agosto de 2020 (Lote XG-848, Lote XG-871 y Lote XG-881) y el 9 de octubre de 2020 (Lote XG-802 y Lote XG-817).

En este mismo sentido se pronuncia la sentencia del TJUE de 14 de enero de 2021, asunto C-450/19 Kilpailu-ja kuluttajavirasto que examinando un supuesto de infracción del art. 101 TFUE recoge los principios en la determinación de la duración de la infracción anticompetitiva en contratación pública que desvirtúan la tesis de las empresas alegantes. Así en su párrafo 32 afirma que: "(...) procede considerar que la duración de la participación de Eltel en la infracción alegada del artículo 101 TFUE, apartado 1, abarca todo el período durante el cual dicha empresa puso en práctica el acuerdo contrario a la competencia que había celebrado con sus competidores, lo que incluye el período durante el cual la oferta con precio fijo que dicha empresa presentó estaba en vigor o podía transformarse en un contrato definitivo entre Eltel y Fingrid."

b) sobre el *dies ad quem* fecha final para el computo de esos cuatro años del plazo de prescripción será la fecha del Acuerdo de Ampliación de la incoación, es decir, el 29 de mayo de 2024 y no la que señalan los alegantes del 8 de junio, día en que afirman que ""(..) se incoó el procedimiento sancionador contra las empresas MONBUS"

Hay que señalar que todas las empresas MONBUS alegantes rechazaron la notificación del Acuerdo de Ampliación al no acceder en plazo a la misma (folios 2994, 2986, 2998, 3006, 2010, 3014, 3018, 3022, 3026, 3030, 3034, 3038, 3042, 3046) y la única empresa



que accedió fue la empresa matriz del grupo MONBUS (Grupo Autocares Monbus S.L.) que lo hizo el 8 de junio de 2024 (folio 3075). En sus alegaciones las empresas MONBUS afirman que:

“La única actuación de la SUBDIC tendente al cumplimiento de la LDC con conocimiento formal de las empresas MONBUS tuvo lugar el 8 de junio de 2024, fecha en la que les fue notificado el Acuerdo de Ampliación (...)” (folio 18765)

por lo que manifiestan que cuando la empresa matriz del grupo tuvo conocimiento del Acuerdo de Ampliación es cuando tienen “conocimiento formal” las empresas MONBUS, lo que ratifica, como se hizo en el Acuerdo de Recalificación, la condición de GAM de empresa matriz respecto de las empresas MONBUS.

En este tema también es imprescindible citar las sentencias del TSJ de Galicia n.º 331/2025 y n.º 332/2025, ambas de 26 de septiembre de 2025, en las que el Tribunal a la hora de determinar si el procedimiento sancionador se inicia cuando accede a la notificación de la incoación del procedimiento sancionador la imputada (o, como en este caso, rechazan la notificación por no acceder en plazo), como sostienen las empresas MONBUS, o se inicia cuando se dicta el Acuerdo de incoación y se comunica a las imputadas, como sostiene este Pleno, afirman textualmente:

“(...) porque el inicio del procedimiento sancionador no tiene lugar cuando se le notifica a la imputada el acuerdo de incoación, sino cuando éste se dicta, como así lo señala el artículo 63.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas”

Conforme a ello el procedimiento se inició el 29 de mayo de 2025, fecha de aprobación y notificación del Acuerdo de Ampliación de la incoación del expediente sancionador S 1/2023 TRANSPORTE DE VIAJEROS 2 UTES.

De acuerdo con lo anterior el plazo de prescripción a que se refieren el art. 68.1 de la LDC se respetó, ya que comenzó a computar el día 14 de agosto de 2020 (o el día 9 de octubre de 2020 respecto del lote XG-802 y el lote XG-817) y el procedimiento sancionador se inició el 29 de mayo de 2024, por lo que debe de rechazarse esta alegación.

7.5.- Alegaciones de las empresas referidas por sus representantes como “las empresas ALSA” (i) AUTOCARES CASTILLA Y LEÓN S.A.U., (ii) CAL PITA S.A., (iii) COMPOSTELANA, S.A.U, (iv) INTERURBANA DE AUTOCARES S.A., (v) NEX CONTINENTAL HOLDINGS S.L.U. y (vi) TRANSPORTES ADAPTADOS REGIONALES S.L.U.



Como hemos señalado las alegaciones presentadas por las empresas referidas por sus representantes como "las empresas MONBUS" y las alegaciones presentadas por las empresas referidas por sus representantes como "las empresas ALSA" son idénticas en sus argumentaciones unicamente modificando las MONBUS por ALSA por lo que se reiteran, por no repetir las mismas argumentaciones ni hacer mas extenso el texto de esta Resolución, lo expuesto en el apartado anterior (7.4) y se rechazan las alegaciones.

7.6.- PRUEBA SOLICITADA

El artículo 51.1 de la LDC permite que el Pleno de la CGC pueda ordenar de oficio o a instancia de algún interesado, la práctica de pruebas distintas de las ya practicadas en la fase de instrucción, así como la realización de actuaciones complementarias con el fin de aclarar cuestiones precisas para la formación de su juicio en la toma de decisión. En su virtud este Pleno ha considerado pertinente incorporar al expediente los documentos nuevos aportados por los interesados junto con sus escritos de alegaciones a la propuesta de resolución.

Este Pleno rechaza sin embargo la admisión de solicitud de certificado de participaciones en empresas MONBUS ya que en la documentación confidencial existente en el expediente se acredita la participación de la empresa GAM en la empresa TRANSMONBUS, S.L. y todas las empresas participantes del grupo Monbus en las UTEs identifican a TRANSMONBUS, S.L. como empresa matriz del Grupo, la cual es controlada accionarialmente por GRUPO AUTOCARES MONBUS S.L., por lo que la prueba solicitada no aporta nada nuevo o de interés para verificar los hechos objeto de este expediente, ni es necesaria para la convicción por parte del Pleno de la responsabilidad de la empresa GAM como matriz del grupo MONBUS en los actos colusorios sancionados. En la medida en que las citadas pruebas no aportan, a juicio de este Pleno, un valor añadido para el análisis y valoración de las conductas aquí sancionadas, motivo por el cual se rechaza su admisión.



8.- SANCIÓN

De conformidad con lo dispuesto en el texto del artículo 50.4 LDC practicados los actos de instrucción necesarios, la Subdirección de Investigación formulará propuesta de resolución que será notificada a los interesados para que, en el plazo de un mes, formulen las alegaciones que tengan por convenientes. Dicha propuesta incluirá, en los expedientes sancionadores en materia de competencia incoados a partir de 2 de octubre de 2016 "la sanción que se proponga" en los términos señalados en el artículo 89.3 de la Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Se consideró por la Subdirección de Investigación la comisión de una infracción del artículo 1.1 LDC y que se declarase responsables de la infracción a las empresas Interurbana de Autocares S.A.U., Compostelana S.A.U., Transportes Adaptados Regionales S.L.U., Nex Continental Holdings S.L.U., Autocares Castilla y León S.A.U., Cal Pita S.A., Empresa Monforte S.A.U., Empresa Aguas de Incio S.A., Gómez de Castro S.A., Transportes la Unión S.A., Autobuses de Pontevedra S.A., Galega de Autocares Gala S.L., Castromil S.A., Eleuterio López y Cía S.L., Rías Altas S.A., Autos Arcade S.L., Auto Industrial S.A., La Hispano Igualadina S.L., Monbus larga distancia S.L.U. (antes Vigo Barcelona S.A.U.), y Empresa Luber S.L.

Este Pleno aprobó en su Acuerdo de Recalificación de fecha 8 de octubre de 2025 modificar la calificación realizada por la SUBDIC en su Propuesta de Resolución en relación con la actuación de la empresa GRUPO DE AUTOCARES MONBUS S.L., manteniendo la misma calificación respecto de las demás empresas y añadiendo a la Propuesta de Resolución de la SUBDIC la declaración de responsabilidad de la empresa GRUPO AUTOCARES MONBUS S.L. (B27263896) por conductas que infringen el art. 1.1 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia, consistente en el reparto de los lotes de transporte regular de viajeros de uso general por carretera en la comunidad autónoma de Galicia, licitado en el procedimiento de contratación 1/2020 DXM, como empresa matriz del grupo de empresas MONBUS, calificando dichas infracciones como muy graves de acuerdo con el art. 62.4 LDC.

8.1.- SANCIÓN PROPUESTA

Según el artículo 62.4 letra a) de la LDC son infracciones muy graves:

- a) El desarrollo de conductas tipificadas en el artículo 1 de esta ley y en el

artículo 101 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

El artículo 63 LDC, establece en relación a las sanciones por la comisión de infracciones calificadas como muy graves:

"1. Los órganos competentes podrán imponer a los agentes económicos, empresas, asociaciones, uniones o agrupaciones de aquellas que, deliberadamente o por negligencia, infrinjan lo dispuesto en la presente ley las siguientes sanciones, para cada una de las infracciones declaradas:

(...)

c) Las infracciones muy graves con multa de hasta el 10 por ciento del volumen de negocios total mundial de la empresa infractora en el ejercicio inmediatamente anterior al de imposición de la multa.

8.2.- ALEGACIONES

Como se señaló en los antecedentes, por parte de las siguientes empresas se formularon alegaciones relativas a la cuantía de la sanción fijada en la Propuesta de Resolución elaborada por la SUBDIC que ahora se contestan:

TRAVIESO CONSULTORES DE GESTION Y SOFTWARE DE TRANSPORTE DE VIAJEROS S.L.,

las empresas referidas por sus representantes como "las empresas MONBUS": (i) EMPRESA MONFORTE S.A.U, (ii) AGUAS DE INCIO S.A., (iii) GÓMEZ DE CASTRO, S.A., (iv) TRANSPORTES LA UNIÓN S.A., (v) AUTOBUSES DE PONTEVEDRA S.A (vi) GALEGA DE AUTOCARES GALA S.L., (vii) CASTROMIL S.A., (viii) ELEUTERIO LÓPEZ Y CÍA S.L., (ix) RIAS ALTAS S.A., (x) AUTOS ARCADE S.L., (xi) AUTO INDUSTRIAL S.A., (xii) LA HISPANO IGUALADINA S.L., (xiii) MONBUS LARGA DISTANCIA (empresa sucesora de VIGO BARCELONA S.A.) y (xiv) EMPRESA LUBER S.L.

las empresas referidas por sus representantes como "las empresas ALSA" (i) AUTOCARES CASTILLA Y LEÓN S.A.U., (ii) CAL PITA S.A., (iii) COMPOSTELANA, S.A.U, (iv) INTERURBANA DE AUTOCARES S.A., (v) NEX CONTINENTAL HOLDINGS S.L.U. y (vi) TRANSPORTES ADAPTADOS REGIONALES S.L.U.

También presentó alegaciones relativas a la cuantía de la sanción fijada en el A.R. la empresa TRAVIESO CONSULTORES DE GESTION Y SOFTWARE DE TRANSPORTE DE VIAJEROS S.L.



Existen algunas de las alegaciones que se repiten entre los escritos de los responsables de la infracción.

8.2.1.- Alegaciones de TRAVIESO CONSULTORES DE GESTIÓN Y SOFTWARE DE TRANSPORTE DE VIAJEROS S.L.

Alega, también en las alegaciones al AR, que las sanciones son bajas y con total ausencia de justificación con la conducta infractora. Considera que atendiendo a todas las circunstancias la sanción no debería ser inferior al 3% de la cifra de negocio de las empresas sancionadas. Este Pleno ha tenido en cuenta, como se explicará en el punto siguiente, la normativa que determina la cuantía de las sanciones a imponer a las empresas investigadas y sancionadas en este expediente los criterios para su graduación establecidos en el artículo 64.1 LDC, por lo que esta alegación debe de ser rechazada.

8.2.2.- Alegaciones de las empresas referidas por sus representantes como “las empresas MONBUS”: (i) EMPRESA MONFORTE S.A.U, (ii) AGUAS DE INCIO S.A., (iii) GÓMEZ DE CASTRO, S.A., (iv) TRANSPORTES LA UNIÓN S.A., (v) AUTOBUSES DE PONTEVEDRA S.A (vi) GALEGA DE AUTOCARES GALA S.L., (vii) CASTROMIL S.A., (viii) ELEUTERIO LÓPEZ Y CÍA S.L., (ix) RIAS ALTAS S.A., (x) AUTOS ARCADE S.L., (xi) AUTO INDUSTRIAL S.A., (xii) LA HISPANO IGUALADINA S.L., (xiii) MONBUS LARGA DISTANCIA (empresa sucesora de VIGO BARCELONA S.A.) y (xiv) EMPRESA LUBER S.L.

- Alegan que la propuesta de sanción no ha sido suficientemente motivada y que no es posible determinar la ponderación que la SUBDIC ha otorgado a los factores moduladores del artículo 64 de la LDC para cada una de las empresas ni su incidencia en el monto final. Este Pleno ha tenido en cuenta a los efectos de motivar la determinación de la sanción, como se explicará en el punto siguiente, los criterios previstos en el art. 64 de la LDC. Por ello debemos de señalar que en esta Resolución se determinará y fijará la cuantía de la multa examinando tanto la propuesta de sanción formulada por la SUBDIC en su PR como las alegaciones presentadas por las empresas y lo hará con la extensión y determinación necesaria de acuerdo con los criterios contemplados tanto en el art. 64 de la LDC y con la Jurisprudencia del TS y del TSJ de Galicia. Así también se valorarán los principios de proporcionalidad, efectividad y capacidad disuasoria de la sanción, por lo que esta alegación debe de ser rechazada.

- Alegan que la SUBDIC ha realizado una valoración incorrecta de los factores previstos



en el art. 64.1 de la LDC, aumentando injustificadamente la gravedad de las prácticas investigadas.

Consideran que se trataría de una conducta de afectación geográfica muy limitada, circunscrita a varias áreas de la Comunidad Autónoma de Galicia sin afectación al resto de consumidores del territorio español. Este Pleno tendrá en cuenta la afectación geográfica del mercado afectado pero es preciso señalar que las áreas no son "muy limitadas" ya que el ámbito territorial afecta a numerosos ayuntamientos, a las 4 provincias gallegas y a las 7 mayores ciudades de Galicia. Así:

LOTE XG-817:

los servicios de transporte de esta concesión se realizan en el ámbito territorial de los ayuntamientos de A Coruña, A Estrada, A Pobra do Caramiñal, Abegondo, Agolada, Allariz, Ames, Antas de Ulla, Barro, Betanzos, Boiro, Boqueixón, Brión, Cabanas, Caldas de Reis, Cambados, Cambre, Carnota, Carral, Catoira, Cee, Cerdedo-Cotobade, Coles, Corcubión, Culleredo, Cuntis, Dozón, Dumbría, Fene, Ferrol, Fisterra, Forcarei, Guntín, Lalín, Lousame, Lugo, Marín, Meaño, Meis, Monterroso, Moraña, Muros, Narón, Noia, O Carballiño, O Grove, Ordes, Oroso, Ourense, Outes, Padrón, Piñor, Poio, Pontecesures, Pontedeume, Pontevedra, Portomarín, Redondela, Rianxo, Ribeira, Rois, San Cibrao das Viñas, San Cristovo de Cea, Santiago de Compostela, Sanxenxo, Silleda, Soutomaior, Teo, Valga, Vedra, Verín, Vigo, Vilaboa, Vilagacía de Arousa, Vilamarín, Vilanova de Arousa y Xinzo de Limia.

Incluye entre ellos A Coruña, Santiago de Compostela, Vigo, Ferrol, Lugo, Ourense, Pontevedra, es decir a las 7 mayores ciudades de Galicia.

LOTE XG-802:

los servicios de transporte de esta concesión se realizan en el ámbito territorial de los ayuntamientos de Arzúa, Boimorto, Frades, Guntín, Lugo, Melide, Monterroso, O Pino, Ordes, Oroso, Palas de Rei, Paradela, Pedrafita do Cebreiro, Portomarín, Samos, Santiago de Compostela, Santiso, Sarria, Sobrado y Triacastela.

LOTE XG-848:

Los servicios de transporte de esta concesión se realizan en el ámbito territorial de los ayuntamientos de A Coruña, A Laracha, Arteixo, Cabana de Bergantiños, Camariñas, Carballo, Cee, Corcubión, Coristanco, Culleredo, Dumbría, Fisterra, Laxe, Malpica de Bergantiños, Mazaricos, Muros, Muxía, Ponteceso, Santa Comba, Vimianzo y Zas.

LOTE XG-871:

Los servicios de transporte de esta concesión se realizan en el ámbito territorial de los ayuntamientos de A Coruña, Aranga, Ares, Bergondo,



Betanzos, Cabanas, Cambre, Coirós, Curtis, Fene, Ferrol, Irixoa, Miño, Monfero, Mugardos, Narón, Neda, Oleiros, Oza- Cesuras, Paderne, Pontedeume, Sada, Sobrado y Vilarmajor.

LOTE XG-881:

Los servicios de transporte de esta concesión se realizan en el ámbito territorial de los ayuntamientos de Arteixo, A Coruña, A Laracha, Bergondo, Betanzos, Cambre, Carral, Cerceda, Culleredo, Oleiros, Ordes y Sada.

Consideran que no se debería de tener en cuenta los lotes XG-848 y XG-871 ya que no fueron adjudicatarios de los mismos por lo que las conductas investigadas no habrían tenido ningún efecto sobre estos lotes y que no puede valorarse que el servicio de transporte regular de uso general sea un servicio de primera necesidad y que "(...) hay amplios sectores de la población (personas con vehículo propio, teletrabajadores, quienes viven cerca de sus centros de actividad) que no dependen del transporte regular, también existen otros medios de transporte sustitutivos alternativos como el tren o el vehículo compartido."

Sobre la valoración que debe de hacerse del servicio de transporte regular de uso general la sentencia del TSJ de Galicia de 5 de noviembre de 2021 (sentencia 430/2021) declara literalmente que:

"(...) tipo de transporte ao que se refire o contrato ten a cualificación de servizo de interese xeral, tal como lembran as codemandadas, ao abeiro do Regulamento CE nº 1370/2007, do 23 de outubro de 2007, sobre os servizos públicos de transporte de viaxeiros por ferrocarril e estrada,cuxo art. 1 indica que "O obxectivo do presente Regulamento é definir as modalidades segundo as cales, en cumprimento das disposicións do Dereito comunitario, as autoridades competentes poderán intervir no sector do transporte público de viaxeiros para garantir a **prestación de servizos de interese xeral** que sexan máis frecuentes, máis seguros, de maior calidade e máis baratos que os que o simple xogo do mercado permitise prestar. // Con ese fin, o presente Regulamento define as condicións nas que as autoridades competentes, ao impoñer ou contratar obrigacións de servizo público, compensan aos operadores de servizos públicos polos custos que se derivaron e conceden dereitos exclusivos en contrapartida pola **execución de obrigacións de servizo público**". O precepto seguinte define o transporte público de viaxeiros, no apartado a como "*servizos de transporte de viaxeiros de interese económico xeneral ofrecidos aos usuarios sen discriminación e de forma continua*". En consecuencia, o contrato cuxa licitación se viu alterada na información non veraz facilitada pola actora está, normativamente, encadrado na noción europea de servizo público de interese xeral, por máis que afecte unha liña concreta"



Sobre la sustituibilidad del transporte en ferrocarril por otro medios señalar que estas alegaciones no aportan documentación alguna que justifique esas afirmaciones. Así en relación con la sustituibilidad del tren por el transporte en autobús en estas concesiones no se aporta información sobre las rutas de estos lotes en las que existe conexión ferroviaria (ni siquiera los ayuntamientos que tienen estaciones o paradas de dichos trenes), no se aportan horarios ni tiempos medios de desplazamiento, no se indican precios del desplazamiento en tren y su comparativa con los precios del desplazamiento en autobús ni tampoco las bonificaciones o descuentos para viajeros frecuentes, no se comparan tampoco frecuencias del tren con las de los autobuses ni frecuencias en los recorridos por lo que no se hace análisis alguno de la competencia intermodal entre el desplazamiento en tren y autobús. Lo mismo respecto de los que se desplazan en vehículo propio o en vehículo compartido.

Consideran que no consta acreditada en la PR ningún tipo de pérdida de competitividad ni de que las supuestas conductas hayan perjudicado a los consumidores y señala que en la licitación existió un incremento del número de licitadores lo que sería una muestra de la existencia de competencia no afectada por la práctica colusoria de las empresas sancionadas. En este tema debemos de recordar que el Consello de Contas en su Informe de Fiscalización del Programa de Ordenación e Inspección del Transporte, Ejercicios 2019-2020, de 11 de octubre de 2023 consideró que "(...) el número de licitadores que se presentaron al concurso 1/2020 DGM fue muy reducido en la mayor parte de los lotes".

Por último indicar que este Pleno, como se verá en los apartados siguientes, ha tenido en cuenta los criterios previstos en el art. 64.1 de la LDC para determinar el importe de las sanciones.

Por las razones anteriores esta alegación debe de ser rechazada.

- Alegan que el volumen de negocios medios anuales utilizado por la SUBDIC no es adecuado para calcular la sanción y que el "beneficio industrial" utilizado por la SUBDIC no es un parámetro adecuado para la determinación de la sanción. Alegan una rentabilidad acumulada de los lotes XG-817 y XG-881 hasta 31 de diciembre de 2024 que ni acreditan ni aportan documentación alguna y que correspondería, del total de 10 años de duración de la concesión, a los primeros años de explotación. Este Pleno examinando tanto la propuesta de sanción formulada por la SUBDIC en su PR como las alegaciones presentadas por las empresas determinará, como se acredita en los apartados siguientes, el cálculo de la multa conforme a los criterios establecidos en el art. 64.1 de la LDC siendo uno de ellos los beneficios ilícitos obtenidos por los operadores económicos sancionados teniendo en cuenta que se trata de una licitación pública en fase de ejecución que establece en sus pliegos un beneficio industrial, pero además otro de los efectos es el cierre del mercado a otros competidores mientras se ejecutan esas licitaciones.



- Alegan que la SUBDIC no ha tenido en cuenta factores adicionales que aconsejan la moderación de la sanción.

Así consideran que la propia Administración contratante ha condicionado la concurrencia y el resultado de las licitaciones a través, entre otros factores, del diseño de los pliegos de licitación lo que debería ser considerado un atenuante de la responsabilidad de las empresas a la hora de imponer una sanción. Sin embargo hemos visto a lo largo de este expediente que las empresas MONBUS reunían la capacidad y solvencia económica y técnica para concurrir a los lotes (salvo el lote XG-881) por lo que no puede estimarse esta alegación al no existir indicio alguno de condicionamiento en los pliegos que excusase la conducta colusoria de las empresas sancionadas.

También alegan la existencia de eficiencias cuantitativas y cualitativas que han generado las empresas, pero hemos visto que este criterio no permite confrontar entre el escenario real derivado de la concurrencia en UTE de esas empresas a la licitación con el escenario contrafactual que se habría producido si no se hubieran presentado en UTE esas empresas y se hubieran presentado en competencia a esos lotes.

Por estas razones debe de rechazarse esta alegación.

8.2.3.- Alegaciones de las empresas referidas por sus representantes como "las empresas ALSA" (i) AUTOCARES CASTILLA Y LEÓN S.A.U., (ii) CAL PITA S.A., (iii) COMPOSTELANA, S.A.U, (iv) INTERURBANA DE AUTOCARES S.A., (v) NEX CONTINENTAL HOLDINGS S.L.U. y (vi) TRANSPORTES ADAPTADOS REGIONALES S.L.U.

Como hemos señalado las alegaciones presentadas por las empresas referidas por sus representantes como "las empresas MONBUS" y las alegaciones presentadas por las empresas referidas por sus representantes como "las empresas ALSA" son idénticas en sus argumentaciones únicamente modificando las MONBUS por ALSA por lo que se reitera, por no repetir las mismas argumentaciones ni hacer mas extenso el texto de esta Resolución, lo expuesto en el apartado anterior (8.2.2) y se rechazan las alegaciones.

8.3.- CRITERIOS PARA LA DETERMINACIÓN DEL IMPORTE DE LAS SANCIONES

La conducta descrita está tipificada como infracción muy grave, conforme al ya citado artículo 62.4, letra a) de la LDC. Conforme a ello la determinación de la sanción deberá concretarse en un arco que discurre hasta el "10%" del volumen de negocios total



mundial de la empresa infractora en el ejercicio inmediatamente anterior al de la imposición de la multa, es decir, en el año 2024. (art. 63.1. c) de la LDC)

Los ingresos totales mundiales de las empresas declaradas responsables correspondientes al año 2024 son los siguientes (Tabla 14):

Tabla 14

Empresas Infractoras	Volumen 2024 (€)
Empresa Monforte S.A.U.	80.059.119,99
Aguas de Incio S.A.	3.414.366,04
Gómez de Castro, S.A.	6.570.646,67
Transportes La Unión S.A.	33.438.321,60
Autobuses de Pontevedra S.A.	3.506.628,78
Galega de Autocares Gala S.L.	1.930.596,21
Castromil S.A.	61.043.352,83
Eleuterio López y Cía S.L.	2.961.942,12
Rias Altas S.A.	3.193.110,78
Autos Arcade S.L.	6.528.547,03
Auto Industrial S.A.	12.731.640,12
La Hispano Igualadina S.L.	63.093.688,63
Monbus Larga Distancia S.L.U. (antes Vigo Barcelona S.A.U.)	8.111.646,59
Empresa Luber S.L.	2.182.570,39
Transportes Adaptados Regionales S.L.U.	7.564.741,54
Nex Continental Holdings S.L.U.	352.424.336,18
Autocares Castilla y León S.A.U.	12.513.695,91
Cal Pita S.A.	3.250,60
Interurbana de Autocares S.A.	27.201.143,11
Compostelana, S.A.U.	7.681.184,81
Grupo Autocares Monbus S.L	177.565,00



En consecuencia, el importe máximo de la multa no podrá superar los siguientes importes (10% del volumen de negocio total mundial de 2024) Tabla 15

Tabla 15

Empresas	€
Empresa Monforte S.A.U.	8.005.911,99
Aguas de Incio S.A.	341.436,60
Gómez de Castro, S.A.	657.064,66
Transportes La Unión S.A.	3.343.832,16
Autobuses de Pontevedra S.A.	350.662,87
Galega de Autocares Gala S.L.	193.059,62
Castromil S.A.	6.104.335,28
Eleuterio López y Cía S.L.	296.194,21
Rias Altas S.A.	319.311,07
Autos Arcade S.L.	652.854,70
Auto Industrial S.A.	1.273.164,01
La Hispano Igualadina S.L.	6.309.368,86
Monbus Larga Distancia S.L.U (antes Vigo Barcelona S.A.U.)	811.164,65
Empresa Luber S.L.	218.257,03
Transportes Adaptados Regionales S.L.U.	756.474,15
Nex Continental Holdings S.L.U.	35.242.433,61
Autocares Castilla y León S.A.U.	1.251.369,59
Cal Pita S.A.	325,06
Interurbana de Autocares S.A.	2.720.114,31
Compostelana, S.A.U.	768.118,481
Grupo Autocares Monbus S.L	17.756,50

La sanción debe determinarse partiendo de los criterios de graduación previstos en el artículo 64 de la LDC, siguiendo los criterios de la Jurisprudencia del Tribunal Supremo. Como ha señalado este Pleno, la sanción deberá de cumplir la finalidad de efectividad y



capacidad disuasoria frente a la posible comisión de ilícitos anticompetitivos por parte de los operadores económicos, debiendo de extenderse su efecto disuasorio no solo teniendo en cuenta el beneficio que esperaban obtener de esa actuación ilícita (económico así como de cierre de mercado a otros operadores, como sucede en este expediente) sino también el factor de la probabilidad de detección de su conducta infractor.

En este sentido la STS de 29 de enero de 2015¹⁵⁰ señala en su Fundamento Jurídico noveno que:

"Esta Sala ha declarado (por todas, véanse las sentencias de 6 de marzo de 2003 y 23 de marzo de 2005, recursos de casación 9710/1997 y 4777/2002, respectivamente) que entre los criterios rectores para valorar la adecuación de las sanciones a la gravedad de los hechos se encuentra el de que "[...] la comisión de las infracciones anticoncurrenciales no debe resultar para el infractor más beneficiosa que el cumplimiento de las normas infringidas. Criterio que, aun no expresado literalmente en el artículo 10 de la Ley 16/1989 [tampoco explícitamente en la Ley 15/2007], puede entenderse implícito en las letras a), c) y d) de su apartado 2, así como en la facultad de sobrepasar el límite sancionador de los 150 millones de pesetas hasta el diez por ciento del volumen de ventas de la empresa infractora (artículo 10 apartado uno). En todo caso, con o sin mención legal específica, corresponde a la naturaleza misma de la propia potestad sancionadora, como lo demuestra su posterior inclusión bajo la rúbrica del «principio de proporcionalidad» en el artículo 131.2 de la Ley 30/1992".

Aunque ello dependerá ya del legislador, responsable último de fijar la aptitud intimidatoria de las sanciones, un sistema general de multas que pretenda establecer un nivel de disuasión adecuado quizás debería implicar no solo la ausencia, en todo caso, de aquellos beneficios sino un plus que añada, a los términos de la ecuación "beneficio esperado" menor al "coste de la sanción", añada, decimos, el factor de la probabilidad en la detección de las conductas infractoras."

Sobre la base de estas premisas es preciso llegar a la conclusión de que la determinación de la sanción deberá concretarse en un arco que discurre desde el "0%" hasta el "10%" del volumen de negocios total de las empresas infractoras en el ejercicio anterior al de dictarse esta resolución, es decir, en el año 2024.

Pero también la sanción deberá de atender al principio de proporcionalidad que, como indica el TS en su sentencia de 3 de diciembre de 2008¹⁵¹ en su Fundamento de Derecho segundo, comporta que:

¹⁵⁰ ECLI: ES:TS:2015:112

¹⁵¹ ECLI:ES:TS:2008:7158



"(...) cualquier actuación de los poderes públicos limitativa o restrictiva de derechos responda a los criterios de necesidad y adecuación al fin perseguido "

Como señaló el Auto de la Sala contencioso-administrativa del Tribunal Supremo de 25 de febrero de 2021¹⁵² la proporcionalidad, como concepto general, presupone conceptualmente una comparación, de tal manera que para su apreciación, es consustancial que esa proporción se establezca de acuerdo con una aproximación al concepto gramatical de proporcionalidad recogido en el diccionario de la Real Academia Española, que lo define como "la conformidad de unas partes con el todo o de cosas relacionadas entre sí".

La sentencia del Tribunal Supremo de 12 de junio de 2023¹⁵³ recuerda la jurisprudencia sobre la aplicación del principio de proporcionalidad al señalar que:

"Sobre la aplicación por los órganos jurisdiccionales del principio de proporcionalidad, esta Sala ha señalado, de forma reiterada, entre otras en las sentencias de 24 de mayo de 2004 (recurso 7600/2000), 4 de abril de 2006 (recurso 4699/2003), 27 de febrero de 2007 (recurso 7130/2005), 6 de mayo de 2008 (recurso 5861/2005), 26 de enero de 2015 (recurso 1526/2013), 23 de noviembre de 2016 (recurso 1003/2015) y 3 de febrero de 2017 (recurso 779/2014), que:

"...el principio de proporcionalidad, en su vertiente aplicativa ha servido en la jurisprudencia como un importante mecanismo de control por parte de los Tribunales del ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración, cuando la norma establece para una infracción varias sanciones posibles o señala un margen cuantitativo para la fijación de la sanción pecuniaria; y, así, se viene insistiendo en que el mencionado principio de proporcionalidad o de la individualización de la sanción para adaptarla a la gravedad del hecho, hacen de la determinación de la sanción una actividad reglada y, desde luego, resulta posible en sede jurisdiccional no solo la confirmación o eliminación de la sanción impuesta sino su modificación o reducción."

Pero el parámetro de la proporcionalidad, como criterio para la imposición de la sanción, exige a este Pleno que justifique y acredite las circunstancias que concurren en el infractor para imponer esa concreta sanción y así como afirma la STS de 24 de abril de 2012¹⁵⁴:

"(...) al no ser la actividad sancionadora de la Administración una actividad discrecional, sino una actividad típicamente jurídica o de aplicación de las

¹⁵² Rec.1481/2019

¹⁵³ ECLI:ES:TS:2023:2649.

¹⁵⁴ ECLI:ES:TS:2012:2996



normas, (así lo reconoce nuestro Tribunal Supremo en Sentencias de 23 de diciembre de 1981, 3 de febrero de 1984 y 19 de Abril de 1985), los factores que han de presidir su aplicación estén en función de lo que disponga el Ordenamiento Jurídico en cada sector en particular y, muy especialmente, en las circunstancias concurrentes.

Es en este ámbito, en el que juega, precisamente, un papel extraordinariamente clarificador la motivación del concreto acto administrativo sancionador y en la medida en que la misma habrá de definir, no solo las circunstancias modificativas de la responsabilidad apreciadas y probadas, sino, además, la específica razón que entiende la Administración concurre para, en los márgenes otorgados por la ley, imponer una concreta sanción.”

En conclusión, la sanción que este Pleno impondrá a las empresas sancionadas deberá de cumplir con las exigencias de efectividad y capacidad disuasoria respetando el principio de proporcionalidad.

Las sanciones deben determinarse partiendo de los criterios de graduación establecidos en el artículo 64.1 LDC, siguiendo los criterios de la Jurisprudencia del Tribunal Supremo. En este caso, toda vez que:

a) Que el mercado relevante de producto afecta a la concreta licitación en la que se originó la práctica investigada, es decir, los servicios licitados en el contrato de gestión del servicio público de transporte regular de viajeros de uso general por carretera incluidos en el expediente de contratación 1/2020 DXM (Lotes XG-800 a XG-891) licitación convocada por la Dirección General de Movilidad de la Xunta de Galicia. Que afecta la conducta colusoria a los lotes XG-802, XG-817, XG-848, XG-871 y XG-881 del referido expediente de contratación. Que dichos lotes tiene por objeto la prestación de servicios de transporte entre numerosos ayuntamientos de las 4 provincias de Galicia y a las 7 mayores ciudades de Galicia, como se describe en el apartado 8.2.2 de esta Resolución. El transporte regular de personas de uso general tiene el carácter de servicio público de titularidad de la Administración, y puede ser utilizado, sin discriminación, por cualquiera persona que lo desee de acuerdo con la normativa de aplicación en esta materia. Es un sector sometido a una intensa regulación tanto europea, como nacional y autonómica, exigiéndose para su prestación como título habilitante, la correspondiente concesión administrativa, obtenida, como en este supuesto, a través del correspondiente procedimiento de licitación pública. En consecuencia, el mercado de producto en el presente expediente es el del transporte regular de viajeros de uso general por carretera en las líneas objeto de la licitación en la que se detecta una práctica anticompetitiva.



Que el mercado geográfico relevante está determinado, en sentido restringido, por el marco de la licitación de referencia 1/2020 DXM y se producen en el conjunto de la Comunidad Autónoma de Galicia porque los lotes del procedimiento de licitación comprenden servicios de transporte que discurren en el ámbito territorial de las cuatro provincias de la Comunidad Autónoma de Galicia, sin que consten indicios de afectación fuera de dicha Comunidad.

b) Que de acuerdo con el Informe Ardan Galicia 2025 elaborado por el Consorcio de la Zona Franca de Vigo, el Grupo consolidado al que pertenecen las empresas MONBUS sancionadas en este expediente (la empresa TRANSMONBUS SL, cuya propiedad mayoritaria pertenece a la empresa GAM, de acuerdo con su declaración Modelo 200 del año 2020) es el 37º Grupo consolidado de Galicia por importe neto de cifra de negocios (245,8 millones de euros) y en la provincia de Lugo "El primer puesto en generación de riqueza lo ocupa Transporte terrestre de pasajeros con un peso provincial del 6,02%, destaca en este sector el grupo empresarial TRANSMONBUS que con sus 21 empresas aporta el 86,03% del VAB provincial del sector". El transporte terrestre de pasajeros, de acuerdo con este mismo informe, esta formado en Galicia por 229 empresas con una cifra de negocios total de 623,88 millones de euros y, como hemos visto, la cifra de negocios del grupo al que pertenecen las empresas sancionadas es de 245,8 millones de euros. Que las empresas Alsa de acuerdo con su pagina web "cuenta con una moderna flota integrada por 6.262 autobuses, que transportan a 588 millones de viajeros al año, quienes son atendidos por un competente equipo formado por 17.137 profesionales" y señala como cuantía de su facturación la de 1.568,5 millones de euros.

Además, como hemos visto y señala la SUBDIC en su PR, el Plan de Transporte Público de Galicia (PTPG) implicó la reducción del número de concesiones de transporte público de "uso general" de la Comunidad Autónoma de Galicia a 127, cuyos ingresos ascendieron a 43.539.471 € e incorporó compensaciones públicas por importe de 65.722.814 € al objeto de mantener el equilibrio económico de cada concesión y mantuvo dotaciones en la ley de presupuestos destinadas a transporte escolar de "uso especial" por importe de 43.749.826 €. El resultado supuso un volumen de negocio anual por importe de 153.012.113 € en el que los grupos ALSA y MONBUS alcanzaron una cuota de mercado del 36,3% (55.469.483 €).

c) La infracción se produce en el marco de una contratación pública convocada por la Dirección General de Movilidad de la Xunta de Galicia en la licitación de la concesión de transporte regular de viajeros de uso general por carretera que recibió el número de expediente 1/2020-DXM, en el momento que se inicia un proceso de apertura a licitación de los contratos de gestión del servicio público de transporte regular de viajeros de uso general por carretera, que, como

explica la propia Dirección de Movilidad, permanecieron, por diversos motivos cerrados al mercado de la licitación pública. La duración del contrato era de 10 años con una posible prórroga de 5 años. El valor estimado del contrato era elevado ya que asciende a 713.613.107,88 €. El valor de los lotes a los que se presentaron fue de 301.315.273,82 €.

d) La infracción ha tenido lugar desde, al menos, la fecha de presentación de las ofertas al expediente 1/2020-DXM, efectuado entre los días 1 y 3 de junio de 2020, hasta la normalización del contrato el 9 de diciembre de 2020 si bien en los lotes que fueron adjudicados a las UTES ALSA y MONBUS sus efectos se producirán durante toda la vida de los contratos, cuya vigencia inicial expira el 8 de diciembre de 2030.

e) La infracción afectó a cinco lotes de los 29 de la licitación 1/2020-DXM y de los 129 de la renovación del PTPG. Eran de los lotes de mayor valor estimado.

f) Efectos de la infracción. La conducta ha tenido el efecto (art 64.1.e) de limitar la capacidad de elección de la mesa de contratación perjudicando a la Administración que no pudo beneficiarse de la presentación de ofertas en competencia en los lotes más rentables, perjudicando indirectamente a los contribuyentes. Además, ha afectado a un servicio como es el del transporte regular de uso general que tiene el carácter de servicio público.

g) El beneficio ilícito que las empresas sancionadas obtuvieron es, además de los económicos derivados de la adjudicación de tres lotes en ese contrato, cerrar el mercado de esa licitación al resto de empresas competidoras que concursaron durante el tiempo de duración del mismo, que es de 10 años prorrogable por 5 más. También el beneficio lo calcula la SUBDIC en su PR de acuerdo con el beneficio industrial que hubieran obtenido en los lotes no adjudicados y el obtenido en los lotes adjudicados (folio 19663).

h) Es importante señalar que las empresas no fueron adjudicatarias de dos de los lotes del concurso, lo que debe de ser considerada como limitada circunstancia atenuante. Señalar también que las empresas MONBUS EMPRESA LUBER S.L., ELEUTERIO LÓPEZ Y CIA S.L. y RIAS ALTAS S.A. que concurrieron en UTE en el lote XG-881 no tenían capacidad para concurrir individualmente a esa licitación, lo que se deberá de tener en cuenta como atenuante limitada respecto de esas empresas y de esa licitación.

k) No existen circunstancias agravantes de las contempladas en el art.64.1.g) de la LDC.

Teniendo en cuenta todo lo anterior, a que no concurren circunstancias agravantes, a



que la afectación se produce en un mercado limitado definido por la propia licitación pública en la que se producen las conductas analizadas en el presente expediente, a que las empresas fueron adjudicatarias de algunos lotes y no de otros de la licitación en base a todo ello y teniendo en cuenta la aplicación del principio de proporcionalidad, es necesario reconducir el máximo del 10% al 2% de su volumen de negocios total mundial de las empresas infractoras. De este modo, las sanciones propuestas (2% del volumen de negocio total mundial de la empresa infractora) no deberían superar dicho límite.

A partir de esa determinación inicial del límite superior fijado en el 2% para la sanción propuesta se debe ponderar la multa efectivamente impuesta atendiendo al principio de proporcionalidad, ya que la jurisprudencia exige considerar la dimensión de la concreta infracción como una referencia necesaria para asegurar la proporcionalidad y disuasión de las multas. Por ello, se debe de comprobar que la sanción impuesta a cada empresa según el tipo sancionador fijado no resulte desproporcionada en relación con la efectiva dimensión de su conducta.

En esta ponderación individualizada de la sanción es preciso distinguir entre, por un lado, la empresa GRUPO AUTOCARES MONBUS S.L. y, por otro lado, el resto de empresas sancionadas.

a) GRUPO AUTOCARES MONBUS S.L. (B27263896)

Esta empresa no ha participado en las UTEs que se presentaron a la licitación pero este Pleno la considera como la empresa matriz del grupo de empresas MONBUS que participaron en el cartel y estima acreditada la existencia de una influencia decisiva, dominante y determinante de dicha empresa sobre el resto de las empresas que forman parte del grupo MONBUS.

Por ello a partir de esa determinación inicial del límite superior fijado en el 5% para la sanción propuesta se debe ponderar la multa efectivamente atendiendo al principio de proporcionalidad. En el caso de la empresa GRUPO AUTOCARES MONBUS S.L. se estima razonable tener en cuenta:

- a) La duración de la conducta infractora ejecutada y la duración de las concesiones obtenidas.
- b) El elevado valor de los tres lotes adjudicados (212.109.498,11 €)
- c) La mayor gravedad de la conducta de la empresa GRUPO AUTOCARES MONBUS S.L. por ser la matriz del grupo de empresas Monbus y ejercer una influencia decisiva y determinante sobre el resto de empresas del grupo, y por ello dirigir la estrategia del grupo en la presentación de las ofertas a la



licitación del procedimiento 1/2020 DXM.

d) Además, al tener GRUPO AUTOCARES MONBUS S.L. toda la información de las empresas del grupo era quien tenía la posibilidad de conocer la capacidad y los medios de solvencia económica o financiera y técnica o profesional cualificada de esas empresas del grupo para poder concurrir solas a la licitación.

Por todo ello se estima suficientemente disuasoria y ajustada al principio de proporcionalidad la fijación de la siguiente multa:

GRUPO AUTOCARES MONBUS S.L. (B27263896), el **2%** del volumen de negocio total mundial de la empresa, es decir, **3.551,30 euros**

b) Resto de empresas: EMPRESA MONFORTE S.A.U. (A15019243), INTERURBANA DE AUTOCARES S.A. (A28576015), AGUAS DE INCIO S.A. (A27024694), COMPOSTELANA, S.A.U. (A15064694), GÓMEZ DE CASTRO, S.A. (A27036623), TRANSPORTES LA UNIÓN S.A. (A36001576), AUTOBUSES DE PONTEVEDRA S.A. (A36000081), GALEGA DE AUTOCARES GALA S.L. (B36246320), CASTROMIL S.A. (A15000193), ELEUTERIO LÓPEZ Y CÍA S.L. (B27000678), RIAS ALTAS S.A. (A15022551), AUTOS ARCADE S.L. (B36004182), AUTO INDUSTRIAL S.A. (A32001117), LA HISPANO IGUALADINA S.L. (B27383454), MONBUS LARGA DISTANCIA (B164221083) que es empresa SUCESORA DE VIGO BARCELONA S.A. (A32125148), EMPRESA LUBER S.L. (B27006147), TRANSPORTES ADAPTADOS REGIONALES S.L.U. (B84158922), NEX CONTINENTAL HOLDINGS S.L.U. (B85146363), AUTOCARES CASTILLA Y LEÓN S.A.U. (A24037905), CAL PITA S.A. (A15009939)

Estas empresas participaron en alguna o algunas de las UTEs que se presentaron a los 5 lotes de la licitación 1/2020 DXM (XG-802, XG-817, XG-848, XG-871 y XG-881) que son objeto de investigación en este expediente. En este caso para poder ponderar la multa que se debe de imponer a estas empresas se estima razonable tener en cuenta los siguientes criterios:

a) La duración de la conducta infractora ejecutada y la duración de las concesiones obtenidas.

b) El elevado valor de los tres lotes adjudicados (212.109.498,11 €)

c) La adjudicación de tres de los lotes a los que presentaron ofertas las UTES ALSA y MONBUS y la no adjudicación de dos lotes.

d) La pertenencia de la totalidad de las empresas sancionadas a únicamente dos grupos empresariales como son el grupo MONBUS al que pertenecen las empresas (i) EMPRESA MONFORTE S.A.U, (ii) AGUAS DE INCIO S.A., (iii) GÓMEZ

DE CASTRO, S.A., (iv) TRANSPORTES LA UNIÓN S.A., (v) AUTOBUSES DE PONTEVEDRA S.A (vi) GALEGA DE AUTOCARES GALA S.L., (vii) CASTROMIL S.A., (viii) ELEUTERIO LÓPEZ Y CÍA S.L., (ix) RIAS ALTAS S.A., (x) AUTOS ARCADE S.L., (xi) AUTO INDUSTRIAL S.A., (xii) LA HISPANO IGUALADINA S.L., (xiii) MONBUS LARGA DISTANCIA (empresa sucesora de VIGO BARCELONA S.A.) y (xiv) EMPRESA LUBER S.L y el grupo ALSA al que pertenecen las empresas (i) AUTOCARES CASTILLA Y LEÓN S.A.U., (ii) CAL PITA S.A., (iii) COMPOSTELANA, S.A.U, (iv) INTERURBANA DE AUTOCARES S.A., (v) NEX CONTINENTAL HOLDINGS S.L.U. y (vi) TRANSPORTES ADAPTADOS REGIONALES S.L.U.. La pertenencia a esos dos grupos implicará la acumulación de la totalidad de las sanciones impuestas de manera individual a cada una de las empresas en cada uno de los grupos.

e) Que ninguna de esas empresas son la matriz de ninguno de esos dos grupos empresariales.

Por todo ello se estima disuasoria y ajustada al principio de proporcionalidad la fijación de la multa del **0,6% del volumen de negocio total mundial de las empresas para las empresas** que participaron en alguna o algunas de las UTEs que se presentaron a los 5 lotes de la licitación 1/2020 DXM (XG-802, XG-817, XG-848, XG-871 y XG-881).

La participación de las empresas en los 5 lotes (XG-802, XG-817, XG-848, XG-871 y XG-881) ha sido por medio de UTEs y la participación (en %) de cada una de esas empresas en cada una de esas UTEs es diferente, por lo que habrá que tener en cuenta a los efectos de individualizar en cada una de las empresas la sanción, que porcentaje de participación ha tenido cada una de las empresas infractoras en cada una de esas UTEs. Se estima por el Pleno que debe de ser distinta la sanción que se debe de imponer a la empresa cuyo porcentaje en una UTE es del 70%, que la de otra empresa cuya participación es del 1% porque, aunque ambas han realizado una conducta ilícita, los beneficios que obtienen de la misma son distintos.

También hay que señalar que no todas las empresas participaron en todas las UTEs y así como existe alguna que participó en las UTEs que presentaron oferta en los 5 lotes, otras empresas solo participaron en una. Se estima por el Pleno que la sanción que se imponga a la empresa debe de tener en cuenta el número de lotes a los que se presentó en UTEs con otras de las empresas sancionadas, ya que aunque todas ellas participaron en una práctica colusoria sancionable, algunos la cometieron con reiteración, además de ser mayores los beneficios ilícitos que obtuvieron.

Además los beneficios ilícitos obtenidos o que podrían obtener las empresas también son distintos según los lotes a los que se presentaron las UTES de las que formaban parte, ya que aunque eran todos ellos de los más rentables del procedimiento 1/2020 DXM, el valor estimado del contrato es distinto entre los lotes, siendo el de unos

mayor que el de los otros, por lo que dicho valor se deberá tener en cuenta para ponderar la sanción a cada una de las empresas. Se estima que debe de ser distinta la sanción que se debe de imponer a la empresa que participó en la UTE que se presentó al lote XG 817 (con un valor estimado anual del contrato de 10.805.415,34 €) que la que participó en la UTE que se presentó al lote XG-802 (con un valor estimado anual de contrato de 1.676.502,05 €).

Por último no todos las UTEs fueron adjudicatarias de los lotes, así no resultaron adjudicatarias las UTEs ALSA y MONBUS en los lotes XG-848 y XG-871, por lo que también se deberá de tener en cuenta ello a los efectos de individualizar la sanción a cada una de las empresas. Se estima que debe de ser distinta la sanción que se debe de imponer a la empresa que participó en la UTE que fue adjudicataria de un lote de la empresa que participó en una UTE que no fue adjudicataria de ese lote.

Por ello ese porcentaje del 0,6% este Pleno estima que se deberá de ponderar entre las empresas teniendo en cuenta que no todas se presentaron en UTE a todos los lotes investigados, que no ha sido igual la participación del porcentaje de las empresas en las UTEs, que no es igual el valor estimado del contrato de cada lote a los que se presentaron las empresas y que no todas las UTEs fueron adjudicatarias de los lotes. Por tanto, aunque en la conducta ilícita (acuerdo colusorio) participaron todas las empresas no han tenido la misma intensidad de efectos entre todas ellas, lo que se deberá de tener en cuenta a la hora de individualizar la sanción.

La participación de cada empresa en cada uno de las diferentes UTEs que se presentaron a los lotes se puede ver en la tabla siguiente (Tabla 16):

Tabla 16

Empresas Infractoras	XG-802	XG-817	XG-848	XG-871	XG-881
Empresa Monforte S.A.U.	40%	40%	14%		
Aguas de Incio S.A.	1%				
Gómez de Castro, S.A.	1%	2%		1%	
Transportes La Unión S.A.	1%	1%			
Autobuses de Pontevedra S.A.	1%				
Galega de Autocares Gala S.L.	1%				
Castromil S.A.	30%	40%		70%	
Eleuterio López y Cía S.L.		2%	2%	1%	2%
Rias Altas S.A.		2%	2%	2%	3%



Autos Arcade S.L.		2%			
Auto Industrial S.A.		2%			
La Hispano Igualadina S.L.		1%		1%	
Monbus Larga Distancia S.L.U.		1%			
Empresa Luber S.L.			2%	1%	2%
Transportes Adaptados Regionales S.L.U.			15%	6%	21%
Nex Continental Holdings S.L.U.			15%		10%
Autocares Castilla y León S.A.U.			15%		20%
Cal Pita S.A.			5%		
Interurbana de Autocares S.A.	12%	2%	15%	6%	21%
Compostelana, S.A.U.	13%	2%	15%	8%	21%
Dainco S.A.		2%			

Por ello, dentro de los criterios para la individualización del reproche sancionador conviene considerar los 4 criterios que hemos indicado:

1º- El número de los lotes a los que se presentó esa empresa en las UTEs ALSA y MONBUS de las que formaba parte. (Criterio número de Lotes)

2º- La participación en % de la empresa sancionada en cada una de las UTEs ALSA y MONBUS. (Criterio % participación en las UTEs)

3º.- El valor estimado del contrato de los lotes a los que se presento esa empresa en las UTEs ALSA y MONBUS y, por tanto, el beneficio ilícito que podría obtener.(Criterio Beneficio ilícito)

4º.- El haber sido la UTE ALSA y MONBUS en la que participó la empresa sancionada adjudicataria, o no, del lote. (Criterio lotes adjudicados)

A cada uno de esos 4 criterios este Pleno considera adecuado asignar un porcentaje del 0,15% de ese 0,6%, de tal manera que la suma de esos 4 criterios sería el 0.6%.

a) Criterio 1º (Criterio número de Lotes). Porcentaje 0,15%

Como son 5 los lotes investigados, la empresa que se presentó en las UTEs ALSA y MONBUS a los 5 lotes se le aplicaría el porcentaje del 0,15%, la que se presentase a 4 el 0,12%, a tres el 0,09%, a dos 0,06% y la que solo se presentase a 1 lote el 0,03%.

Se divide el porcentaje del 0,15% asignado a este criterio entre los 5 lotes, por lo que a cada empresa por presentarse a cada uno de los lotes se le aplicara un porcentaje para calcular la sanción de 0,03%. (Resultado de 0,15% dividido entre 5).

Por último, se multiplicará ese 0,03% por el número de lotes en los que se presentó en UTE la empresa y se determinará el porcentaje de sanción que le corresponderá de acuerdo con este criterio.

b) Criterio 2º (Criterio % participación en las UTEs). Porcentaje 0,15%

Teniendo en cuenta que fueron 5 los lotes investigados donde existió la práctica colusoria y siendo en cada lote el máximo de participación en el mismo del 100% la suma de todas las participaciones en todos esos 5 lotes será de 500. A continuación se divide el porcentaje del 0,15% asignado a este criterio entre los 500, por lo que por cada porcentaje de participación en los lotes de 1% se le aplicara un porcentaje para calcular la sanción de 0,0003%. (Resultado de 0,15% dividido entre 500)

A continuación se suma el porcentaje de la participación de cada una de las empresas en todas las UTEs en las que ha participado. De acuerdo con ello las participaciones totales de cada empresa en las UTEs será la siguiente (Tabla 17):

Tabla 17: Participaciones totales de cada empresa en las UTE:

Empresas	XG802	XG817	XG848	XG871	XG881	Total
Empresa Monforte	40	40	14			94
Aguas de Incio	1					1
Gómez de Castro	1	2		1		4
T. La Unión	1	1				2

A. Pontevedra	1					1
Galega de Autocares Gala	1					1
Castromil S.A.	30	40		70		140
Eleuterio López y Cía		2	2	1	2	7
Rias Altas S.A.		2	2	2	3	9
Autos Arcade S.L.		2				2
Auto Industrial S.A.		2				2
La Hispano Igualadina		1		1		2
Monbus Larga Distancia		1				1
Empresa Luber S.L.			2	1	2	5
Transportes Adaptados Regionales			15	6	21	42
Nex Continental Holdings			15		10	25
Autocares Castilla y León			15		20	35
Cal Pita S.A.			5			5
Interurbana de Autocares	12	2	15	6	21	56
Compostelana, S.A.U.	13	2	15	8	21	59

Por ultimo, se multiplicará ese 0,0003% por las participaciones totales de las UTEs de cada empresa y se determinará el porcentaje de sanción que le corresponderá de acuerdo con este criterio.

c) Criterio 3º (Criterio Beneficio ilícito). Porcentaje 0,15%

En este criterio se calcula el porcentaje del valor estimado del contrato (VEC) de cada lote en relación con el valor estimado de los cinco lotes (VE5L), para calcular el mayor o menor beneficio lícito que podría obtener cada empresa. Cuanto mayor sea el VEC también mayor será el beneficio ilícito que podría obtener la empresa, y mayor debe de ser la sanción (Tabla 18).

Tabla 18

	VEC (€ anuales)	VE5L (€ anuales)	Porcentaje VEC / VE5L
XG-802	1.676.502,05 €	30.131.532,38 €	5,56 %
XG-817	10.805.415,34 €	30.131.532,38 €	35,86 %
XG-848	4.472.133,17 €	30.131.532,38 €	14,84 %
XG-871	4.448.449,40 €	30.131.532,38 €	14,76 %
XG-881	8.729.032,42 €	30.131.532,38 €	28,97 %

A continuación, por una regla de tres, se divide el porcentaje del 0,15% asignado a este criterio entre esos cinco lotes en proporción al mayor o menor porcentaje de VEC/VE5L, de tal manera que (tabla 19):

Tabla 19

	Porcentaje VEC / VE5L	% del 0,15% que le corresponde
XG-802	5,56 %	0,009%
XG-817	35,86 %	0,054%
XG-848	14,84 %	0,022%
XG-871	14,76 %	0,022%
XG-881	28,97 %	0,043%

De acuerdo con este criterio a la empresa que solo participó en la UTE que se presentó al lote XG-817 se le aplicará un 0.054% como porcentaje de sanción por este criterio. Si participase en las UTEs que se presentasen a los lotes XG-817 y XG-871 se le aplicará un 0.076 (0,054 + 0,022) como porcentaje de sanción

por este criterio. Si participase en las UTEs que se presentasen a los lotes XG-802, XG-817 y XG-871 se le aplicará un 0.085 ($0.009 + 0,054 + 0,022$) como porcentaje de sanción por este criterio. Y la empresa que se ha presentado en UTE a los 5 lotes el porcentaje de sanción que le correspondería por este criterio será del 0,15% ($0.009 + 0,054 + 0,022 + 0,022 + 0,043$)

d) Criterio 4º (Criterio lotes adjudicados) Porcentaje 0,15%

De los 5 lotes en los que se produjo la actuación ilícita tres de ellos (XG-802, XG-817 y XG881) fueron adjudicados a las UTEs ALSA y MONBUS otros dos no (XG-848 y XG-871).

Para individualizar la sanción imponiéndola mas gravosa a las empresas que participaron en esas 3 UTEs adjudicatarias de lotes de la licitación 1/2020 DXM, este Pleno considera valorar la participación de esa empresa en cada una de esas UTEs con un 0,05% del porcentaje del 0,15% asignado a este criterio, resultado de dividir ese 0,15% entre esos 3 lotes adjudicados a las UTEs. (Resultado de 0,15% dividido entre 3)

De acuerdo con ello el porcentaje de sanción que se le impondría a la empresa de acuerdo con este criterio sería el siguiente (Tabla 20):

Tabla 20

Lotes adjudicados a las UTEs en las que participó esa empresa	Porcentaje de sanción
1	0,05%
2	0,10%
3	0,15%

El conjunto de criterios anteriores permite concretar el tipo sancionador que corresponde aplicar a cada una de las empresas sancionadas que formaron parte de las UTEs, aplicando la regla de proporcionalidad de acuerdo con la gravedad de su actuación y el beneficio ilícito obtenido o que podría obtener y aplicando la jurisprudencia que exige considerar la dimensión de la concreta infracción como referencia necesaria para asegurar la proporcionalidad y disuasión de las multas.

Considerando tales criterios se proponen los siguientes tipos infractores (tabla 21):

Tabla 21

Empresas Infractoras	Criterio 1º	Criterio 2º	Criterio 3º	Criterio 4º	Total
Empresa Monforte S.A.U.	0.09%	0,0282%	0,085%	0,10%	0,3032%
Aguas de Incio S.A.	0.03%	0,0003%	0,009%	0,05%	0,0893%
Gómez de Castro, S.A.	0.09%	0,0012%	0,085%	0,10%	0,2762%
Transportes La Unión S.A.	0.06%	0,0006%	0,063%	0,10%	0,2236%
Autobuses de Pontevedra S.A.	0.03%	0,0003%	0,009%	0,05%	0,0893%
Galega de Autocares Gala S.L.	0.03%	0,0003%	0,009%	0,05%	0,0893%
Castromil S.A.	0.09%	0,042%	0,085%	0,10%	0,317%
Eleuterio López y Cía S.L.	0,12%	0,0021%	0,141%	0,10%	0,3631%
Rias Altas S.A.	0,12%	0,0027%	0,141%	0,10%	0,3637%
Autos Arcade S.L.	0,03%	0,0006%	0,054%	0,05%	0,1346%
Auto Industrial S.A.	0,03%	0,0006%	0,054%	0,05%	0,1346%
La Hispano Igualadina S.L.	0,06%	0,0006%	0,076%	0,05%	0,1866%
Monbus Larga Distancia S.L.U.	0,03%	0,0003%	0,054%	0,05%	0,1343%
Empresa Luber S.L.	0,09%	0,0015%	0,087%	0,05%	0,2285%
Transportes Adaptados Regionales S.L.U.	0,09%	0,0126%	0,087%	0,05%	0,2396%
Nex Continental Holdings S.L.U.	0,06%	0,0075%	0,065%	0,05%	0,1825%
Autocares Castilla y León S.A.U.	0,06%	0,0105%	0,065%	0,05%	0,1855%
Cal Pita S.A.	0,03%	0,0015%	0,022%	0%	0,0535%
Interurbana de Autocares S.A.	0.15%	0,0168%	0,15%	0,15%	0,4668%
Compostelana, S.A.U.	0,15%	0,0177%	0,15%	0,15%	0,4677%

Por ultimo hay que tener en cuenta:

- Que tres empresas MONBUS (RIAS ALTAS S.A., EMPRESA LUBER S.L. Y ELEUTERIO LÓPEZ Y CÍA) que concurrieron en UTE en el lote XG-881 no tenían capacidad para concurrir individualmente a esa licitación, lo que es un criterio a tener en cuenta para la moderación de la sanción. Todas ellas se presentaron en UTEs a otros lotes. Así RÍAS ALTAS S.A y ELEUTERIO LÓPEZ Y CÍA se presentaron en UTE a los lotes XG-817, XG-848, XG-871 y XG-881 y EMPRESA LUBER S.L. a los lotes XG-848, XG-871, XG-871 y XG-881, por lo que este Pleno considera adecuado, conforme al principio de proporcionalidad, moderar la sanción en un 10%.

- La empresa DAINCO S.A. ha sido disuelta y liquidada por fusión por absorción de la entidad Interurbana de Autocares S.A.U. conforme a escritura pública otorgada el 14 de diciembre de 2020. En consecuencia, la SUBDIC ha imputado a Interurbana de Autocares S.A.U. la responsabilidad en la infracción de DAINCO S.A. y explica en su PR las razones para ello que este Pleno comparte¹⁵⁵.

La empresa DAINCO S.A. participó en la UTE que se presentó al lote XG-817 con un 2%, por lo que de acuerdo con los criterios antes vistos le correspondería aplicar el siguiente tipo:

¹⁵⁵ Considera la SUBDIC que para analizar esta cuestión debe partirse de las afirmaciones realizadas por el Tribunal de Primera Instancia de la UE cuando precisó que :

"Cuando entre el momento en que se cometió la infracción y el momento en que la empresa en cuestión debe responder de la misma, la persona responsable de la explotación de la empresa ha cesado de existir jurídicamente, es preciso localizar, en un primer tiempo, el conjunto de elementos materiales y humanos que participaron en la comisión de la infracción para, en un segundo tiempo, identificar a la persona que ha pasado a ser responsable de la explotación de dicho conjunto, con el fin de impedir que la empresa pueda evitar responder de la infracción a consecuencia de la desaparición de la persona responsable de la explotación de la misma en el momento en que se cometió la infracción." (párrafo 237).

De este modo, si la entidad legal infractora desaparece con posterioridad a la ejecución de la conducta ilícita y no existe ya como tal persona en el momento en el que se dilucida la existencia de la infracción y la responsabilidad derivada de la misma, debe identificarse a la entidad legal que resulta responsable de los medios materiales e inmateriales con los que se realizó la infracción y atribuir a esa nueva entidad la responsabilidad por la infracción. También señala la SUBDIC que el TS ha establecido como criterio para aplicar la excepción parcial al principio general de responsabilidad personal, la necesidad de permanencia de una identidad económica y empresarial o de identidad substancial entre las empresas sucesivas. Considerando insuficiente para romper la excepción mencionada los cambios de denominación, reorganización interna o incluso de forma jurídica, pues son hechos jurídicos propios e inherentes al cambio de titularidad de una sociedad. En el presente caso, el 14 de diciembre del año 2020, se eleva a escritura pública la absorción de DAINCO S.A. por la entidad Interurbana de Autocares SA.U. y por ello queda garantizada la permanencia de la identidad económica y empresarial de la primera aunque absorbida por Interurbana de Autocares SA.U.



Empresas Infractoras	Criterio 1º	Criterio 2º	Criterio 3º	Criterio 4º	Total
DAINCO S.A.	0.03%	0,0006%	0,054%	0,05%	0,1346%

Este porcentaje deberá de acumularse al que corresponde a la empresa absorbente Interurbana de Autocares S.A.U. sin que en ningún caso pueda superar el 0,6% del volumen de negocio total mundial de la empresa.

- En relación con la empresa CAL PITA S.A. este Pleno considera que la multa resultante de la aplicación del porcentaje a su facturación total mundial correspondiente al año 2024 no cumple en modo alguno la función disuasoria que la jurisprudencia exige para este tipo de sanciones. Como hemos visto la STS de 29 de enero de 2015¹⁵⁶ señala que:

"Esta Sala ha declarado (por todas, véanse las sentencias de 6 de marzo de 2003 y 23 de marzo de 2005, recursos de casación 9710/1997 y 4777/2002, respectivamente) que entre los criterios rectores para valorar la adecuación de las sanciones a la gravedad de los hechos se encuentra el de que "[...] la comisión de las infracciones anticoncurrenciales no debe resultar para el infractor más beneficiosa que el cumplimiento de las normas infringidas. Criterio que, aun no expresado literalmente en el artículo 10 de la Ley 16/1989 [tampoco explícitamente en la Ley 15/2007], puede entenderse implícito en las letras a), c) y d) de su apartado 2, así como en la facultad de sobrepasar el límite sancionador de los 150 millones de pesetas hasta el diez por ciento del volumen de ventas de la empresa infractora (artículo 10 apartado uno). En todo caso, con o sin mención legal específica, corresponde a la naturaleza misma de la propia potestad sancionadora, como lo demuestra su posterior inclusión bajo la rúbrica del «principio de proporcionalidad» en el artículo 131.2 de la Ley 30/1992".

Aunque ello dependerá ya del legislador, responsable último de fijar la aptitud intimidatoria de las sanciones, un sistema general de multas que pretenda establecer un nivel de disuasión adecuado quizás debería implicar no solo la ausencia, en todo caso, de aquellos beneficios sino un plus que añada, a los términos de la ecuación "beneficio esperado" menor al "coste de la sanción", añada, decimos, el factor de la probabilidad en la detección de las conductas infractoras."

También la STS de 24 de abril de 2012¹⁵⁷ declara que

"Es en este ámbito, en el que juega, precisamente, un papel extraordinariamente

¹⁵⁶ ECLI: ES:TS:2015:112

¹⁵⁷ ECLI:ES:TS:2012:2996

clarificador la motivación del concreto acto administrativo sancionador y en la medida en que la misma habrá de definir, no solo las circunstancias modificativas de la responsabilidad apreciadas y probadas, sino, además, la específica razón que entiende la Administración concurre para, en los márgenes otorgados por la ley, imponer una concreta sanción.”

Por esta razón considerando la especial gravedad de la actuación de la empresa ya que formó parte de un cartel que actuó en una licitación pública como fue la licitación de la concesión de transporte regular de viajeros de uso general por carretera que recibió el número de expediente 1/2020-DXM, con una duración de la concesión de 10 años y una posible prórroga de 5 años y con un valor estimado del lote al que se presentó (XG-848) de 44.721.331,69 € y aunque no fuese adjudicataria la UTE de la que formaba parte de ese lote, este Pleno considera que se deberá elevar el porcentaje al máximo del tipo permitido legalmente, es decir, se deberá de aplicar el **10% del volumen de negocio total mundial de la empresa del año 2024** para así ser un poco más disuasoria y resulte para el infractor un poco menos beneficiosa la multa que el cumplimiento de las normas infringidas.

Teniendo en cuenta todas las consideraciones anteriores, las sanciones proporcionadas y disuasorias que corresponde imponer a las entidades infractoras son las siguientes (Tabla 22)

Tabla 22

Empresas Infractoras	Tipo sancionador total (%)	Multa final €
Empresa Monforte S.A.U.	0,3032%	242.739,25
Aguas de Incio S.A.	0,0893%	3.049,03
Gómez de Castro, S.A.	0,2762%	18.148,13
Transportes La Unión S.A.	0,2236%	74.768,09
Autobuses de Pontevedra S.A.	0,0893%	3.131,42
Galega de Autocares Gala S.L.	0,0893%	1.724,02
Castromil S.A.	0,317%	193.507,43
Eleuterio López y Cía S.L.	0,3631%	10.754,81
Rias Altas S.A.	0,3637%	11.613,34
Autos Arcade S.L.	0,1346%	8.787,42
Auto Industrial S.A.	0,1346%	17.136,79

La Hispano Igualadina S.L.	0,1866%	117.732,82
Monbus Larga Distancia S.L.U	0,1343%	10.893,94
Empresa Luber S.L.	0,2285%	4.987,17
Transportes Adaptados Regionales S.L.U.	0,2396%	18.125,12
Nex Continental Holdings S.L.U.	0,1825%	643.174,41
Autocares Castilla y León S.A.U.	0,1855%	23.212,91
Cal Pita S.A.	10%	325,06
Interurbana de Autocares S.A. ¹⁵⁸	0,6%	163.206,86
Compostelana, S.A.U.	0,4677%	35.924,90

GRUPO AUTOCARES MONBUS S.L. (B27263896), el **2%** del volumen de negocio total mundial de la empresa, es decir, **3.551,30 euros**

Las empresas MONBUS que concurrieron en UTE al lotes XG-881 (RIAS ALTAS S.A., EMPRESA LUBER S.L. Y ELEUTERIO LÓPEZ Y CÍA) y no tenían capacidad para concurrir por si solas a esa licitación, pero si concurrieron en UTEs a otros lotes este Pleno considera adecuado, conforme al principio de proporcionalidad, moderar la sanción en un 10%, por lo que su sanción final será de:

Rías Altas S.A.	11.613,34	-10%	10.452,01 €
Eleuterio López y Cía S.L.	10.754,81	-10%	9.679,33 €
Empresa Luber S.L.	4.987,17	-10%	4.448,46 €

¹⁵⁸ El tipo sancionador de Interurbana de Autocares S.A. es el resultado de la suma del tipo sancionador que corresponde a Interurbana de Autocares S.A. (**0,4668%**) y el tipo que correspondería a DAINCO S.A. (**0,1846%**). Como el tipo sancionador de las empresas que participaron en las UTES se estableció en el 0,6% del volumen de negocio total mundial de las empresas, y la suma de 0,4668% y 0,1846% supera ese 0.6%, se fija el tipo sancionador para determinar la multa final que debe de pagar la empresa Interurbana de Autocares S.A. en el **0,6%**.



9.- PROHIBICIÓN DE CONTRATAR

La prohibición de contratar fue introducida en nuestro ordenamiento jurídico por la Disposición Final novena de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, que modificó los artículos 60 y 61 del entonces vigente texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (aprobado mediante Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre) y cuya entrada en vigor tuvo lugar el 22 de octubre de 2015.

La postura más común es la de negar la naturaleza sancionadora de estas prohibiciones de contratar considerándose como una medida de protección de la Administración para evitar la celebración de contratos con operadores cuya conducta podría clasificarse como reprobable contraria a la exigencia legal de una singular condición u honorabilidad para contratar con el sector público, lo que justificará a las entidades que lo integran excluir a esa empresa en sus relaciones. Como señala la Autoridad Catalana de Competencia (ACCO) en su Resolución de 21 de julio de 2020, expediente 100/2018, AEROBÚS esta prohibición de contratar

“(…) se basa en el requisito legal de una condición de honorabilidad para contratar con el sector público para que la empresa no tenga acceso, con un cierto alcance y duración, al mercado de licitación pública. La acción infractora de las mencionadas empresas excluye la honorabilidad requerida en las relaciones con la Administración en el campo de la contratación pública.”

La imposición de la misma se supedita al cumplimiento de ciertos presupuestos, entre ellos, a la existencia de una sanción administrativa firme (STS de 14 de septiembre de 2021).

9.1. IMPOSICIÓN DE LA PROHIBICIÓN DE CONTRATAR

Dispone el Artículo 71.1.b) de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de contratos del sector público (LCSP) que no podrán contratar con las entidades previstas en el artículo 3 de esa Ley con los efectos establecidos en el artículo 73, las personas en quienes concurra alguna de las siguientes circunstancias:

“b) 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, (...)”

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.

Los artículos 72 y 73 de la LCSP regulan la competencia, el procedimiento y los efectos de las prohibiciones de contratar establecidas en el artículo 71 de la Ley tal y como indicó este Pleno en su Resolución de 15 de diciembre de 2020 RESOLUCIÓN 4/2020 – LICITACIÓN TRANSPORTE ESCOLAR 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:

“Este Pleno estima que las infracciones de mayor gravedad, resultado de las conductas mas gravemente anticompetitivas, no pueden resultar mas beneficiosas para las empresas que las cometa que la comisión de una infracción menos grave y, sobre todo, cuando ese ilícito anticompetitivo se produce en el marco de una licitación pública. El propio artículo 71.1.b) cuando quiere establecer que la prohibición de contratar se limite exclusivamente a las sanciones muy graves, lo dispone expresamente en el texto, como es en el caso de las infracciones en materia medioambiental o en materia social. Pero deducir de una interpretación literal del art. 71.1. b) de la LCSP que la palabra “grave” de la frase “Haber sido sancionadas con carácter firme por infracción grave(...) de falseamiento de la competencia” solo incluye las infracciones graves de la LDC y excluye las “muy graves” significaría primar las empresas que mayores daños cometan contra el derecho de la competencia como es el caso de los carteles. De acuerdo con esa interpretación literal las empresas sancionadas por participar en un cartel en una contratación pública, a pesar de vulnerar de modo muy grave la normativa sobre competencia, podrían volver a concurrir a una nueva licitación, mientras las que habían cometido infracciones de menos gravedad estarían impedidos de poder concurrir a esa licitación pública ya que estarían afectados por la prohibición de contratar de la LCSP. No debemos de olvidar que para las empresas que concurren a la contratación pública la mayor parte de las sanciones no son las pecuniarias, sino la prohibición para poder concurrir a las licitaciones públicas”

Este mismo criterio se recoge en la Resolución de la CNMC de 30 de julio de 2025 dictada en el expediente S/0011/23 EÓLICA DE ALFOZ.

Automatismo en su aplicación.

La CNMC señala la existencia de un cierto automatismo en esta materia que deriva de la propia ley o del contenido de una resolución que declare la infracción, por así establecerlo el art. 71.1, b) de la LCSP. Así lo declara en la Resolución de la CNMC de fecha 17 de agosto de 2021 en el Expte. S/0013/19, CONSERVACIÓN CARRETERAS (criterio mantenido en otras resoluciones como la Resolución del 14 de marzo de 2019, en el Expte S/DC/0598/2016 ELECTRIFICACIÓN Y ELECTROMECAÑICAS FERROVIARIAS y



la Resolución de 20 de junio de 2019 en el Expte. SAMUR/02/18 TRANSPORTE ESCOLAR MURCIA).

Este mismo principio de automatismo en la imposición de la prohibición de contratar derivada de las sanciones por falseamiento de la competencia lo manifestó la CGC en su Resolución de 15 de noviembre de 2024 R 9/2024 – LICITACIÓN SERVICIOS LIMPIEZA, DESINFECCIÓN Y GESTIÓN RESIDUOS y Resolución de 30 de diciembre de 2021 R 5/2021 – LICITACIÓN SUMINISTRO USC.

Competencia de la CGC

La competencia de la CGC para el establecimiento de la mencionada prohibición de contratar le ha sido atribuida de conformidad con lo previsto en los artículos 72.2 y 72.3 de la LCSP que disponen que la resolución administrativa se pronunciará expresamente sobre el alcance y duración de la prohibición de contratar por la causa prevista en el artículo 71.1.b) de la LCSP. En esta línea hay que señalar que se ha pronunciado la sentencia 1115/2021 del Tribunal Supremo de 14 de septiembre de 2021¹⁵⁹ en la cual se hace mención varias veces la posibilidad de que el alcance y duración de la prohibición de contratar se determinen por la autoridad de competencia en la propia resolución sancionadora. Así afirma que:

“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.”

En otro párrafo indica que:

“Los efectos de la prohibición de contratar solo se producen, y la limitación solo es ejecutiva, desde el momento en el que se concreta el alcance y duración de la prohibición, bien en la propia resolución sancionadora, bien a través del procedimiento correspondiente y, en este último caso, una vez inscrita en el registro”

Otra sentencia del TS de 23 de marzo de 2022¹⁶⁰, que aunque la cuestión de interés casacional consistía en determinar si la declarada prohibición de contratar que incluye una resolución sancionadora dictada por la CNMC había de entenderse inmediatamente

¹⁵⁹ Sentencia 1115/2021 del Tribunal Supremo de 14 de septiembre de 2021 (número de recurso 6372/2020).

¹⁶⁰ Sentencia 368/2022 del Tribunal Supremo de 23 de marzo de 2022 (número de recurso 7454/2020).



ejecutiva a los efectos de su eventual suspensión cautelar, volvió a reconocer que en la resolución sancionadora se pueda concretar el alcance y duración de la prohibición:

"A tal efecto debe afirmarse que la prohibición de contratar acordada por la CNMC al amparo del art. 71.1. b) de la LCSP es una limitación anudada a la imposición de una sanción firme por una infracción grave en determinadas materias. Los efectos de la prohibición de contratar solo se producen, y la limitación solo es ejecutiva, desde el momento en el que se concreta el alcance y duración de la prohibición, bien en la propia resolución sancionadora bien a través del procedimiento correspondiente y, en este último caso, una vez inscrita en el registro."

Sobre este mismo tema, pero de forma más directa, el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña señaló que la Autoridad de Competencia era competente para pronunciarse sobre su alcance y duración de la prohibición de contratar, puesto que es precisamente la mejor situada para valorar la globalidad de las medidas de gravamen y sanción que pueden adoptarse ante actuaciones derivadas del incumplimiento de la normativa de competencia. Así señala en la sentencia de 28 de septiembre de 2022¹⁶¹ que:

"De lo dispuesto en el art. 72.2 de la LCSP se desprende que, si bien la procedencia de imponer la prohibición de contratar se debe contener en la resolución sancionadora, el alcance y duración de dicha prohibición puede concretarse de dos formas distintas: a) en la propia resolución sancionadora; b) o si la resolución sancionadora no contiene un pronunciamiento sobre extremo, "mediante procedimiento instruido al efecto, de conformidad con lo dispuesto en este artículo". Este procedimiento (art. 72.3 de la LCSP) "corresponderá al Ministro de Hacienda y Función Pública previa propuesta de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado, o a los órganos que resulten competentes en el ámbito de las Comunidades Autónomas en el caso de la letra e) citada". Por ello, el órgano administrativo que ha impuesto la sanción a la que anuda la prohibición de contratar remitirá de oficio testimonio a la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado (..)"

De todo ello se colige que la autoridad de competencia es competente para definir, respecto a cada 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 de prohibición de contratar, potestad que lleva implícita la de pronunciarse sobre su alcance y duración de la prohibición de contratar, puesto que es precisamente la autoridad de competencia la mejor situada para valorar de manera conjunta la globalidad de las medidas de gravamen y sanción que pueden adoptarse ante los hechos acreditados y la que está en mejor posición para ponderar las consecuencias en el mercado de las conductas

¹⁶¹Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de 28 de septiembre de 2022, núm. de recurso 464/2020, ECLI:ES:TSJCAT:2022:9189. Fundamento de Derecho Sexto.



sancionadas. Desde esta perspectiva, la garantía del control jurisdiccional del ejercicio de la potestad sancionadora, permite el control pleno de la medida decretada, tanto en su procedencia, como en su proporcionalidad.”

Por último, es importante en este tema el Auto del Tribunal Supremo de 6 de julio de 2023¹⁶² que declara en parte inadmisibile el recurso de casación interpuesto contra la sentencia de 19 de diciembre de 2022 dictada por la sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña por una empresa sancionada por la ACCO y a la que se le había impuesto la prohibición de contratar. El Auto que inadmite el recurso preparado por la representación procesal de esa empresa, considera que esa cuestión ya está resuelta pudiendo la propia resolución sancionadora establecer el alcance y duración de la prohibición de contratar y así afirma en su razonamiento Jurídico Tercero que:

“Pues bien, en relación con la competencia de las autoridades de competencia para imponer la prohibición de contratar, esta Sala, en SSTS de 23 y 28 de marzo de 2022, entre otras, dictadas en los recursos de casación 7454/2020 y 1758/2020, dijimos: «De lo dispuesto en el art. 72.2 de la LCSP se desprende que, si bien la procedencia de imponer la prohibición de contratar se debe contener en la resolución sancionadora, el alcance y duración de dicha prohibición puede concretarse de dos formas distintas: a) en la propia resolución sancionadora; b) o si la resolución sancionadora no contiene un pronunciamiento sobre extremo, «mediante procedimiento instruido al efecto, de conformidad con lo dispuesto en este artículo». Este procedimiento (art. 72.3 de la LCSP) «corresponderá al Ministro de Hacienda y Función Pública previa propuesta de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado, o a los órganos que resulten competentes en el ámbito de las Comunidades Autónomas en el caso de la letra e) citada». Por ello, el órgano administrativo que ha impuesto la sanción a la que anuda la prohibición de contratar remitirá de oficio testimonio a la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado»; y añadíamos: «Ya hemos destacado anteriormente que si bien es la resolución sancionadora la que declara la prohibición de contratar, el alcance y duración de dicha medida puede diferirse a un momento posterior, remitiendo, en este caso, testimonio de las actuaciones a la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado para que elabore una propuesta y sea el Ministro de Hacienda y Función Pública o los órganos que resulten competentes en el ámbito de las Comunidades Autónomas los que concreten el alcance de la prohibición»

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

¹⁶² Auto del Tribunal Supremo de 6 de julio de 2023, en el recurso de casación 2042/2023.

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”

En idéntico sentido se ha pronunciado el Auto del Tribunal Supremo de 13 de septiembre de 2023, en el recurso de casación 2365/2023.

9.2 RESPUESTA A LAS ALEGACIONES FORMULADAS A LA PROHIBICIÓN DE CONTRATAR

Como se recogió en los antecedentes, se formularon alegatos a la prohibición de contratar tanto en las alegaciones presentadas a la PR elaborada por la SUBDIC como en las alegaciones presentadas al Acuerdo de Recalificación por parte de:

las empresas referidas por sus representantes como “las empresas MONBUS”: (i) EMPRESA MONFORTE S.A.U., (ii) AGUAS DE INCIO S.A., (iii) GÓMEZ DE CASTRO, S.A., (iv) TRANSPORTES LA UNIÓN S.A., (v) AUTOBUSES DE PONTEVEDRA S.A. (vi) GALEGA DE AUTOCARES GALA S.L., (vii) CASTROMIL S.A., (viii) ELEUTERIO LÓPEZ Y CÍA S.L., (ix) RIAS ALTAS S.A., (x) AUTOS ARCADE S.L., (xi) AUTO INDUSTRIAL S.A., (xii) LA HISPANO IGUALADINA S.L., (xiii) MONBUS LARGA DISTANCIA (empresa sucesora de VIGO BARCELONA S.A.) y (xiv) EMPRESA LUBER S.L.

las empresas referidas por sus representantes como “las empresas ALSA” (i) AUTOCARES CASTILLA Y LEÓN S.A.U., (ii) CAL PITA S.A., (iii) COMPOSTELANA, S.A.U., (iv) INTERURBANA DE AUTOCARES S.A., (v) NEX CONTINENTAL HOLDINGS S.L.U. y (vi) TRANSPORTES ADAPTADOS REGIONALES S.L.U.

GRUPO AUTOCARES MONBUS, S.L.

Existen alegaciones comunes, en cuyo caso se responderá de manera conjunta.

9.2.1. Alegaciones de las empresas referidas por sus representantes como “las empresas MONBUS”: (i) EMPRESA MONFORTE S.A.U., (ii) AGUAS DE INCIO S.A., (iii) GÓMEZ DE CASTRO, S.A., (iv) TRANSPORTES LA UNIÓN S.A., (v) AUTOBUSES DE



PONTEVEDRA S.A. (vi) GALEGA DE AUTOCARES GALA S.L., (vii) CASTROMIL S.A., (viii) ELEUTERIO LÓPEZ Y CÍA S.L., (ix) RIAS ALTAS S.A., (x) AUTOS ARCADE S.L., (xi) AUTO INDUSTRIAL S.A., (xii) LA HISPANO IGUALADINA S.L., (xiii) MONBUS LARGA DISTANCIA (empresa sucesora de VIGO BARCELONA S.A.) y (xiv) EMPRESA LUBER S.L.

Alegación a) Alegan que la propuesta de prohibición de contratar PR carece de motivación y es imprecisa, impidiendo que las empresas MONBUS ejerzan su derecho de defensa de manera efectiva, y así considera que amplía el alcance material de la prohibición de contratar más allá del mercado afectado por la conducta lo que consideran que resulta completamente desproporcionado a la luz de la jurisprudencia y la práctica decisonal administrativa, llegando a solicitar al Pleno de la CGC que se “abstenga de imponer una prohibición de contratar a mis representadas, toda vez que dicha prohibición se impondría sin haber tenido estas la oportunidad de ser oídas con todas las garantías propias de nuestro sistema constitucional, no siendo posible presentar alegaciones adicionales respecto de su imposición en sede administrativa”. Teniendo en cuenta estas alegaciones que las empresas referidas por sus representantes como “las empresas MONBUS han presentado a la PR de la SUBDIC, en el apartado siguiente de esta Resolución se expondrán de manera detallada la motivación de la imposición de la prohibición de contratar así como de la duración y alcance de la misma.

Alegación b) Alegan que la PR de la SUBDIC vulnera el principio de proporcionalidad en línea con lo establecido por la LRJSP y con la postura adoptada por los tribunales. Cita la Comunicación de la CNMC y considera que la SUBDIC deja abierta la posibilidad de imponer una prohibición de contratar durante un periodo de entre 1 y 3 años, lo que consideran que resulta completamente desproporcionado a la luz de la jurisprudencia y la práctica decisonal administrativa. Consideran que la prohibición de contratar debería abarcar, como máximo, a las licitaciones públicas convocadas exclusivamente por la Xunta de Galicia en código CPV 60100000-9 y citan para ello Resoluciones de la ACCO, de la Agencia de la Competencia y de la Regulación Económica de Andalucía e incluso de la CGC Resolución de 15 de diciembre de 2020 en el marco del Expediente 4/2020, Licitación Transporte Escolar, alegando que lo acordado en esa Resolución es la práctica de la CGC. “Siendo esta la práctica de la CGC (...)” afirman.

Sobre ello debemos de indicar que la CGC delimita el alcance de la prohibición de contratar no de acuerdo con un criterio único sino conforme a la naturaleza, gravedad de las conductas y ponderando todas las circunstancias concurrentes en cada expediente con la finalidad de garantizar el cumplimiento de los principios de proporcionalidad, seguridad jurídica y protección de la Administración Pública frente a los operadores que no cumplan la condición de honorabilidad para poder contratar con el sector público. Por ello, aunque es cierto lo indicado respecto de la Resolución de 15



de diciembre de 2020 de la CGC R 4/2020, Licitación Transporte Escolar, un criterio distinto ha mantenido este Pleno en la Resolución de 30 de diciembre de 2021 R 5/2021 – LICITACIÓN SUMINISTRO USC, en la Resolución de 15 de noviembre de 2024 R 9/2024 – LICITACIÓN SERVICIOS LIMPIEZA, DESINFECCIÓN Y GESTIÓN RESIDUOS y Resolución de 21 de febrero de 2025 R 1/2025 – LICITACIÓN ACCIONES FORMATIVAS DE EMPLEO, en las que la prohibición de contratar se impuso respecto de “cualquier Administración Pública de Galicia” y siendo cada una de esas prohibiciones de contratar diferentes de la otras. La razón es que este Pleno, en cada expediente, pondera la prohibición de contratar a la naturaleza y gravedad de las conductas de las empresas investigadas.

En las alegaciones al Acuerdo de Recalificación las empresas referidas por sus representantes como “las empresas MONBUS” vuelven a solicitar, reiterando los argumentos de las alegaciones a la PR, que la prohibición de contratar que pudiera imponerse a las empresas MONBUS debe limitarse al CPV 60100000-9,S y que debería, como máximo, abarcar los servicios de transporte regular de uso general licitados por la Consellería de Infraestructuras e Mobilidade (o departamento de la Administración autonómica que tenga encomendadas las competencias en materia de movilidad).

Es cierto que el mercado relevante de producto es el de la contratación pública de concesión de servicio público de transporte regular de viajeros de uso general por carretera con el código CPV (vocabulario común de contratación pública) 60100000-9 y así ha fijado el alcance de la prohibición de contratar este Pleno en el Acuerdo de Recalificación de este expediente y así procederá también en esta Resolución como se explicará en los párrafos siguientes.

Además de la cláusula 2.1 del PCAP que describe el objeto del contrato se indica expresamente que tiene por objeto : “la concesión de los servicios públicos de transporte de viajeros descritos en los Proyectos de Explotación aprobados por la Dirección General de Movilidad de la Consejería de Infraestructuras y Movilidad de la Xunta de Galicia” y señala que el código relativo a la nomenclatura vocabulario común de contratos públicos (CPV) de la Comisión Europea es 60100000-9, que se corresponde con los servicios de transporte por carretera.

Alegan que la duración de la eventual prohibición de contratar debe fijarse atendiendo a la duración de la supuesta infracción y al grado de participación de las empresas MONBUS ya que consideran que la supuesta conducta habría tenido una duración de apenas 7 meses, solo habría afectado a 3 lotes del expediente 1/2020 DXM y que consideran que la concurrencia en UTE de las empresas MONBUS y ALSA “ha generado eficiencias para los consumidores en términos de calidad medioambiental de la flota” y consideran (sin acreditarlo) que “(...) la prohibición de contratar propuesta supondría una limitación muy significativa su actividad, pudiendo llegar a tener un impacto económico incluso superior al de la multa pecuniaria.” Sobre ello en los apartados siguientes se explicarán los criterios para la delimitación y alcance de la prohibición de



contratar teniendo en cuenta estas alegaciones.

Por ultimo solicitan al Pleno que "(...) delimite correctamente la prohibición de contratar en línea con la Comunicación de la CNMC". Sobre ello queremos manifestar que aunque es cierto que la CNMC aprobó el 13 de junio de 2023 la Comunicación 1/2023, sobre criterios para la determinación de la prohibición de contratar por falseamiento de la competencia, el Punto 2 de la misma, declara que la misma tiene por objeto "enunciar los criterios que guiarán la actuación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia a la hora de fijar en las resoluciones sancionadoras que adopte, de conformidad con la Ley de Defensa de la Competencia, la duración y alcance de la prohibición de contratar prevista en el artículo 71.1 b) de la Ley de Contratos del Sector Público. Estos criterios se aplicarán a los procedimientos sancionadores incoados por la Dirección de Competencia con posterioridad a la publicación de esta Comunicación." Conforme a ello esa Comunicación solo será vinculante para la propia CNMC y no para las Autoridades Autonómicas de Competencia ya que como señaló la sentencia del TSJG de 26 de enero de 2016¹⁶³ en su Fundamento Jurídico Sexto:

"(...) que no existe tutela ni jerarquía del ente gallego sobre el nacional"

y que

"No pueden extenderse las funciones coordinadoras de la CNMC hasta dejar sin efecto las funciones instructoras y resolutorias de los expedientes sancionadores de la CGC"

Conforme a ello, la Comunicación 1/2023, sobre criterios para la determinación de la prohibición de contratar por falseamiento de la competencia aprobada por la CNMC no es vinculante para la CGC ni puede imponer a este Pleno resolver en idéntico sentido que la CNMC. Sin embargo, los criterios utilizados en esa Comunicación de la CNMC podrán ser valorados y tenidos en cuenta por esta CGC para la fijación de la duración y alcance de la prohibición de contratar, pero, en todo caso, será este Pleno el que los determinará teniendo en cuenta no solo esa Comunicación sino todos los factores del expediente explicando, de forma extensa y detallada, las razones que motivan la aprobación del acuerdo.

9.2.2.- Alegaciones de las empresas referidas por sus representantes como "las empresas ALSA" (i) AUTOCARES CASTILLA Y LEÓN S.A.U., (ii) CAL PITA S.A., (iii) COMPOSTELANA, S.A.U, (iv) INTERURBANA DE AUTOCARES S.A., (v) NEX CONTINENTAL HOLDINGS S.L.U. y (vi) TRANSPORTES ADAPTADOS REGIONALES S.L.U.

¹⁶³ Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia de 27 de enero de 2016, ECLI:ES:TSJGAL:2016:423.

Como hemos señalado las alegaciones presentadas por las empresas referidas por sus representantes como "las empresas MONBUS" y las alegaciones presentadas por las empresas referidas por sus representantes como "las empresas ALSA" son idénticas en sus argumentaciones, incluso las alegaciones presentadas ante el Acuerdo de Recalificación. Unicamente modifican las referencias a MONBUS por ALSA por lo que se reiteran, por no repetir lo ya indicado por este Pleno ni hacer mas extenso el texto de esta Resolución, lo expuesto en el apartado anterior (9.2.1).

9.2.3. Alegaciones de GRUPO AUTOCARES MONBUS, S.L.

- En las alegaciones al Acuerdo de Recalificación señalan que la prohibición de contratar acordada por el Pleno de la CGC no es idónea y vulnera el principio de proporcionalidad.

Así afirman que la prohibición de contratar acordada respecto de GAM en el Acuerdo de Recalificación afecta a los servicios de transporte por carretera (código CPV 60100000- 9), pero ha quedado acreditado en el marco del presente expediente que GAM no desarrolla actividad alguna en el ámbito de los servicios de transporte por carretera, ni participa en licitaciones públicas relacionadas con dicho sector, y afirma que la empresa GAM es una sociedad meramente holding, cuya actividad se limita a "(...) la gestión de participaciones y a la prestación de servicios internos a una sociedad del grupo (Monfobus, S.L.), de la que obtiene la totalidad de sus ingresos", por lo que consideran que la aplicación de la prohibición de contratar a una sociedad "(...) que no opera en el mercado afectado no sirve para ningún fin (en la medida en que no es idónea) **y opera, en la práctica, como una restricción simbólica carente de utilidad.**" (énfasis añadido)

Consideran que la restricción impuesta le causará un perjuicio para GAM y que no tiene ningún impacto ni beneficio para la protección de los intereses generales, (...) ya que no tiene ningún efecto ejemplarizante en el mercado de referencia en la medida en que recae sobre un sujeto ajeno a ese mercado." Por el contrario, esta prohibición dañará aún más la reputación de GAM, quedará registrada y será pública, lo que puede afectar en sus relaciones con terceros y puede llegar a provocar su exclusión en otros ámbitos por apreciaciones erróneas del alcance de dicha prohibición. En el siguiente apartado este Pleno expondrán la motivación de la imposición de la prohibición de contratar así como de la duración y alcance de la misma.

- Alega que el Acuerdo de Recalificación amplía el alcance material de la prohibición de contratar más allá de la Administración Pública (la Consellería de Infraestructuras e Mobilidade de la Xunta de Galicia) que convocó el expediente 1/2020 DXM y para ello

utiliza idénticas razones y argumentos que los empleados en las alegaciones presentadas por las empresas referidas por sus representantes como "las empresas MONBUS" y "las empresas ALSA", por lo que se reitera lo ya señalado al contestar a esas alegaciones.

9.2.4.- Alegaciones de TRAVIESO CONSULTORES DE GESTION Y SOFTWARE DE TRANSPORTE DE VIAJEROS S.L.

En las alegaciones al Acuerdo de Recalificación señalan que la prohibición de contratar, a la que califican como sanción criterio que no mantiene este Pleno, que ha sido impuesta a la empresa GAM en dicho Acuerdo para que sea efectiva deberá extenderse a las empresas filiales que intervinieron de forma directa en la comisión de la infracción de la LDC, e indica que las filiales podrían salvarse de la que aquellas se propone que "(...) sean sancionadas en cuantías económicas mínimas con un año de prohibición de contratar, pero con la salvedad de que, si pagan las multas podrán liberarse de esta prohibición". Esta afirmación es evidentemente un error, ya que confunde el que sea posible levantar la prohibición de contratar con el solo pago de la multa impuesta en un expediente sancionador por ilícitos anticompetitivos con lo dispuesto en el art. 72.5 LCSP el cual establece que las prohibiciones de contratar se podrán revisar cuando la empresa sancionada cumpla con dos condiciones: a) acredite el pago o el compromiso de pago de la multa, y b) adopte medidas técnicas, organizativas y de personal apropiadas para evitar la comisión de futuras infracciones administrativas.

9.3 FIJACIÓN DE LA DURACIÓN Y ALCANCE DE LA PROHIBICIÓN

La Propuesta de Resolución de la SUBDIC a este Pleno se pronuncia expresamente sobre el alcance y duración y su propuesta es la imposición de una prohibición de contratar a las empresas Interurbana de Autocares S.A.U. (A28576015), Compostelana S.A.U. (A15064694), Transportes Adaptados Regionales S.L.U. (B84158922), Nex Continental Holdings S.L.U. (B85146363), Autocares Castilla y León S.A.U. (A24037905), Cal Pita S.A. (A15009939), Empresa Monforte S.A.U. (A15019243), Empresa Aguas de Incio S.A. (A27024694), Gómez de Castro S.A. (A27036623), Transportes la Unión S.A. (A36001576), Autobuses de Pontevedra S.A. (A36000081), Galega de Autocares Gala S.L. (B36246320), Castromil S.A. (A15000193), Eleuterio López y Cía S.L. (B27000678), Rías Altas S.A. (A15022551), Autos Arcade S.L. (B36004182), Auto Industrial S.A. (A32001117), La Hispano Igualadina S.L. (B27383454), Monbus larga distancia S.L.U. (B16421083) Empresa Luber S.L. (B27000678) respecto de cualquier licitación pública convocada en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Galicia con códigos CPV 60000000-8 Servicios de transporte (excluido el transporte de residuos), CPV



60100000-9 (servicios de transporte por carretera) y CPV 60130000-8 (servicios especiales de transporte de pasajeros por carretera), por un período mínimo de 1 año a contar desde la firmeza de la resolución que así lo acuerde por la comisión de una infracción muy grave en materia de falseamiento de la competencia.

Para fijar ese alcance y duración este Pleno tendrá en cuenta (como ha hecho en otras Resoluciones¹⁶⁴) que la prohibición tiene un claro carácter disuasorio superior, en muchas ocasiones, al de la imposición de multas. De ahí la importancia de la adecuada determinación del alcance y duración de la prohibición de contratar por la afectación que pueda implicar al mercado y a las empresas afectadas, siendo necesario una ponderación de todas las circunstancias concurrentes para garantizar el cumplimiento de los principios de proporcionalidad, seguridad jurídica y protección de la Administración Pública frente a los operadores que no cumplan la condición de honorabilidad para poder contratar con el sector público.

Como hemos visto, la CNMC aprobó el 13 de junio de 2023 la Comunicación 1/2023, sobre criterios para la determinación de la prohibición de contratar por falseamiento de la competencia, pero dicha Comunicación ya hemos indicado de acuerdo con la sentencia del TSJ de Galicia de 26 de enero de 2016, no es vinculante para la CGC ni puede imponer a este Pleno resolver en idéntico sentido que la CNMC. Sin embargo, los criterios utilizados en esa Comunicación de la CNMC van a ser valorados y tenidos en cuenta por esta CGC para la fijación de la duración y alcance de la prohibición de contratar teniendo en cuenta no solo esa Comunicación sino todos los factores del expediente explicando, de forma extensa y detallada las razones que motivan la aprobación del acuerdo.

Este Pleno a los efectos de determinar la fijación y alcance de la prohibición de contratar tendrá en cuenta los siguientes criterios:

- a) De acuerdo con el artículo 72.6 de la LCSP la duración máxima de la prohibición de contratar para infracciones administrativas firmes es de 3 años. Por tanto, la prohibición que podrá imponer este Pleno no podrá superar el máximo de tres años.
- b) La fijación de la duración y alcance de la prohibición de contratar incorporada a la PR de la SUBDIC se realizó en consideración a la comisión por parte de las empresas sancionadas de una infracción muy grave conforme al citado art. 62.4, letra a) de la LDC.
- c) La fijación de la duración y alcance de la prohibición de contratar incorporada a la PR de la SUBDIC se realizó en consideración a la comisión por las empresas de

¹⁶⁴ Por todas, Resolución de 15 de noviembre de 2024 R 9/2024 – LICITACIÓN SERVICIOS LIMPIEZA, DESINFECCIÓN Y GESTIÓN RESIDUOS.

una infracción muy grave del artículo 1 de la Ley de Defensa de la Competencia.

d) La conducta de las empresas sancionadas ha tenido el efecto de limitar la capacidad de elección de la mesa de contratación al presentar en UTE ofertas de grupos de empresas a lotes del procedimiento 1/2020-DXM, cuando se ha acreditado que tenían solvencia para poder concurrir de manera individualizada. Ello implicó un comportamiento que debe calificarse como reprobable y contrario a la exigencia legal de una singular condición de honorabilidad para poder contratar con la Administración pública.

e) Como hemos visto la actuación en cartel fue de los dos grupos de empresas de transporte de pasajeros que, como señala la sentencia del TSJ de Galicia de 10 de marzo de 2023, son los de "(...) de mayor nivel y tamaño económico, y cualquiera de ellas, por separado puede optar en mejores condiciones que el resto de las licitadoras a los lotes en que concurrieron en UTE (...)". Hemos visto que de acuerdo con el Informe Ardan Galicia 2025 elaborado por el Consorcio de la Zona Franca de Vigo, el Grupo consolidado al que pertenecen las empresas MONBUS sancionadas en este expediente (la empresa TRANSMONBUS SL, cuya propiedad mayoritaria pertenece a la empresa GAM, de acuerdo con su declaración Modelo 200 del año 2020) es el 37º Grupo consolidado de Galicia por importe neto de cifra de negocios (245,8 millones de euros) y en la provincia de Lugo "El primer puesto en generación de riqueza lo ocupa Transporte terrestre de pasajeros con un peso provincial del 6,02%, destaca en este sector el grupo empresarial TRANSMONBUS que con sus 21 empresas aporta el 86,03% del VAB provincial del sector". Que las empresas Alsa de acuerdo con su pagina web "cuenta con una moderna flota integrada por 6.262 autobuses, que transportan a 588 millones de viajeros al año, quienes son atendidos por un competente equipo formado por 17.137 profesionales" y señala como cuantía de su facturación la de 1.568,5 millones de euros.

Se tratan además de dos grupos de empresas con gran experiencia en la licitación pública, por lo que no puede considerarse su actuación fruto de un error o de la inexperiencia.

e) Que el mercado relevante de producto es el de la contratación pública de concesión de servicio público de transporte regular de viajeros de uso general por carretera con el código CPV (vocabulario común de contratación pública) 60100000-9 convocado por la Dirección Xeral de Mobilidade de la Xunta de Galicia.

f) La actuación sancionada lo ha sido en una única licitación pero en cinco lotes de gran valor económico.

g) Que la actuación se produce en un momento en que se abre a la competencia ese mercado.



h) El mercado geográfico se delimita en sentido restringido, por el marco de la licitación de referencia, pero afecta, a la Comunidad Autónoma de Galicia.

i) En cuanto a la estructura del mercado afectado los datos del Informe económico y de competitividad ARDAN 2025 elaborados por el Consorcio de la Zona Franca de Vigo acreditan que el sector del transporte terrestre de pasajeros está formado en Galicia por 229 empresas con una cifra de negocios total de 623,88 millones de euros y, como hemos visto, la cifra de negocios del grupo al que pertenecen las empresas sancionadas es de 245,8 millones de euros.

j) Que la empresa GAM alega que la prohibición de contratar a esa sociedad "(...) que no opera en el mercado afectado no sirve para ningún fin (en la medida en que no es idónea) y opera, en la práctica, como una restricción simbólica carente de utilidad", lo que hace sugerir si debe entonces ampliarse esa prohibición a todo tipo de contratos con la Administración para lograr esa utilidad que predicen los alegantes. Este Pleno, en la opción entre ampliar esa prohibición a todo tipo de contratación con la Administración o mantener la propuesta en el Acuerdo de Recalificación, considera adecuado por la afectación que pueda implicar al mercado y a GAM mantener la propuesta incluida en el Acuerdo de Recalificación.

Este Pleno, después de examinar el expediente, la PR de la SUBDIC, las alegaciones de las empresas denunciadas y la documentación por ellas aportada, analizando la afectación que pueda implicar la prohibición de contratar al mercado y a las empresas afectadas, ponderando todas las circunstancias concurrentes antes vistas con el objetivo de garantizar el cumplimiento de los principios de proporcionalidad, seguridad jurídica y protección de la Administración Pública frente a los operadores que no cumplan la condición de honorabilidad para poder contratar con el sector público, considera que la duración y alcance de la prohibición de contratar debe de ser:

Prohibición de contratar respecto de cualquier licitación pública convocada por la Xunta de Galicia en el ámbito territorial de toda la Comunidad Autónoma de Galicia con el código CPV 60100000-9 (servicios de transporte por carretera) por un periodo de 12 meses a contar desde la firmeza de la resolución.

Dado que la presente resolución define su concreto alcance y duración, dicha prohibición de contratar desplegará sus efectos de forma inmediata, sin perjuicio de su eventual suspensión cautelar conforme a lo previsto artículo 90.3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y de su eventual impugnación y suspensión cautelar ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

Self cleaning o autocorrección.



Por último, como hemos ya indicado, la LCSP recoge en su art. 72.5 la posibilidad de las empresas de presentar medidas autocorrección o de "self cleaning". En este sentido la Exposición de Motivos de la LCSP afirma que la misma:

"transpone las denominadas por las Directivas Comunitarias como «medidas de autocorrección», de manera que determinadas prohibiciones de contratar bien no se declararán o bien no se aplicarán, según el caso, cuando la empresa hubiera adoptado medidas de cumplimiento destinadas a reparar los daños causados por su conducta ilícita, en las condiciones que se regulan en esta Ley"

Ese art. 72.5 dispone que las empresas que quieran acogerse a esas medidas deberán acreditar el pago o compromiso de pago de la sanción que la autoridad de competencia le había impuesto, así como tendrán que adoptar "medidas técnicas, organizativas y de personal apropiadas para evitar la comisión de futuras infracciones".

A la vista de lo expuesto.

10.- RESUELVE

PRIMERO: Declarar acreditada la existencia de una infracción del artículo 1 de la Ley de Defensa de la Competencia consistente en el reparto de cinco lotes de transporte regular de viajeros de uso general por carretera en la Comunidad Autónoma de Galicia, licitados en el procedimiento de contratación 1/2020 DXM, desarrollada por las empresas: Empresa Monforte S.A.U., Empresa Aguas de Incio S.A., Gómez de Castro S.A., Transportes la Unión S.A., Autobuses de Pontevedra S.A., Galega de Autocares Gala S.L., Castromil S.A., Eleuterio López y Cía S.L., Rías Altas S.A., Autos Arcade S.L., Auto Industrial S.A., La Hispano Igualadina S.L., Monbus larga distancia S.L.U. (antes Vigo Barcelona S.A.U.), Empresa Luber S.L., Transportes Adaptados Regionales S.L.U., Nex Continental Holdings S.L.U., Autocares Castilla y León S.A.U., Cal Pita S.A., Interurbana de Autocares S.A.U., Compostelana S.A.U. y Grupo Autocares Monbus S.L.

Dichas conductas prohibidas se tipifican, a los efectos de la determinación de las sanciones, como infracciones muy graves de acuerdo al artículo 62.4 LDC.

SEGUNDO: Declarar responsable de dicha infracción a las empresas: GRUPO AUTOCARES MONBUS S.L. (B27263896), EMPRESA MONFORTE S.A.U. (A15019243), AGUAS DE INCIO S.A. (A27024694), GÓMEZ DE CASTRO, S.A. (A27036623),



TRANSPORTES LA UNIÓN S.A. (A36001576), AUTOBUSES DE PONTEVEDRA S.A. (A36000081), GALEGA DE AUTOCARES GALA S.L. (B36246320), CASTROMIL S.A. (A15000193). ELEUTERIO LÓPEZ Y CÍA S.L. (B27000678), RIAS ALTAS S.A. (A15022551), AUTOS ARCADE S.L. (B36004182), AUTO INDUSTRIAL S.A. (A32001117), LA HISPANO IGUALADINA S.L. (B27383454), MONBUS LARGA DISTANCIA (B164221083) que es empresa SUCESORA DE VIGO BARCELONA S.A. (A32125148), EMPRESA LUBER S.L. (B27006147), TRANSPORTES ADAPTADOS REGIONALES S.L.U. (B84158922), NEX CONTINENTAL HOLDINGS S.L.U. (B85146363), AUTOCARES CASTILLA Y LEÓN S.A.U. (A24037905), CAL PITA S.A. (A15009939), INTERURBANA DE AUTOCARES S.A. (A28576015) y COMPOSTELANA, S.A.U. (A15064694).

TERCERO: Imponer las siguientes sanciones:

Empresas	Multa €
Grupo de Autocares Monbus S.L.	3.551,30 €
Empresa Monforte S.A.U.	242.739,25 €
Aguas de Incio S.A.	3.049,03 €
Gómez de Castro, S.A.	18.148,13 €
Transportes La Unión S.A.	74.768,09 €
Autobuses de Pontevedra S.A.	3.131,42 €
Galega de Autocares Gala S.L.	1.724,02 €
Castromil S.A.	193.507,43 €
Eleuterio López y Cía S.L.	9.679,33 €
Rias Altas S.A.	10.452,01 €
Autos Arcade S.L.	8.787,42 €
Auto Industrial S.A.	17.136,79 €
La Hispano Igualadina S.L.	117.732,82 €
Monbus Larga Distancia S.L.U	10.893,94 €
Empresa Luber S.L.	4.448,46 €
Transportes Adaptados Regionales S.L.U.	18.125,12 €
Nex Continental Holdings S.L.U.	643.174,41 €
Autocares Castilla y León S.A.U.	23.212,91 €



Cal Pita S.A.	325,06 €
Interurbana de Autocares S.A	163.206,86 €
Compostelana, S.A.U.	35.924,90 €

CUARTO: Instar a las empresas a que en el futuro se abstengan de cometer prácticas como las que constituyen el objeto de la presente Resolución.

QUINTO: De conformidad con el art. 72.2 de la LCSP, acordar imponer a GRUPO AUTOCARES MONBUS S.L. (B27263896), EMPRESA MONFORTE S.A.U. (A15019243), AGUAS DE INCIO S.A. (A27024694), GÓMEZ DE CASTRO, S.A. (A27036623), TRANSPORTES LA UNIÓN S.A. (A36001576), AUTOBUSES DE PONTEVEDRA S.A. (A36000081), GALEGA DE AUTOCARES GALA S.L. (B36246320), CASTROMIL S.A. (A15000193), ELEUTERIO LÓPEZ Y CÍA S.L. (B27000678), RIAS ALTAS S.A. (A15022551), AUTOS ARCADE S.L. (B36004182), AUTO INDUSTRIAL S.A. (A32001117), LA HISPANO IGUALADINA S.L. (B27383454), MONBUS LARGA DISTANCIA (B164221083) que es empresa SUCESORA DE VIGO BARCELONA S.A. (A32125148), EMPRESA LUBER S.L. (B27006147), TRANSPORTES ADAPTADOS REGIONALES S.L.U. (B84158922), NEX CONTINENTAL HOLDINGS S.L.U. (B85146363), AUTOCARES CASTILLA Y LEÓN S.A.U. (A24037905), CAL PITA S.A. (A15009939), INTERURBANA DE AUTOCARES S.A. (A28576015) y COMPOSTELANA, S.A.U. (A15064694) la prohibición de contratar respecto de cualquier licitación pública de concesión de servicio público de transporte regular de viajeros de uso general por carretera con el código CPV (vocabulario común de contratación pública) 60100000-9 convocada por la Xunta de Galicia en el ámbito territorial de toda la Comunidad Autónoma de Galicia por un periodo de 12 meses a contar desde la firmeza de la resolución.

SEXTO: Instar a la Subdirección de Investigación de la Comisión Gallega de la Competencia para que vigile el cumplimiento de esta resolución.

SÉPTIMO: Notificar la presente Resolución a la Junta Consultiva de Contratación de Galicia a los efectos de lo resuelto sobre la prohibición de contratar.

Comuníquese esta Resolución a la Subdirección de Investigación de la Comisión Gallega de la Competencia, remítase certificación a la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Galicia y notifíquese a los interesados, haciéndoles saber que contra la misma no cabe recurso alguno en vía administrativa, pudiendo interponer recurso contencioso administrativo ante el Tribunal Superior de Justicia de Galicia, en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente al de su notificación.