



# MOORE

LEGAL Y COMPLIANCE

## ACTUACIONES RECIENTES DE LA CNMC

(Fuente CNMC)

### La CNMC desmantela un cártel que alteraba el resultado de licitaciones de los servicios de conservación y explotación de la Red de Carreteras del Estado

La CNMC ha sancionado con un total de **61,28 millones de euros** a 12 empresas por una infracción **constitutiva de cártel** consistente en la alteración de las licitaciones de servicios de conservación y explotación de carreteras convocadas por el Ministerio de Fomento (actual Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana) desde 2014 a 2018.

Se trata de una infracción muy grave prohibida por el artículo 1 de la Ley 15/2007 de Defensa de la Competencia y 101 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

Las empresas sancionadas por formar parte de este cártel son Acciona Mantenimiento de Infraestructuras, S.A. (Acciona Mantenimiento) y solidariamente su matriz Acciona, S.A., Aceinsa Movilidad, S.A. (Aceinsa), Alvac, S.A. (Alvac), API Movilidad, S.A. (API) y solidariamente su matriz ACS, Actividades de Construcción y Servicios, S.A., Audeca, S.L.U. (Audeca) y solidariamente su matriz Elecnor, S.A., Sociedad Anónima de Obras y Servicios Copasa (COPASA), Elsamex, S.A. (Elsamex), Elsan, S.A. (Elsan), y solidariamente su matriz Obrascón Huarte Laín, S.A., Ferroser Infraestructuras, S.A. (Ferroser) y solidariamente su matriz Ferrovial Servicios, S.A., Innovia Coptalia, S.A. (Innovia) y solidariamente su matriz Copcisa Corp. S.L., Mantenimiento de Infraestructuras, S.A. (Matinsa) y solidariamente su matriz Fomento de Construcciones y Contratas, S.A., Sacyr Conservación, S.A.U. (Sacyr Conservación) y solidariamente su matriz Sacyr, S.A.



#### Coordinación de ofertas para las licitaciones.

El funcionamiento del cártel se desarrollaba a través de reuniones “para tomar café” donde las empresas que formaban parte del mismo establecían periódicamente los criterios de coordinación de las ofertas económicas a presentar en las licitaciones del Ministerio de Fomento para los servicios de conservación de carreteras de la Red de Carreteras del Estado.

El cártel agrupaba las diferentes licitaciones en grupos para los que se acordaban unos criterios comunes de presentación de ofertas económicas. El cártel **asignaba una “bolsa” de puntos para cada grupo de licitaciones que se iban consumiendo por las empresas en función del nivel de descuentos sobre el presupuesto de contratación**. Cuando mayores fueran las bajas que presentasen en sus respectivas ofertas económicas, más puntos se gastaban, aplicando una fórmula específicamente diseñada por el cártel para cada grupo de contratos.

De este modo se limitaba el número de contratos en los que las empresas presentaban descuentos altos en cada grupo de licitaciones, ya que el número de puntos de la bolsa nunca era suficiente como para tratar de conseguir todos los contratos de cada grupo.

Este sistema incentivaba a cada empresa del cártel a **concentrar sus posibilidades de adjudicación en un número limitado de licitaciones, presentando en las restantes, ofertas con escasas o nulas posibilidades de adjudicación, convirtiéndose así en ofertas de cobertura**.

Las empresas acordaban también el umbral de descuentos para esas ofertas de cobertura y se comprometían a presentar ofertas en todas las licitaciones de cada grupo. De este modo se conseguía alterar el umbral de anormalidad (calculado sobre la base de las ofertas presentadas en cada licitación) y

podían conseguir que ofertas de empresas ajenas al cartel realmente competitivas fueran excluidas del proceso de contratación.

El sofisticado sistema diseñado por las empresas se fue adaptando a los sucesivos cambios en los pliegos de contratación introducidos por la administración. La mecánica empleada por el cartel resultaba particularmente compleja, facilitando la monitorización de su cumplimiento a la vez que se dificultaba enormemente su detección.

### Concentración del 70% de las adjudicaciones de Fomento (2014-2018).

La CNMC ha podido acreditar que el cartel operó entre febrero de 2014 y diciembre de 2018, aunque se han detectado conversaciones desde 2009. Las empresas participantes **se adjudicaron 71 licitaciones de un total de 101 que sacó el Ministerio de Fomento** relacionadas con la prestación de servicios de conservación y explotación de la Red de Carreteras del Estado.

El importe total de **las adjudicaciones a empresas del cartel superó los 530 millones de euros, lo cual supone el 63% del importe total adjudicado por el Ministerio** para los servicios de conservación de las Red de Carreteras del Estado, lo que da idea del impacto y alcance de este cartel.

### Investigación por parte de la CNMC.

La CNMC recibió en octubre de 2017 una información anónima alertando de la posible existencia de un cartel que afectaba al mercado de prestación de servicios de conservación y explotación de carreteras. Tras las inspecciones realizadas en varias sedes de las empresas que formaron parte del cartel en 2018, en julio de 2019 se incoó un expediente sancionador contra 13 empresas y en diciembre de 2020 se incluyó a Ferrovial Servicios en el mismo expediente sancionador que finalmente no ha sido sancionada en concepto de autora, sino como responsable solidaria por la conducta de su filial (Ferroser).

### Multas y prohibición de contratar con la administración.

La especial **complejidad y nocividad del cartel para el interés general han sido consideradas por la CNMC a título de agravante** a la hora de establecer el importe de las multas.

Respecto a la **prohibición de contratar** con las administraciones públicas, las conductas anticompetitivas sancionadas se han prolongado más allá de la fecha de entrada en vigor de la prohibición de

contratar (22 de octubre de 2015) por lo que se aplica la prohibición de contratar a las empresas participantes en el cartel. En este sentido, **la CNMC ha decidido remitir a la Junta de Contratación del Estado la notificación de esta resolución a fin de que se inicie el procedimiento de determinación de la duración y alcance a las empresas sancionadas**, en la medida que puedan seguir siendo licitantes en procedimientos de contratación pública.

La empresa Aceinsa se ha beneficiado de una reducción del 50% sobre el total de la multa impuesta al haber aportado elementos de prueba y que han permitido a la CNMC detectar y acreditar la existencia del cartel. Además, no se ha aplicado a esta empresa la circunstancia agravante, dado que se ha considerado que su valiosa colaboración por medio del programa de clemencia hace que no pueda considerarse que ha establecido mecanismos de garantía de la ejecución de la conducta. Por lo tanto, la multa impuesta a Aceinsa ha sido de 1.605.648 euros. Además, tampoco se ha incluido a Aceinsa en la prohibición de contratar con las administraciones públicas.

### La CNMC sanciona a Mediaset por emitir contenido mal calificado en horario de protección de menores

La CNMC ha sancionado a Mediaset con 521.003 euros por emitir contenido mal calificado y por la emisión de contenidos inapropiados en horario protegido (tres multas por tres infracciones: 200.001 euros, 161.001 euros y 160.001 euros).

Las **tres infracciones administrativas graves** cometidas por Mediaset ocurrieron el día 8 de abril de 2021. En concreto, durante la emisión del programa “Sálvame Limón” (con la calificación de “NR12”, en horario de protección general), y el programa “Sálvame Naranja” (con la calificación “NR7” en horario de protección reforzada). En estos programas se emitieron contenidos que, por la temática abordada, escenas e imágenes, resultan inadecuados para los menores de 16 años, y pueden resultar perjudiciales para su desarrollo físico, mental, o moral (como, por ejemplo, exposición detallada de graves conflictos emocionales y experiencias traumáticas trágicas e irreversibles). Ello incumple, en el caso del “Sálvame Naranja”, el artículo 7.2 y, en ambos programas, el artículo 7.6, en relación al artículo 58.12, todos de la Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual.

La CNMC recuerda que, contra esta Resolución, Mediaset podrá interponer directamente recurso contencioso-administrativo ante la Audiencia Nacional en el plazo de dos meses a partir del día siguiente al de su notificación.

## La CNMC inicia un expediente sancionador contra Apple y Amazon por posibles prácticas restrictivas de la competencia

La CNMC ha tenido acceso a determinada información de la que puede deducirse la existencia de indicios racionales de la comisión por parte de Amazon y Apple de una infracción de los artículos 1 de la Ley 15/2007, de 3 de julio de Defensa de la Competencia (LDC) y 101 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).

En concreto, la posible conducta ilícita consistiría en un acuerdo entre ambos grupos que incluiría posibles restricciones en la página web de Amazon en España (<https://www.amazon.es/>) en relación con:

- i. La venta minorista de productos de Apple por parte de terceras empresas;
- ii. Determinada publicidad de productos competidores de Apple y determinadas campañas dirigidas a clientes de Apple por parte de Amazon;
- iii. Otras restricciones comerciales.

Las conductas investigadas podrían estar restringiendo la competencia en los sectores de la venta por Internet de productos electrónicos, y de la prestación de servicios de comercialización a terceros vendedores minoristas a través de plataformas en línea (Marketplace) en España.

## La CNMC sanciona a varias empresas dedicadas a la gestión de archivos y servicios de documentación por manipular licitaciones públicas

La CNMC ha sancionado con un total de 161.855 euros a cuatro empresas dedicadas a la prestación de servicios de biblioteca y gestión de archivos y documentos, por una infracción del artículo 1 de la Ley de Defensa de la Competencia (LDC), constitutiva de cártel.

En octubre de 2019, la CNMC inició un sancionador contra Bibliodoc Servicios Documentales, S.L., Pandora Gestión Documental, S.L., Libnova, S.L. y contra D<sup>a</sup> Salomé Lendínez Ramírez por posibles prácticas anticompetitivas que afectarían a licitaciones públicas para gestionar los servicios de archivo y documentación de varias administraciones.

La Comisión ha acreditado que el “**modus operandi**” utilizado por estas empresa cuando se presentaban a los concursos para la adjudicación de contratos menores (y, en menor medida, procedimientos negociados y abiertos) supuso una manipulación de las licitaciones.

Entre otros, las empresas intercambiaron información sensible entre ellas y determinaron previamente los precios que incluían en las ofertas, comportamientos determinantes en la adjudicación de los contratos. Además, se ha verificado la solicitud y aceptación de ofertas de cobertura ficticias entre las empresas.

### Prácticas dañinas para la sociedad

Este tipo de prácticas son especialmente dañinas para la sociedad porque impiden competir a otras empresas en igualdad de condiciones, cuando se presentan a los concursos públicos, y encarecen los servicios que contrata la administración con el consiguiente impacto en el erario público y en los ciudadanos como contribuyentes.

Entre las administraciones afectadas se encuentran: el Ministerio de Defensa, el Ministerio de Fomento, el Centro Nacional de Arte Reina Sofía, el Centro de Historia y Cultura Militar de Baleares, la Biblioteca Regional de Madrid y el Instituto Nacional de Tecnología Agraria y Alimentaria (INIA).

### Duración de los cárteles y sanciones

Una vez instruido el expediente, la CNMC ha acreditado que las empresas Bibliodoc y Libnova participaron en una infracción del artículo 1 de la Ley de Defensa de la Competencia, constitutiva de cártel, durante los años 2016 a 2019.

Por su parte, las empresas Bibliodoc y Pandora participaron en una infracción del artículo 1 de la LDC constitutiva de cártel, durante los años 2018 y 2019, mientras que las empresas Alacaja y Pandora participaron en un acuerdo bilateral constitutivo de cártel en 2018.

En los tres casos se trata de infracciones calificadas de muy graves, conforme a lo dispuesto en el artículo 62.4 de la LDC.

En consecuencia, la CNMC ha impuesto las siguientes sanciones:

- Bibliodoc Servicios Documentales, S.L.: 65.254 euros
- Libnova, s.l.: 75.250 euros.
- Pandora Gestión Documental, S.L.: 20.351 euros.
- D<sup>a</sup> Salomé Lendínez Ramírez (Alacaja): 1.000 euros.

La CNMC acuerda remitir esta resolución a la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado a los efectos de la prohibición de contratar recogida en el artículo 71 de la Ley 9/2007, de Contratos del Sector Público.

La CNMC encarga a la Dirección de Competencia para que vigile el cumplimiento íntegro de esta resolución.

## La CNMC multa con más de 127,8 millones a las principales empresas de sistemas de seguridad, señalización y comunicaciones de la red del AVE, media distancia y cercanías en España

Durante 15 años, formaron un cártel que se repartió licitaciones convocadas por Adif por valor de más de 4.100 millones de euros, el desmantelamiento de varios cárteles en 2019 (electrificación ferroviaria y equipos electromecánicos) impulsó este nuevo sancionador, las multas totales impuestas en el sancionador previo (2019) y en el ahora resuelto alcanzan los 245 millones de euros.

La CNMC ha impuesto multas por un total de 127,3 millones de euros a Alstom, Bombardier, Cafs, Cobra, Nokia, Siemens Rail, Siemens S.A. y Thales, y a 10 de sus directivos (483.000 euros) por su participación en un cártel. Se trata de una infracción única y continuada, que prohíben los artículos 1 de la Ley 16/1989, 1 de la Ley 15/2007 de 3 de julio, de Defensa de la Competencia (en adelante, LDC) y 101 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).

Concretamente, las empresas crearon un cártel que se repartió de forma fraudulenta al menos 82 licitaciones del Ministerio de Fomento, del Gestor de Infraestructuras Ferroviarias (GIF) y, posteriormente, de Adif, **entre 2002 y 2017** para la construcción, ejecución de obras, suministro, instalación, puesta en servicio y mantenimiento de las **instalaciones de seguridad y comunicaciones de la red ferroviaria del AVE y de la convencional**.

Este tipo de instalaciones son esenciales para controlar y gestionar el tráfico ferroviario, las comunicaciones y la protección en la red de AVE (alta velocidad) y de las líneas convencionales (media distancia y cercanías) de la red ferroviaria española.

Las prácticas de este cártel **han sido especialmente dañinas** ya que, en algunos casos, los efectos del fraude se prolongan hasta 2040 por el periodo de vigencia de algunas de las licitaciones repartidas y adjudicadas a las compañías cartelizadas.

### Varios cárteles desmantelados en 2019

En el año 2019, la CNMC sancionó con 118 millones de euros a 15 empresas por formar varios cárteles que se repartieron los concursos públicos para la **electrificación de la red del AVE y la red convencional española** y sus equipos electromecánicos.

La información recabada durante la instrucción de ese expediente, especialmente durante las inspecciones domiciliarias a algunas empresas, alertó a la CNMC sobre la posible existencia de prácticas anticompetitivas que afectarían a **licitaciones convocadas para las instalaciones de seguridad, señalización y comunicaciones** (construcción, ejecución de obras, suministro, instalación, puesta en servicio y mantenimiento, etc.) de la red de alta velocidad y convencional.

En consecuencia, la CNMC activó nuevas investigaciones e inspeccionó la sede de Thales (mayo de 2017). Posteriormente, tras la [solicitud de clemencia](#) presentada por Siemens (junio 2017) ordenó inspecciones domiciliarias en las sedes de Bombardier y Cafs (diciembre de 2017). La investigación finaliza ahora con la resolución del presente sancionador.

### Modus operandi del cártel

El cártel surgió en 2002 por iniciativa de las dos principales empresas del sector en ese mercado, Alcatel (a partir de 2007 Thales) y Dimetronic (a partir de 2013 Siemens Rail), con el objetivo de no competir y repartirse las licitaciones mediante la constitución de una Unión Temporal de Empresas, UTE.

Ambas empresas **se repartieron los importes adjudicados**, (en los acuerdos iniciales se fijó en un 50-50%, que después se ajustó al 55-45%), y **también la tecnología de señalización** empleada en los proyectos. De esta forma, pudieron introducir sus sistemas tecnológicos en los concursos ganados al 50%, y se garantizaron también los contratos de mantenimiento (y sus correspondientes renovaciones).



A partir de 2003, se sumaron otras empresas al cártel: Siemens S.A., en 2003, NSN (actual Nokia), en 2007, y Cobra, en 2008.

### Cambios a partir de 2011

La entrada de nuevas empresas en el mercado y el hecho de que Adif introdujera cambios en 2011 en la evaluación del componente económico de las licitaciones favoreció la presentación de ofertas con precios más competitivos.

Sin embargo, en lugar de mantener la tensión competitiva iniciada en 2011, en la práctica, las empresas previamente competidoras acordaron establecer cuotas de reparto sobre las licitaciones y se incorporaron al cártel. En el caso de Alstom y Bombardier, a partir de 2014, y en el de CAFS, a partir de 2015.

Para cumplir los acuerdos adoptados, las empresas del cártel decidían qué UTE (Unión Temporal de Empresas) – participada por las empresas del cártel – optaba a ganar cada licitación, presentando otras UTE o, en su caso, empresas del cártel de forma individualizada, ofertas de acompañamiento.

Este tipo de acuerdos y prácticas concertadas revelan el uso de la **UTE como instrumento habitual del cártel**, sin que existiera una verdadera necesidad de utilizar dicha opción ni eficiencias que fueran trasladadas al órgano licitante.

### Efectos del cártel

Se trata de un **cártel muy dañino** que ha tenido el efecto real de eliminar o al menos restringir significativamente la competencia en **82 licitaciones**. Durante sus **15 años de duración**, las empresas se adjudicaron licitaciones por un **importe total de 4.142 millones de euros**. En algunos casos, la ejecución de los contratos adjudicados se mantiene hasta los **años 2035, 2037, 2038 y 2040**, por lo que sus efectos van más allá de la duración de propio cártel.

Asimismo, al tratarse de licitaciones convocadas por Adif (y previamente por el Ministerio de Fomento y el GIF), ha supuesto una merma económica para la Administración Pública, con el consiguiente **perjuicio para los consumidores y para contribuyentes**.

### Multas a empresas y directivos

Una vez instruido el expediente, la CNMC ha acreditado existencia de una infracción muy grave de los artículos 1 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia y 101 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, constitutiva de cártel, y ha impuesto

sanciones de 127,3 millones de euros a 8 empresas y 483.000 euros a 10 directivos.

En aplicación del [Programa de Clemencia](#) y teniendo en cuenta la información aportada por Siemens Rail y Siemens S.A., así como su directivo D. Gonzalo Martínez Delgado, se establece una reducción del 50% de las multas correspondientes que quedan fijadas en los siguientes importes:

- Siemens Rail Automation, S.A.U.: 9.450.555 euros
- Siemens S.A.: 5.000.000 euros
- D. Gonzalo Martínez Delgado: 17.000 euros.

## La CNMC multa a seis operadores del Grupo Dialoga por incumplir una medida provisional adoptada en un conflicto de portabilidad

La CNMC ha multado con 329.000 euros a seis operadores pertenecientes al Grupo Dialoga por una infracción muy grave contraria a la Ley General de Telecomunicaciones. Los operadores incumplieron una medida provisional impuesta por la Comisión derivada de un conflicto de portabilidad que mantenían con otro operador.

En concreto, los seis operadores mantenían un conflicto con Colt Technology por no llevar a cabo una serie de portabilidades solicitadas entre abril y diciembre de 2019.

La CNMC adoptó una medida provisional consistente en que los operadores del Grupo Dialoga permitieran como operadores donantes, las portabilidades solicitadas por clientes de Colt, en un plazo de cinco días. En este sentido, la Comisión recordaba a los ahora multados el “derecho de los abonados del servicio telefónico fijo al cambio de operador conservando su numeración o portabilidad”. Dicha medida provisional fue incumplida.

Por ello, la CNMC incoó un expediente sancionador y que ahora resuelve.

En concreto, la Comisión ha considerado que los operadores Dialoga Servicios Interactivos, S.A., Incotel Ingeniería y Consultoría, S.A., Operadora de Telecomunicaciones Opera, S.L., Contacta Servicios Avanzados, S.L., Incotel Servicios Avanzados, S.L. e Internet Global Business, S.L (todos ellos pertenecientes al Grupo Dialoga) cometieron una infracción muy grave tipificada en el artículo 76.12 de la Ley General de Telecomunicaciones.

En consecuencia, la CNMC ha impuesto varias multas que suman un total de 329.000 euros.

Las sanciones impuestas por el incumplimiento de las medidas provisionales decretadas por la CNMC son distintas de otras sanciones que puedan derivarse por no realizar las portabilidades a Colt.

## La CNMC sanciona con 300.000 euros a Albia Gestión de Servicios, S.L.U, filial del grupo Santa Lucía

La CNMC ha impuesto una multa de 300.000 euros a Albia Gestión de Servicios, S.L.U, filial del grupo asegurador Santa Lucía, por una infracción grave del artículo 62.3.d) de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia.

El pasado mes de abril, la CNMC abrió un expediente sancionador contra esta empresa por no haber notificado la operación de compra de la funeraria Tanatorios Móstoles, que ejecutó en octubre de 2019.

Esta práctica, conocida en el argot de competencia como “gun jumping”, supone un incumplimiento de la Ley de Defensa de la Competencia (LDC), ya que las empresas tienen la obligación de notificar sus operaciones de compra a la CNMC antes de ejecutarlas cuando superan determinados umbrales.

### Umbrales de notificación

Es obligatorio notificar la operación a la Comisión cuando la cuota de mercado individual o conjunta de las empresas que participan en la operación sea igual o superior al 50% en cualquiera de los mercados relevantes afectados por la operación.

En este caso, los umbrales se cumplían, al menos, en el mercado minorista de servicios de tanatorio en Móstoles, de acuerdo con las definiciones de mercado vigentes en los precedentes del sector funerario cuando se ejecutó la operación.

### Sanción a Albia

El control de las adquisiciones se realiza antes de su ejecución para evitar situaciones anticompetitivas que podrían afectar al interés general y, en tal caso, valorar la posibilidad de condicionar la operación a la previa asunción de compromisos asumidos por la parte o de condiciones fijadas por la CNMC.

Por todo ello, tras la instrucción del expediente, la CNMC ha impuesto a Albia Gestión de Servicios, S.L.U. una multa de 300.000 euros, de acuerdo con lo previsto en el artículo 63.1 b) de la LDC.

La CNMC recuerda que contra esta Resolución no cabe recurso alguno en vía administrativa, pudiendo interponer recurso contencioso-administrativo en la Audiencia Nacional, en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente al de su notificación.

### Aprobación en primera fase

Por otra parte, el 13 de enero de 2021, la CNMC requirió de oficio a Albia la notificación de la compra de Tanatorios Móstoles.

Después de analizar la operación, el pasado 20 de abril de 2021, la CNMC autorizó en primera fase sin compromisos, la citada adquisición, objeto ahora de sanción por las razones indicadas previamente.

