

RESOLUCIÓN

OBRA CIVIL 2

S/0021/20

CONSEJO. SALA DE COMPETENCIA

Presidenta

D^a. María Ortiz Aguilar

Consejeros

D^a. María Pilar Canedo Arrillaga

D. Carlos Aguilar Paredes

D. Josep Maria Salas Prat

Secretario del Consejo

D. Miguel Bordiu García-Ovies

En Madrid, a 5 de julio de 2022

La Sala de Competencia (**SC**) del Consejo de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (**CNMC**) con la composición expresada, ha dictado la siguiente resolución en el expediente incoado por la Dirección de Competencia (**DC**) contra varias empresas, por supuestas prácticas restrictivas de la competencia prohibidas en el artículo 1 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia (**LDC**) y por el artículo 101 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (**TFUE**).

TABLA DE CONTENIDO

I. Antecedentes	7
II. Las partes	10
II.1. ACCIONA CONSTRUCCIÓN, S.A.	10
II.2. DRAGADOS, S.A. (DRAGADOS)	10
II.3. FCC CONSTRUCCIÓN, S.A. (FCC)	10
II.4. LANTANIA, S.A. (LANTANIA)	11
II.5. OBRASCÓN HUARTE LAIN, S.A. (OHL).....	11
II.6. SACYR CONSTRUCCIÓN, S.A. (SACYR)	11
III. Marco Normativo.....	12
IV. Actividad afectada por la conducta.....	13
V. Hechos acreditados	14
V.1.Existencia y composición del denominado G7	14
V.2.El objeto del G7.....	16
V.3.El funcionamiento del G7.....	16
V.3.A. Cuestiones generales	16
V.3.B. Normas de funcionamiento.....	17
V.4.Elementos esenciales de la conducta	19
V.4.A. En relación con los trabajos compartidos.....	19
V.4.A.a. Funcionamiento general.....	19
V.4.A.b. Exclusividad del consultor	31
V.4.A.c. Sobre la identidad de los trabajos compartidos	31
V.4.A.d. Normas relativas a la calidad de los trabajos.....	37
V.4.B. En relación con los intercambios de información en el Grupo	37
V.4.B.a. Sobre la voluntad de las empresas de presentarse o no a licitaciones	38
V.4.B.b. Información relativa a la formación de UTEs por miembros del G7 u otras empresas de su grupo.....	41
V.5.La disolución del Grupo.....	43
V.6.Alcance de los trabajos compartidos por el Grupo.....	45
V.6.A. Número de trabajos compartidos	45
V.6.B. Datos sobre licitaciones públicas afectadas.....	47
V.6.C. Gasto en trabajos compartidos.....	48
V.6.D. Adjudicaciones de obras al G7.....	51
V.6.E. Fórmulas de ponderación entre la valoración técnica y económica del Grupo Fomento entre los años 1998 a 2017.....	53
VI. FUNDAMENTOS DE DERECHO	54
VI.1. [PRIMERO] Competencia para resolver	54
VI.2. [SEGUNDO] Normativa general aplicable	55
VI.3. [TERCERO] Propuesta de Resolución del órgano instructor	57
VI.4. [CUARTO] Valoración de la Sala de Competencia.....	58
VI.4.A. Tipificación de las conductas	58
VI.4.A.a. Principios generales	58
VI.4.A.b. Descripción de las conductas.....	61
VI. 4. A. b. i. Elementos esenciales de la conducta.....	61
(1). <i>Los acuerdos para compartir trabajos técnicos y su relevancia en las licitaciones públicas.....</i>	62
(1) <i>Cuestiones esenciales.....</i>	62
(2) <i>Sobre la escasa puntuación reconocida a los trabajos compartidos</i>	63

(3) Sobre el escaso número de casos en que las empresas comparten sus trabajos (o proyectos de licitación) respecto del total de licitaciones a que se han presentado.....	66
(II). Los intercambios de información	70
VI. 4. A. b. ii. El contexto jurídico	72
(I). Principios que deben cumplir las ofertas en los procedimientos de contratación pública.....	73
(1) El deber de proposición única y la interdicción de interferencia recíproca entre las ofertas presentadas en una licitación.....	73
(2) El deber de secreto de las proposiciones y de la identidad de los participantes en la licitación.....	76
(II). Consecuencias sobre los competidores del incumplimiento de los principios exigidos por la LCSP.....	77
(III). Consecuencias para la Administración del no respeto de estos principios	78
VI. 4. A. b. iii. El contexto económico de la conducta	81
(I). El mercado afectado y su nivel de concentración.....	81
(II). El impacto de compartir trabajos en la calidad de las ofertas	82
(1) Informe de DRAGADOS.....	82
(2) Informe de FCC.....	87
(3) Informe de FERROVIAL	90
(4) Conclusión sobre el impacto de compartir trabajos en la calidad de las ofertas.....	93
(III). La ventaja competitiva ilícita respecto de empresas no participantes en el G7	93
(IV). Conclusión sobre la aptitud de la conducta para afectar a la competencia	94
VI. 4. A. b. iv. Objetivos del acuerdo e intencionalidad de las partes	95
VI.4.A.c. Infracción única y continuada.....	98
VI. 4. A. c. i. Identidad de los distintos actos que integran la conducta.....	99
VI. 4. A. c. ii. Proximidad de los elementos que integran la conducta.....	100
VI. 4. A. c. iii. Existencia de un plan global y un objetivo común	100
VI. 4. A. c. iv. Contribución de las empresas al plan común.....	100
VI.4.A.d. Duración de la infracción.....	101
VI.4.A.e. Conclusión de la tipificación	102
VI.4.B. Antijuridicidad de la conducta	103
VI.4.C. Culpabilidad	106
VI.4.D. Responsabilidad individualizada de las empresas	108
VI.4.D.a. Empresas que no han sufrido reestructuraciones durante el periodo infractor.....	108
VI. 4. D. a. i. FCC CONSTRUCCIÓN, S.A.....	108
VI. 4. D. a. ii. OBRASCÓN HUARTE LAIN, S.A.	108
VI. 4. D. a. iii. SACYR CONSTRUCCIÓN, S.A.	109
VI.4.D.b. Empresas que han sufrido reestructuraciones durante el periodo infractor.....	109
VI. 4. D. b. i. ACCIONA CONSTRUCCIÓN, S.A.....	110
(I). Responsabilidad personal.....	110
(II). Responsabilidad a título sucesorio	111
VI. 4. D. b. ii. DRAGADOS, S.A.	112
(I). Responsabilidad personal.....	112
(II). Responsabilidad a título sucesorio	112
VI. 4. D. b. iii. FERROVIAL AGROMÁN, S.A.....	113
(I). Responsabilidad personal.....	113
(II). Responsabilidad a título sucesorio	114

VI.4.D.c. La especial situación de LANTANIA, S.A.	114
VI. 4. D. c. i. Antecedentes.....	114
VI. 4. D. c. ii. Posible incidencia de la situación concursal	115
VI. 4. D. c. iii. La continuidad económica	118
VI. 4. D. c. iv. Conclusión	120
VI.4.E. Los efectos restrictivos de la competencia	121
VI.4.F. Valoración de los programas de cumplimiento	122
VI.5. [QUINTO] Otras alegaciones	125
VI.5.A. Sobre la incoación del expediente y el principio <i>non bis in ídem</i>	125
VI.5.B. Sobre la supuesta vulneración de la separación funcional dirigida a garantizar la presunción de inocencia	129
VI.5.C. Sobre la incorporación íntegra de lo actuado en el expediente S/0611/17 al presente expediente	130
VI.5.D. Alegaciones relativas a las inspecciones.....	131
VI.5.E. Sobre la supuesta desnaturalización de la información reservada	132
VI.5.F. Sobre la solicitud de práctica de la prueba	133
VI.5.G. Sobre la solicitud de vista	134
VI.5.H. Sobre la solicitud de confidencialidad.....	135
VI.6. [SEXTO] Determinación de la sanción	135
VI.6.A. Criterios para la determinación de la sanción.....	135
VI.6.B. Volúmenes de negocios tenidos en cuenta para el cálculo de la sanción ...	137
VI.6.C. Tipos y sanción impuesta.....	138
VI.6.D. Alegaciones sobre la propuesta de sanción	139
VI.6.D.a. Consideración incorrecta del volumen de negocios consolidado	140
VI.6.D.b. Necesidad de tener en cuenta el impacto generado por la crisis sanitaria del Covid-19.....	140
VI.6.D.c. La posible incidencia de la falta de precedentes	141
VI.7. [SÉPTIMO] La prohibición de contratar	141
VII. RESUELVE.....	142
ANEXO I: EJEMPLOS DE TRABAJOS COMPARTIDOS EN LICITACIONES ENTRE LOS AÑOS 2008 A 2017.....	144
ANEXO 2: LISTA NO EXHAUSTIVA DE PROYECTOS CONSTRUCTIVOS COMPARTIDOS EN EL SENO DEL GRUPO (2007-2015)	157

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Recursos judiciales contra el acuerdo de incoación de 21 de julio de 2020	8
Tabla 2. Relación de alegaciones presentadas al PCH.....	8
Tabla 3. Relación de alegaciones presentadas a la PR	9
Tabla 4. Licitaciones de ADIF compartidas entre 2015 y 2017	34
Tabla 5. Empresas que anuncian al Grupo que no se presentarán a licitaciones.....	38
Tabla 6. Empresas que informan al Grupo de que no comparten trabajo en licitaciones a que se presentan	41
Tabla 7. Información intercambiada entre las empresas sobre la composición de UTE	43
Tabla 8. Número de total de trabajos compartidos en el periodo 2002 a 2016 según datos de las diferentes empresas del Grupo	45
Tabla 9. Nº de trabajos compartidos por empresa 2002 a 2016 (datos de las empresas).....	46
Tabla 10. Presupuesto total licitado, número de licitaciones públicas (total y por empresa), objeto de trabajo compartido en el Grupo, por año (2008-2016)	47
Tabla 11. Gastos individuales por empresa en trabajos compartidos (2002-2016)	48
Tabla 12. Coste de los trabajos compartidos de haber sido contratados fuera del Grupo, por empresa y por año (2002-2016)	49
Tabla 13. Adjudicaciones de una selección de obras públicas licitadas por la DGC que fueron objeto de trabajo compartido en el seno del Grupo.....	52
Tabla 14. Fórmulas de ponderación de las ofertas técnica y económica. Concursos del Grupo Fomento (1998-2017)	53
Tabla 15. Valoración de los componentes de la oferta técnica. Concursos del Grupo Fomento (1998-2017).....	54
Tabla 16. Sanciones propuestas por la DC	57
Tabla 17. Ejemplos de licitaciones en que se comparten varios trabajos	65
Tabla 18. Gasto de Dragados en trabajos compartidos (por tipo) y porcentaje sobre coste anual de trabajos compartidos de cada empresa (2012, 2013 y 2015)	67
Tabla 19. Gasto de ACCIONA trabajo compartido (2012-2016).....	67
Tabla 20. Resultados obtenidos por FCC en licitaciones con y sin trabajo compartido	89
Tabla 21. Media de puntuaciones técnicas de FERROVIAL cuando comparece de forma independiente y cuando comparece compartiendo trabajos	92
Tabla 22. Duración de las infracciones por empresa.....	137
Tabla 23. Volumen de negocios total en 2021	138
Tabla 24. Tipo sancionador total (% del volumen de negocios total) por empresa responsable	138
Tabla 25. Volumen de negocio de las empresas vinculado con en licitaciones públicas.....	139
Tabla 26. Sanciones por empresa responsable.....	139

ÍNDICE DE IMÁGENES

Imagen 1. Extracto de la pestaña “seguimiento” del cuadro Reuniones	23
Imagen 2. Detalle de los encabezados de la pestaña “Seguimiento” del Excel que se actualizaba semanalmente	23
Imagen 3. Ejemplos trabajos compartidos (1).....	29
Imagen 4. Ejemplos trabajos compartidos (2).....	29
Imagen 5. Gasto y ahorro teórico del G7	51
Imagen 6. Adjudicaciones de obras públicas objeto de trabajo compartido en el Grupo en las que participó Dragados durante 2016	51
Imagen 7. Adjudicaciones de obras públicas objeto de trabajo compartido en el Grupo durante 2016 (fuente FERROVIAL)	52
Imagen 8. Porcentaje de gasto segmentado por tipo de trabajo según datos de ACCIONA (2012-2016).....	68
Imagen 9. Cuota de mercado conjunta de las empresas del G7 por tipo de licitaciones	82
Imagen 10. Comparativa de ofertas de DRAGADOS para el Grupo Fomento cuando comparte estudios y cuando no los comparte	84
Imagen 11. Comparativa de ofertas de DRAGADOS para Grupo Fomento cuando comparte estudios y cuando no los comparte con detalle de resultados por año.....	85
Imagen 12. Comparativa de la valoración de las ofertas de Dragados para Grupo Fomento cuando comparte estudios y cuando no los comparte	86

I. ANTECEDENTES

- (1) Los días 25 y 26 de noviembre de 2014 la CNMC llevó a cabo una **inspección** domiciliaria en la sede de DRACE Infraestructuras, S.A. (DRACE) en el marco de las diligencias previas DP/0042/14. El objetivo era verificar su posible participación en acuerdos o prácticas concertadas en mercados relacionados con productos prefabricados de hormigón.

Durante el análisis de la documentación recabada en la citada inspección, la DC detectó elementos que no relevantes a efectos de las citadas diligencias previas pero que podrían resultar constitutivos de otra infracción del artículo 1 de la LDC y del artículo 101 del TFUE.

En particular, la DC localizó documentación que contenía indicios de posibles prácticas anticompetitivas en España en mercados relacionados con:

- la construcción y rehabilitación de infraestructuras;
- la construcción y rehabilitación de edificios, y
- el diseño y construcción de infraestructuras de tratamiento de agua.

- (2) El 22 de mayo de 2017 la DC acordó el inicio de una **información reservada** (artículo 49.2 de la LDC) [referencia S/DC/0611/17 (folio 218)]. A ella se incorporó la documentación procedente de las diligencias previas DP/0042/14 (folios 266 a 273 y 219 a 239) y el acta (con algunos de sus anexos) de la inspección donde se recabó la documentación¹.

- (3) Entre los días 30 de mayo y 2 de junio de 2017 la DC realizó **inspecciones** en las sedes de:

- Corporación Acciona Infraestructuras, S.L., Acciona Construcción, S.A. y Acciona Agua, S.A.;
- Dragados, S.A. y DRACE;
- FCC Construcción, S.A., FCC Aqualia, S.A. y Aqualia Intech, S.A.;
- Sacyr Construcción, S.A., Valoriza Agua, S.L. y Sociedad Anónima Depuración y Tratamientos (SADYT), y
- SEOPAN, Asociación de Empresas Constructoras y Concesionarias de Infraestructuras.

- (4) El 1 de octubre de 2018 la DC **incoó** un expediente sancionador bajo la referencia S/DC/0611/17 contra diversas empresas por posibles conductas prohibidas por el artículo 1 de la LDC y el artículo 101 del TFUE (folios 969 a 971).

¹ De conformidad con lo establecido en el artículo 30 del Real Decreto 261/2008, de 22 de febrero por el que se aprueba el Reglamento de Defensa de la Competencia (**RDC**), BOE núm. 50, de 27 de febrero de 2008, pp. 11575 a 11604.

- (5) El 14 de julio de 2020 la Sala de Competencia del Consejo de la CNMC declaró la **caducidad** del expediente S/DC/0611/17 e instó a la DC a incoar nuevamente procedimiento sancionador de conformidad con el artículo 49 de la LDC.
- (6) El 21 de julio de 2020 la DC acordó la **incoación del presente expediente** sancionador contra Acciona Construcción, S.A.; Dragados, S.A.; FCC Construcción, S.A.; Ferrovial Construcción, S.A.; Lantania, S.A. (a título de sucesora de la Empresa no incoada); Obrascón Huarte Lain, S.A., y Sacyr Construcción, S.A. por posibles conductas prohibidas en el artículo 1 de la LDC y en el artículo 101 del TFUE (folios 9 a 11).

El acuerdo de incoación fue notificado a todas las entidades afectadas el mismo día (folios 47 a 60).

Contra el acuerdo de incoación se han presentado una serie de **recursos judiciales** que, en cuadro resumen, se recogen a continuación junto con el contenido de los autos dictados sobre ellos.

Tabla 1. Recursos judiciales contra el acuerdo de incoación de 21 de julio de 2020

Empresa	Recurso	Medidas cautelares
ACCIONA	DDFF 4/20	Desestimadas (Auto 985/2022)
FERROVIAL	DDFF 3/20	Desestimadas (Auto 830/2021)

- (7) El 8 de septiembre de 2020 la DC **incorporó** al presente expediente todo lo actuado en el mencionado S/DC/0611/17 (folios 218 a 95.760).

El 27 de noviembre de 2020 tuvo entrada en la CNMC un escrito de LANTANIA, S.A. en el que considera que no se cumplen los requisitos para considerarla sucesora empresarial de la Empresa no incoada, por lo que solicita que se excluya del presente expediente sancionador (folios 95.838 a 95.856).

El 22 de diciembre de 2020 la DC requirió a la Empresa no incoada (folios 95.859 a 95.861) y LANTANIA, S.A. (95.866 a 95.869) información relacionada con la sucesión.

La contestación de la Empresa no incoada se recibió el 20 de enero de 2021 (folios 95.876 a 96.011) y la de LANTANIA, S.A. el 27 de enero de 2021 (folios 96.042 a 96.067). Fue completada el 2 de febrero de 2021 (folios 96.068 a 96.073).

- (8) El 25 de marzo de 2021 la DC notificó a los interesados el **pliego de concreción de hechos (PCH)** (folios 96.118 a 96.259). Todas las empresas presentaron alegaciones.

Tabla 2. Relación de alegaciones presentadas al PCH

Fecha	Empresa	Folios
29/04/2021	ACCIONA	96.420 a 96.503
05/05/2021	LANTANIA	96.507 a 96.524
05/05/2021	SACYR	96.539 a 96.603
05/05/2021	DRAGADOS	96.627 a 106.067

05/05/2021	FERROVIAL	107.071 a 106.160
05/05/2021	OHL	106.164 a 106.220
05/05/2021	FCC	106.224 a 108.236

- (9) DRAGADOS propuso en su escrito de alegaciones la **terminación convencional** del procedimiento, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 52 de la LDC. El 8 de junio de 2021 la DC consideró que no procedía aceptar la propuesta (folios 108.465 a 108.467).
- (10) El 23 de junio de 2021 se acordó el **cierre de la fase de instrucción** del procedimiento sancionador (folio 108.486).
- (11) El 29 de julio 2021 fue notificada a las empresas la **propuesta de resolución** del procedimiento sancionador (folios 108.507 a 109.659). Han presentado alegaciones las siguientes empresas:

Tabla 3. Relación de alegaciones presentadas a la PR

Fecha	Empresa	Folios
21/07/2021	LANTANIA	109.742 a 109.755
21/07/2021	SACYR	110.895 a 110.942
22/07/2021	FERROVIAL	110.943 a 111.089
23/07/2021	ACCIONA	111.093 a 111.173
26/07/2021	FERROVIAL	110.943 a 111.089
26/07/2021	OHL	111.272 a 111.413
27/07/2021	DRAGADOS	111.417 a 112.032
30/07/2021	FCC	112.036 a 112.292

- (12) El 4 de enero de 2022 la Sala de Competencia del Consejo de la CNMC acordó la **remisión de información a la Comisión Europea**². Se acordó suspender el plazo para resolver el procedimiento hasta que se diera respuesta por la Comisión Europea a la información remitida o transcurriera el término al que hace referencia el artículo 11.4 del Reglamento 1/2003 (folios 112.347 a 112.349). El plazo de suspensión fue levantado mediante acuerdo de 9 de febrero de 2022 (folios 112.532 a 112.546).
- (13) El 9 de febrero de 2022 la Sala de Competencia del Consejo de la CNMC adoptó un acuerdo por el que se requirió a las empresas que aportaran el **volumen de negocios del mercado afectado en el ámbito de las Administraciones Públicas y el volumen de negocios total** en el año 2021. En el citado acuerdo, la Sala acordó suspender el plazo de resolución del procedimiento sancionador (folios 112.547 a 112.625.1).

² De acuerdo con el artículo 11.4 del Reglamento (CE) n° 1/2003 del Consejo, de 16 de diciembre de 2002, relativo a la aplicación de las normas sobre competencia previstos en los artículos 81 y 82 del Tratado (OJ L 1, 4.1.2003, p. 1–25). ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2003/1/oj>.

El plazo de suspensión fue levantado mediante acuerdo de 7 de marzo de 2022 (folios 112.749 a 112.764.1).

- (14) Mediante acuerdo de 7 de marzo de 2022, la Sala de Competencia acordó, de conformidad con el artículo 37.1 d) de la LDC, suspender el plazo máximo para resolver el procedimiento hasta que la Audiencia Nacional resolviera sobre las medidas cautelares de suspensión solicitadas por ACCIONA y FERROVIAL en sus recursos judiciales para la protección de derechos fundamentales con número DDFP 4/2020 (folios 112.765 a 112.781.1).

El plazo de suspensión fue levantado mediante acuerdo de 30 de junio de 2022.

- (15) La Sala de Competencia del Consejo de la CNMC deliberó y falló el asunto en su reunión de 5 de julio de 2022.

II. LAS PARTES

- (16) Son partes interesadas en el procedimiento las que se relacionan a continuación.

II.1. ACCIONA CONSTRUCCIÓN, S.A.

- (17) ACCIONA CONSTRUCCIÓN es una sociedad del grupo ACCIONA que aglutina su unidad de negocio en materia de construcción referida a puentes, carreteras y estructuras especiales; ferrocarriles y túneles; puertos y obras hidráulicas, y servicios de ingeniería civil, industrial y ambiental.

Con anterioridad al 1 de enero de 2017, ACCIONA CONSTRUCCIÓN, S.A. tenía como denominación social ACCIONA INFRAESTRUCTURAS, S.A. Por este motivo, en la presente resolución se utiliza la denominación ACCIONA para referirse indistintamente a cualquiera de estas dos denominaciones que ha utilizado la empresa en estos años.

II.2. DRAGADOS, S.A. (DRAGADOS)

- (18) DRAGADOS es una de las compañías cabeceras del grupo empresarial ACS (Actividades de Construcción y Servicios, S.A.) en el sector de la construcción.

La actividad de DRAGADOS está orientada al desarrollo de infraestructuras de obra civil (autopistas, obras ferroviarias, marítimas, hidráulicas y aeroportuarias) y a proyectos de edificación, tanto residencial como no residencial.

DRAGADOS cuenta con diferentes filiales especializadas en áreas geográficas y actividades específicas.

II.3. FCC CONSTRUCCIÓN, S.A. (FCC)

- (19) FCC CONSTRUCCIÓN es la sociedad cabecera del área de construcción del grupo empresarial FCC (Fomento de Construcción y Contratas, S.A.).

Las actividades del área de construcción del grupo FCC abarcan los distintos ámbitos de la ingeniería y de la construcción, con especial énfasis en la ejecución de obras civiles (carreteras, ferrocarriles, aeropuertos, obras hidráulicas, marítimas, túneles, puentes, metros, estaciones depuradoras) y de edificación (residencial y no residencial: hospitales, estadios de fútbol, museos, oficinas).

- (20) FERROVIAL es la sociedad del grupo empresarial FERROVIAL, S.A. que cubre sus actividades en materia de construcción de obra civil, edificación y obra industrial.

Entre sus construcciones destacan las autopistas con sistemas inteligentes de peaje; túneles, puentes y viaductos; ferrocarriles, metro y otras redes de transporte; instalaciones portuarias y aeroportuarias; edificios emblemáticos; proyectos de rehabilitación energética e histórica; obras hidráulicas; plantas de tratamiento de agua, y desaladoras.

- (21) Entre 1999 y junio de 2020 la denominación de FERROVIAL fue FERROVIAL AGROMÁN, S.A. Por este motivo, cuando se emplee el nombre de FERROVIAL nos referiremos indistintamente a cualquiera de estas dos denominaciones.

II.4. LANTANIA, S.A. (LANTANIA)

- (22) LANTANIA es una empresa que inició su actividad en marzo de 2018 con la adquisición de las unidades de negocio de construcción, agua y energía del grupo empresarial de la Empresa no incoada (folios 96.115 a 96.117). Con anterioridad a septiembre de 2018, LANTANIA tenía como denominación Travis Gestión de Activos, S.L.

- (23) Dentro del grupo de la Empresa no incoada, la Empresa no incoada fue la sociedad que aglutinó la actividad del grupo en el área de construcción, tanto en obra civil como edificación durante el periodo objeto de investigación en el presente expediente.

II.5. OBRASCÓN HUARTE LAIN, S.A. (OHL)

- (24) OHL es la cabecera de un grupo de empresas que cuenta con una división denominada OHL Construcción, dedicada a la construcción de obra civil y edificación singular (proyectos de hospitales y edificación no residencial). OHL Construcción cuenta con varias empresas filiales activas en España.

II.6. SACYR CONSTRUCCIÓN, S.A. (SACYR)

- (25) SACYR CONSTRUCCIÓN es la principal filial del grupo empresarial SACYR, cuya matriz es SACYR, S.A.

SACYR CONSTRUCCIÓN es la sociedad de dicho grupo que cubre el área de negocio centrada en ingeniería e infraestructuras, en proyectos de obra civil (autopistas, metro y ferrocarril, aeropuertos, marítimas e hidráulicas) y edificación.

- (26) Con anterioridad a 2012, SACYR tuvo como denominación SACYR, S.A.U. En 2013 SACYR, S.A. pasó a ser la denominación de la matriz del grupo, que hasta entonces había sido SACYR VALLEHERMOSO, S.A.

III. MARCO NORMATIVO

- (27) Durante el periodo 1992 a 2017 han estado en vigor cinco **normas** con rango de ley distintas en materia de contratación pública:

- Ley de Contratos del Estado, texto articulado aprobado por Decreto 923/1965.
- Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas (Fecha de entrada en vigor: 08/06/1995).
- Ley 30/2007, de 30 de octubre, de contratos del sector público. (Fecha de entrada en vigor: 30/04/2008).
- 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 (Fecha de entrada en vigor: 16/12/2011).
- Actualmente está en vigor 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, en adelante, LCSP.

- (28) Los **contratos de obras** se han definido en las distintas leyes de contratación pública como aquellos que tienen por objeto la realización de una obra que responda a las necesidades especificadas por una entidad del sector público contratante.

Se entiende por obra el resultado de un conjunto de trabajos de construcción o de ingeniería civil, destinado a cumplir por sí mismo una función económica o técnica, que tenga por objeto un bien inmueble³.

Un contrato de obras requiere la previa elaboración, supervisión, aprobación y replanteo del correspondiente proyecto, que definirá con precisión el objeto del contrato.

El órgano de contratación es quien, por lo general, elabora el proyecto de la obra, aunque puede contratarlo a través de un procedimiento de licitación autónomo (art. 314.1 de la LCSP).

³ Artículo 13.2 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), BOE núm. 272 de 9 de noviembre de 2017.

- (29) Existe la posibilidad de que, con carácter excepcional, el proyecto y la ejecución de la obra sean licitados a través de un mismo procedimiento de contratación (artículo 234 LCSP). En estos casos excepcionales, la licitación requerirá la redacción previa por la Administración o entidad contratante del correspondiente anteproyecto o documento similar.
- (30) Como en todo contrato administrativo en los contratos de obra rigen los principios de proposición única y secreta, que implica que las propuestas económicas y técnicas presentadas por las empresas en la fase de licitación deben ser autónomas e independientes y se deben mantener en secreto hasta su apertura pública⁴.

IV. ACTIVIDAD AFECTADA POR LA CONDUCTA

- (31) En este expediente se analizan una serie de conductas que afectan a contratos de obras licitados por una diversidad de Administraciones Públicas en España. Se trata, en su gran mayoría, de infraestructuras civiles y edificios públicos, aunque también se observa, en menor medida, una afectación a edificios residenciales. Existen precedentes nacionales y de la Unión Europea en los que se ha analizado el sector de la construcción, llegándose a la conclusión de que comprende, entre otras actividades⁵:

- obra o ingeniería civil,
- edificación residencial y
- edificación no residencial.

Desde una perspectiva geográfica, la conducta afecta a todo el territorio nacional⁶. Ello se debe a que las empresas constructoras, cualquiera que sea su origen, se presentan a las licitaciones públicas por todo el territorio nacional, incluso cuando el órgano de contratación convocante es autonómico o local.

Hay empresas que tienen su negocio más centrado en un territorio, pero todas se ven sujetas a las presiones competitivas de las empresas que operan a escala nacional o en otras zonas.

⁴ Artículo 139.2 y 3 de la LCSP.

⁵ Por ejemplo, las decisiones de la Comisión Europea de 16 de abril de 1997, Asunto IV/M.874 AMEC/FINANCIERE SPIE/SPIE BATIGNOLLES; y de 1 de octubre de 1999, Asunto IV/M.1670/GERIL/FCC CONSTRUCCION/ENGIL. También véanse los Informes del extinto Servicio de Defensa de la Competencia en los expedientes N-05036 SACYR-VALLEHERMOSO/SUFI y N-245 ACS/DRAGADOS.

⁶ Por ejemplo, la Resolución de la Comisión Nacional de la Competencia (CNC) de 21 de diciembre de 2012, Expediente C/0480/12 ACCIONA AGUA/AIGUES DE CATALUÑA/RED TER LLOBREGAT, así como los informes del extinto Servicio de Defensa de la Competencia en los expedientes N-05073 SOREA/ATERCA y N-227 RWE AQUA/PRIDES/ONDAGUA.

V. HECHOS ACREDITADOS

V.1. Existencia y composición del denominado G7

(32) La actividad del Grupo se remonta al año **1992**⁷.

Desde ese año, un grupo de empresas constructoras se reunían semanalmente para analizar licitaciones de obras que se habían publicado en diferentes plataformas (folio 8.493).

En esas reuniones, las empresas se comunicaban entre sí la decisión de compartir -entre todas o en un subgrupos- una parte o la totalidad de los trabajos que componían las ofertas técnicas que presentaban en los procedimientos de contratación de obra y edificación licitados por diversas Administraciones Públicas en España. Las reuniones servían igualmente para realizar el seguimiento de los trabajos encargados en grupo.

Además, las empresas intercambiaban en estas reuniones otra información comercialmente sensible como su intención o no de concurrir a licitaciones o la intención de formar UTEs y sus miembros lo que no era inherente al hecho de compartir trabajos que formarían parte de sus ofertas.

En adelante a este grupo se le denominará, indistintamente, el Grupo o G7.

(33) La **composición** del Grupo (y su número de integrantes) fue variando a lo largo de sus cerca de 25 años de existencia (folios 36.643, 36.654, 47.488 y 47.489), debido principalmente a las operaciones de concentración del sector.

La cronología de la evolución de los componentes del Grupo es la siguiente:

Año 1992: los miembros iniciales fueron las siguientes siete empresas:

- Agromán Empresa Constructora, S.A.;
- Auxini, S.A.; Cubiertas y MZOV, S.A.;
- Entrecanales y Távora, S.A.;
- Ferrovial, S.A.;
- Huarte, S.A.; y
- Obras y Construcciones Industriales, S.A. (OCI o OCISA, que en ese mismo año pasó a denominarse OCP Construcciones, S.A., al fusionarse con Construcciones Padrós, S.A.;

Año 1993: se incorporan al Grupo las empresas FCC Construcción, S.A. y Dragados y Construcciones, S.A. (que posteriormente, en 1999, pasó a denominarse Dragados, Obras y Proyectos, S.A.);

Año 1996: se producen los siguientes hechos relevantes:

- Huarte S.A. abandona el Grupo al entrar en suspensión de pagos,

⁷ Folios 36.643 y 36.654, así como 47.488 y 47.489, citados *supra*.

- Cubiertas y MZOV, S.A. y Entrecanales y Távora, S.A., se fusionan y dan lugar a Necso Entrecanales Cubiertas, S.A. (NECSO)⁸. Esta empresa pasa a ser filial constructora del grupo Acciona creado en 1997.
- OCP Construcciones, S.A. adquiere Auxini, S.A.

Año 1997: OCP Construcciones y Ginés Navarro se fusionan y dan lugar a la creación del nuevo holding Actividades de Construcción y Servicios –ACS-, que pasa a ser representado en el Grupo por ACS, Proyectos, Obras y Construcciones, S.A.;

Año 1999: Se producen los siguientes hechos relevantes:

- Pasan a ser miembros del Grupo OHL y Sacyr, S.A.⁹
- Ferrovial, S.A. adquiere Agromán Empresa Constructora, S.A., que pasa a denominarse Ferrovial Agromán, S.A. y a ser el representante del grupo Ferrovial en el Grupo de empresas constructoras.

Año 2001: entra como miembro la Empresa no incoada;

Año 2004: ACS, Proyectos, Obras y Construcciones, S.A. y Dragados Obras y Proyectos, S.A. se fusionan dando lugar a Dragados, S.A., que queda como miembro del grupo ACS en el G7.

Hasta el año 2017: El Grupo queda compuesto por las siguientes siete empresas (de ahí, la denominación que recibía internamente el Grupo como G7)¹⁰:

- ACCIONA (folio 47.307);
- Empresa no incoada (folio 47.307);
- DRAGADOS (folios 37.918 y 37.919 en conexión con los folios 17.160, y 48.033 a 48.035);
- FCC (folio 47.307);
- FERROVIAL (folios 17.160, y 48.033 a 48.035);
- OHL (folio 47.307); y
- SACYR (folios 37.918 y 37.919 en conexión con los folios 17.160 y 48.033 a 48.035).

(34) En un correo electrónico de mayo de 2013 remitido por uno de los consultores contratados por el Grupo a representantes del resto de empresas que lo formaban, manifiesta a raíz del encargo de un trabajo técnico (folio 41.962):

*“Después de doce años es la primera vez que recibo una crítica de esta magnitud, por no decir que pocas críticas he recibido. Supongo que alguna vez debía ser la primera, y porque no, puestos a hacerlo que sea bien, **con copia a las 7 constructoras más importantes del país**”.* (Énfasis añadido).

⁸ En 2005 NECSO se transformaría en ACCIONA INFRAESTRUCTURAS, S.A. y posteriormente esta pasaría a denominarse ACCIONA CONSTRUCCIÓN, S.A., tal y como se ha descrito en el apartado dedicado a las partes.

⁹ En 2012 la denominación de SACYR, S.A. pasaría a ser SACYR CONSTRUCCIÓN, S.A.

¹⁰ Las fechas de salida del Grupo de las empresas se indicarán en los hechos correspondientes.

(35) En un correo electrónico de 8 de septiembre de 2016 enviado por un miembro de Sacyr a representantes del resto de empresas del Grupo se incluye un cuadro que contiene las variaciones que ha experimentado el Grupo desde el año 1992 hasta el año 2015 (folios 36.643 y 36.654).

(36) En relación con la composición del Grupo, es de destacar un correo electrónico interno de FCC de 10 de abril de 2017, en el que se indica que el Grupo está formado por “*las 7 empresas constructores más importantes*” (folio 47.299):

*“no te puede precisar desde cuándo, pero hace más de 10 años que parte de los trabajos que se externalizan se realizan en grupo.
Es decir, las 7 empresas constructoras más importantes encargan algunos de los trabajos anteriores a un mismo consultor y comparten el gasto que implica”.*

(37) El Grupo celebró su última reunión el 11 de mayo de 2017. Sin embargo, su actividad se mantuvo mientras se ejecutaban los trabajos compartidos que se habían acordado en reuniones anteriores (folio 47.307).

V.2. El objeto del G7

(38) El Grupo tenía como objeto realizar esencialmente dos tipos de prácticas:

- compartir, a espaldas de las entidades licitantes, algunas partes de las ofertas técnicas que serían presentadas a las licitaciones.
- compartir información comercialmente sensible respecto de la presentación de cada empresa a esas licitaciones y el modo en que ésta se produciría.

Ambos elementos de la conducta serán objeto de ulterior desarrollo.

(39) De este modo se producía una reducción de la incertidumbre inherente a los procesos de contratación pública, un ahorro de costes y una ventaja competitiva de los miembros del G7 respecto del resto de competidores.

V.3. El funcionamiento del G7

V.3.A. Cuestiones generales

(40) El Grupo celebraba **reuniones con carácter semanal** en las oficinas centrales de una de las empresas miembro que se decidía siguiendo un orden alfabéticamente inverso.

En el informe interno de ACCIONA del año 2008 se ofrece una explicación detallada de este proceder (folio 48.076)¹¹:

“El funcionamiento del Grupo se apoya en una reunión semanal, realizada en las oficinas centrales de las empresas miembro, de modo que cada empresa es anfitriona una vez cada 7 semanas, siguiendo un orden alfabéticamente inverso. Para

¹¹ Una explicación detallada aparece también en las “normas internas del Grupo” contenidas en el folio 47.633.

cada reunión la empresa anfitriona elabora un cuadro previo y uno definitivo, anterior y posterior a la reunión, en los que se recogen los aspectos a tratar y tratados en la misma.

Unos de los aspectos más importantes es el número de obras que cada empresa coordinará. Varía en función del número de obras que haya en los cuadros y se reparten de manera más o menos equitativa”.

- (41) La empresa en cuya sede se debía celebrar la reunión semanal enviaba el día anterior por correo electrónico a las demás empresas un **orden del día** con un archivo Excel adjunto que recogía las obras que se iban a debatir en la reunión y la posibilidad de compartir aspectos de sus ofertas técnicas (folio 48.076) y la de cada empresa del Grupo respecto de ellas a dicha fecha.

En la terminología del Grupo, este archivo recibía el nombre de cuadro “previo”. Con posterioridad a cada reunión, se remitía el cuadro “definitivo” o “corregido” que recogía el resultado de los acuerdos alcanzados¹².

V.3.B. Normas de funcionamiento

- (42) Los miembros del Grupo formalizaron varios tipos de normas que regularon su funcionamiento.

- (43) Las **normas internas** del Grupo tuvieron varias versiones: del 17 de septiembre de 2001 (folios 17.461 a 17.469); 31 de marzo de 2003 (folios 24.632 a 24.639); 24 de abril de 2008 (folios 32.184 a 32.191); diciembre de 2010 (folios 32.935 a 32.942), y 22 de octubre de 2015 (folios 47.663 a 47.670)¹³.

El 15 de septiembre de 2016 el Grupo realizó su última revisión (folios 47.843 a 48.017).

Estas normas regulaban los siguientes aspectos con apartados específicos¹⁴:

- las reuniones;
- las relaciones de las empresas con las Administraciones Públicas;
- la recepción de ofertas y adjudicación de proyectos;
- la formación del Grupo en cada caso particular;
- las entradas y salidas en el Grupo;
- el desarrollo del proyecto;
- la relación del consultor con la Administración contratante;
- la toma de decisiones en el seno del Grupo;

¹² Sobre la nomenclatura utilizada en los cuadros, véanse los folios 8.973 y 8.974 del expediente administrativo.

¹³ Las diferencias entre las versiones de 2016 y 2015 atañen a las penalizaciones a empresas que abandonan un trabajo compartido del Grupo.

¹⁴ Buena parte de las versiones previas que tuvieron estas normas se encuentran listadas en la propia relación de las normas del Grupo que acompaña las mismas (folios 47.603, 47.849 y 48.317).

- la información que se debía recibir;
- las entregas;
- el uso del proyecto y soluciones “personales”;
- el reparto de gastos, UTE y empresas vinculadas;
- las formalidades de facturación, y
- un acuerdo sobre penalizaciones a los consultores.

(44) Las **normas generales para la presentación de ofertas y para la redacción de trabajos** para el Grupo de empresas estaban dirigidas a los consultores externos¹⁵.

(45) Las **normas para la redacción de proyectos** estaban dirigidas al Grupo de empresas y su última versión data del 5 de agosto de 2004. Existía una versión anterior de 28 de febrero de 2003 (folios 21.096 a 21.100).

(46) Las **normas sobre los requerimientos mínimos para la redacción de los siguientes trabajos realizados por consultores externos** eran de 28 de diciembre de 2010 que incluían indicaciones sobre:

- **comprobación de mediciones**, que sustituyeron una anterior versión de 24 de marzo de 2003 (folios 48.037 a 48.039),
- **servicios afectados**,
- **desvíos de tráfico**,
- **medioambiente (MA)**, que sustituyeron las versiones de;
 - los índices para la presentación de los trabajos de actuaciones medioambientales, de 5 de octubre de 2005 (folios 33.069 a 33.079), y
 - los índices adicionales para la presentación de los trabajos de actuaciones medioambientales, de 16 de marzo de 2006 (folios 32.153 a 32.156),
- **seguridad y salud (SyS)**, que sustituyeron las normas específicas de presentación de los trabajos de seguridad y salud por los consultores, de 5 de octubre de 2005 (folios 33.080 a 33.089);
- Las normas para **estudio de detalle en las obras de AENA**, cuya última versión data del 30 de abril de 2004, teniendo una versión anterior de 20 de marzo de 2003 (folios 24.640 y 24.641);
- normas para la elaboración de trabajos para el **plan de aseguramiento de la calidad (PAC)**, cuya versión data del 31 de marzo de 2003;
- notas adicionales para la elaboración de **trabajos topográficos y geotécnicos**, cuya versión data del 8 de mayo de 2003;
- modelos de;

¹⁵ La última versión es del 22 de octubre de 2015 y hubo versiones anteriores de diciembre de 2010 (folios 32.974 a 32.983), 2 de septiembre de 2008 (folios 40.054 a 47.062) y el 20 de septiembre de 2002 (folios 19.660 a 19.667).

- impreso para parte de conformidad del Grupo, cuya versión data del 29 de diciembre de 2010 (folio 47.928), y
 - impreso para encargos del Grupo, cuya última versión data del 22 de octubre de 2015, teniendo versiones anteriores de diciembre de 2010 (folio 32.945), 31 de enero de 2008 (folio 48.036) y 6 de febrero de 2004 (folio 24.614).
- la **forma de pago** de los trabajos contratados por el Grupo, que era a 180 días. Estas condiciones datan del 29 de diciembre de 2010.
- un listado de las **empresas miembro del Grupo** con sus datos de contacto; y
- un listado de **empresas vinculadas** a las empresas del Grupo (folios 47.683 y 47.684).
- (47) Las normas obligaban al consultor a acudir a las reuniones con la Administración acompañando al coordinador designado en cada trabajo (uno de los miembros del Grupo). A dichas reuniones podían acudir empresas que no formaban parte del Grupo.
- (48) Dentro de las normas del Grupo que resultan de aplicación a las ingenierías/consultoras, en el modelo de impreso establecido para realizar un encargo del Grupo, se recuerda a la ingeniería/consultora escogida que son “normas del Grupo” los siguientes extremos (folio 47.874):

*“Los trabajos deben realizarse según el PCAP [pliego de cláusulas administrativas particulares] del Concurso y las Normas Generales y Específicas del Grupo, siendo **responsabilidad** del Consultor conseguir el PCAP y conocer las Normas. El PCAP, evidentemente, prevalece sobre las Normas.*

[...]

*No hacer **referencia** alguna al Grupo. Se puede hacer referencia a la Empresa”.*
(Énfasis añadido).

V.4. Elementos esenciales de la conducta

V.4.A. En relación con los trabajos compartidos

V.4.A.a. Funcionamiento general

- (49) El Grupo se constituyó con el objeto, declarado por sus integrantes, de compartir determinados aspectos de las ofertas técnicas que las empresas presentaban en licitaciones públicas de obra y edificación civil a las que concurrían como competidoras¹⁶. Durante su vigencia sirvió también para compartir en ocasiones otros elementos sensibles de las ofertas, incluidas las memorias.

¹⁶ Véanse, el informe interno relativo a la actividad del Grupo en 2008 elaborado por ACCIONA que consta en el folio 48.076 y los correos electrónicos de FCC, de 5 de mayo de 2016, titulado ‘Funcionamiento del grupo G7 1 de 2’, contenidos en los folios 8.492 a 8.494.

- (50) En un correo electrónico interno de FCC de 5 de mayo de 2016 se explican los objetivos, las actuaciones y el funcionamiento del Grupo (folio 8.492):

“Acerca del funcionamiento del grupo de EMPRESAS DEL SECTOR DE LA CONSTRUCCIÓN lo que denominamos GRUPO G-7, en este grupo compartimos diversos trabajos las empresas ACCIONA, Empresa no incoada, Ferrovial, Dragados, OHL, Sacyr y FCC.

El objetivo es compartir trabajos que se suelen subcontratar o externalizar y puedan ser compartidos, ya que al compartir trabajos el coste obviamente se reparte y se puede ahorrar dinero, hay trabajos de todo tipo, a modo de ejemplo, los trabajos que más comúnmente se comparten son: una revisión de mediciones de un edificio o revisión formal de un proyecto, revisión de Prescripciones Técnicas, la elaboración de desvíos de tráfico o documentos de servicios afectados, estudio de la Geotecnia o revisión topográfica de una parcela, o realización de Batimetrías, una operatividad para una obra de Aena o la elaboración de un apartado de medio ambiente o programa de actuaciones medio ambientales, el apartado denominado Memoria de seguridad y salud , consistente en la revisión del Estudio de Seguridad y Salud del proyecto, en fin, se trata de elaborar en grupo una serie de documentos que luego se pueden adaptar-personalizar fácilmente y que es recomendable tener para uso interno o para personalizar por cada empresa en caso de la entrega a la administración .

También se han encargado, pero no es lo habitual, trabajos más específicos como son la elaboración por una ingeniería de prestigio de un proyecto variante de una carretera o de un puerto, o un proyecto de una depuradora, en fin trabajos que se pueden compartir...

aunque luego sea personalizado por cada empresa o no, pero en definitiva, trabajos en los que el ahorro de compartir suele compensar, el esfuerzo posterior en adaptarlo o personalizarlo...

No se suelen compartir algunos documentos específicos de las documentaciones técnicas me refiero a documentos pedidos en los pliegos con información propia de las empresas como la TECNOLOGÍA, el Plan de Aseguramiento de la Calidad (PAC) o la parte de Memoria o Programa de Trabajos, pues son muy personales por cada empresa al incluir certificados conocimientos específicos, aunque en ocasiones si se han llegado a compartir. Además hay algunas administraciones a las que no les agrada el ver trabajos iguales, por ejemplo si piden una revisión de mediciones hay veces que no se puede compartir pues no lo ven bien...

Existen unas normas ESPECÍFICAS para los encargos realizados por el Grupo de Empresas (...). (Énfasis añadido).

- (51) Para compartir los trabajos que formarían las ofertas, el Grupo **encargaba conjuntamente a un consultor externo la elaboración de varios de los aspectos** que debían contener las propuestas técnicas que cada una de ellas presentaba en la licitación correspondiente. Según se detalla en el informe de ACCIONA del año 2008 (folio 48.077):

“Cuando se trata de MA o SS la ingeniería se adjudica en la reunión, acorde con unos cuadros que acompañan al previo, y en los que existe una relación de ingenierías, previamente seleccionadas por el Grupo, a las que se les adjudican trabajos por orden. El precio de estos trabajos está fijado y acordado con los Consulting.

“Cuando los trabajos no son de MA o SS, se piden ofertas a otra serie de ingenierías también relacionadas en una tabla pero, en esta ocasión, el trabajo se adjudica en la siguiente reunión, a la mejor oferta” (Énfasis añadido).

- (52) El informe realizado por el consultor **era compartido** por las empresas integrantes del Grupo y **todas ellas lo presentaban como propio** en la licitación por la que competían.

Posteriormente, las empresas participantes procedían al pago de la factura por el trabajo externo en **partes alícuotas** (punto 15 de las normas generales para la presentación de ofertas y para la redacción de trabajos para el grupo de empresas –folios 47.866 y 47.299-).

Existía un deber de **pagar compensaciones** al resto del Grupo en el caso de que una empresa desistiera del trabajo que se iba a compartir.

- (53) Los trabajos técnicos que **con mayor frecuencia** se ponían en común en el Grupo eran, según ACCIONA, los siguientes (folio 48.076)¹⁷:

“Medio Ambiente, Seguridad y Salud, Comprobación de Mediciones, Estudio de Detalle, Topografía, Geotecnia, Servicios Afectados (Desvíos de Tráfico, Interferencias,...), Revisiones Técnicas y, en caso de Proyecto y Obra, aspectos relacionados con el proyecto: recálculo de la base, revisión del proyecto e incluso la redacción de un proyecto básico.”

De modo parecido se pronuncia DRAGADOS en un documento interno, donde indica los siguientes trabajos técnicos que eran objeto de puesta en común en el seno del G7 (folio 39.107):

“Geotecnia, Cartografía, Servicios afectados, Desvíos de tráfico, Medio ambiente (pam, pva), Plan de Seguridad y salud, Análisis del proyecto (pac), Comprobación de mediciones, Estudio de detalle de aeropuertos, Revisión técnica, Prescripciones técnicas obligatorias, comprobación topográfica bases, replanteo, reportaje fotográfico (Giasa, Egmasa, Gfasa), Variantes definidas de proyectos, P y O: Proyectos comunes en depuradoras, potabilizadoras o desaladoras: colectores, emisarios submarinos y terrestres, conducciones e impulsiones”.

De acuerdo con FCC, los trabajos más comúnmente compartidos en el seno del G7 eran (folios 8.492 a 8.494):

“La revisión de mediciones de un edificio o revisión formal de un proyecto; la revisión de Prescripciones Técnicas; la elaboración de desvíos de tráfico o documentos de servicios afectados; el estudio de la Geotecnia o revisión topográfica de una parcela, o realización de Batimetrías; una operatividad para una obra de Aena, S.A. (AENA); la elaboración de un apartado de medio ambiente o programa de actuaciones medio ambientales; el apartado denominado Memoria de seguridad y salud, consistente en la revisión del Estudio de Seguridad y Salud del proyecto.”

Asimismo, según FCC, también se compartían, aunque no era lo habitual:

¹⁷ En el informe interno sobre la actividad del Grupo ACCIONA en el año 2008.

“La elaboración por una ingeniería de prestigio de un proyecto variante de una carretera o de un puerto, o un proyecto de una depuradora; documentos relativos a la tecnología; el Plan de Aseguramiento de la Calidad (PAC), y la parte de Memoria o Programa de Trabajos.”

En un correo electrónico interno posterior, el 10 de abril de 2017, FCC señaló que (folio 47.299):

“los trabajos que normalmente se encargan en Grupo son los de: Plan Medioambiental, Plan de Seguridad, Plan de Calidad, Revisión de Proyecto en especial la Comprobación de Mediciones.”

- (54) En las inspecciones a las empresas se recabaron numerosos **documentos Excel** que las propias empresas elaboraban y compartían tras las reuniones semanales y que **detallan los trabajos** que se habían compartido entre las empresas. Se observa en esos documentos, como se detalla a continuación, que los principales elementos compartidos son los indicados anteriormente.
- (55) En los citados documentos también se observa el modo en que las empresas compartían el proyecto¹⁸.

En una hoja Excel denominada “reuniones Grupo” recabada en la sede de SACYR constan datos sobre la existencia de reuniones del Grupo desde el año 1999. En el citado documento se concretan, entre otras informaciones (folio 17.386):

- la fecha de las reuniones,
- los trabajos que se comparten,
- el precio y la consultora a la que se encarga cada trabajo,
- las empresas que van en Grupo y las que no en cada uno de los trabajos compartidos y
- las empresas que declaran su intención de ir en UTE.

¹⁸ ACCIONA (folios 16.630 a 17.259 y 47.586 a 48.414); DRAGADOS (folios 8.757 a 11.694 y 38.527 a 42.701); FCC (folios 1.048 a 1.664 y 46.870 a 47.477); SACYR (folios 13.101 a 16.471 y 17.385 a 38.033).

Imagen 1. Extracto de la pestaña "seguimiento" del cuadro Reuniones

1	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L	M	N	O	P	Q	R	S	T	U	V	W	X	Y	Z
1	REUN	CLIENTE	PROYECTO	Presup.Licitación	Coste Empresa	Coste varios	U.T.E.	Entrega Med	Entrega Prec	Coste empresa	Coste varios	Coste factura (S/ IVA)	Recibida a fact	Observaciones	Adjudicaciones											
134	13/01/2000	E	INSALUD Hospital Son Dureta	11.000.000,00	Instalac.		31-ene	Recibido	Recibido	1.325.000	0	1.325.000	0													
135	13/01/2000	E	INSALUD Hospital Son Dureta	11.000.000,00	Geotecnia		31-ene	Recibido	Recibido	108.333	0	108.333	0													
136	13/01/2000	H	ACESA Depuradora Río Huerva	1.100.000,00	PgO		28-ene	Recibido	Recibido	105.517	517	105.517	21-feb	V.B. MA 21-02												
137	13/01/2000	H	DGOH y CA Col Louro Cerquido-Edar Guillareai	1.575.000,00	PgO		27-ene	Recibido	Recibido	245.833	105.006	350.839	21-feb	V.B. MA 21-02												
138	13/01/2000	C	GIASA Variante de Churriana	1.089.000,00		SI	SI	Recibido	Recibido	117.857	7.915	125.772	29-feb	V.B. MA, 23/02/00												
139	13/01/2000	E	Generalitat Valenciana Ciudad de la Justicia Fase II. O. Civil	16.020.984,960			21-ene	Recibido	Recibido	570.000	26.361	596.361	15-feb	V.B. MA 17-02-00												
140	13/01/2000	E	Generalitat Valenciana Ciudad de la Justicia Fase II. Instalaciones	16.020.984,960			21-ene	Recibido	Recibido	436.400	26.361	462.761	26-abr	V.B. MA 26-04-00												
141	13/01/2000	E	INSALUD Hospital Miguel Servet. O.C.	10.878.000,00			21-ene	Recibido	Recibido	135.714	9.890	145.604	23-feb	Retraso/VB M.A. 23/02/00												

Fuente: Folio 17.386 recabado en la sede de SACYR

Imagen 2. Detalle de los encabezados de la pestaña "Seguimiento" del Excel que se actualizaba semanalmente

1	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K
1	REUNION	TIPO	CLIENTE	PROYECTO	Presup.Licitación	Sol. Oblig	Sol. Vol.	PAC	Geot	Topog	Comp. Med
134	13/01/2000	E	INSALUD	Hospital Son Dureta	11.000.000,00	Instalac.					SI
135	13/01/2000	E	INSALUD	Hospital Son Dureta	11.000.000,00	Geotecnia					
136	13/01/2000	H	ACESA	Depuradora Río Huerva	1.100.000,00	PgO				SI	SI
137	13/01/2000	H	DGOH y CA	Col Louro Cerquido-Edar Guillareai	1.575.000,00	PgO					SI
138	13/01/2000	C	GIASA	Variante de Churriana	1.089.000,00		SI	SI			SI
139	13/01/2000	E	Generalitat Valenciana	Ciudad de la Justicia Fase II. O. Civil	16.020.984,960						SI
140	13/01/2000	E	Generalitat Valenciana	Ciudad de la Justicia Fase II. Instalaciones	16.020.984,960						SI
141	13/01/2000	E	INSALUD	Hospital Miguel Servet. O.C.	10.878.000,00						SI

Fuente: Folio 17.386 recabado en la sede de SACYR

(56) Se ha recabado asimismo un documento elaborado por SACYR que contiene (folio 46.854):

Una relación de los trabajos compartidos, quiénes participaron en ellos y las licitaciones afectadas en el periodo entre finales de junio de 1999 y el abandono del Grupo por SACYR.

En ese documento aparecen identificadas las empresas incoadas y se verifica la evolución de las empresas a lo largo de los años.

El **Anexo I** de la presente resolución representa una muestra de los trabajos que fueron compartidos por las empresas entre 2008 y 2017.

(57) Como se puede observar en los citados documentos, era habitual que las empresas compartieran para una misma licitación **varios elementos de la oferta técnica** y que estos trabajos se encargaran a uno o varios consultores.

(58) El Grupo solicitaba habitualmente los trabajos antes mencionados, pero también encargaba **trabajos que nunca hubiesen encargado** con anterioridad.

Ello se pone de manifiesto en una cadena de correos electrónicos intercambiados entre los representantes de las empresas del G7 en junio de 2016 (folios 36.200 a 36.207).

*“Muy Buenas,
Efectivamente también se pide un PROGRAMA DE MANTENIMIENTO.
Sin embargo yo creo que nunca lo hemos hecho en el grupo, no?????”*

(59) Existía una negativa a compartir licitaciones públicas cuyo **presupuesto base fuera inferior a un millón de euros**.

Ello se verifica en un correo electrónico intercambiado entre SACYR y la Empresa no incoada de 15 de septiembre de 2016 (folio 36.748).

*“menos mal que encuentras siempre algo.
Ya no sabía qué meter en el cuadro y me niego a menos de 1.000.000 de euros”*

(60) El Grupo no compartía, como regla general, proyectos de más de 50 millones de € y no constan proyectos de más de 100 millones compartidos.

(61) El Grupo, en principio, **no compartía proyectos que se licitaran por subasta**, con algunas excepciones que se verifican, por ejemplo, en el correo electrónico de 11 de junio de 2017 enviado por DRAGADOS al resto de empresas del G7 (folio 48.018):

“A pesar de que en la reunión del 22 DIC se declaró No Grupo, por ser una supuesta Subasta, DRAGADOS está interesada en la REVISIÓN DEL PROYECTO, al igual que hemos hecho con la obra de DON BENITO (LICISUR) Os ruego me digáis vuestro interés, para pedir ofertas si hay aceptación” (Énfasis añadido).

(62) Solamente se compartían trabajos que **eran objeto de puntuación** en la licitación. Así se verifica en un correo electrónico de 7 de febrero de 2013 en el que aparecen todas las empresas (folio 41.817):

“Parece ser que la obra de la APBA no pide esta MA ni SS, yo tampoco lo he visto en el pliego..., así que por tanto son trabajos que no hay que apuntar en cuadros” (Énfasis añadido).

En un correo electrónico de 9 de agosto de 2013 entre trabajadores de las empresas FCC, Empresa no incoada, DRAGADOS, OHL, ACCIONA, SACYR y FERROVAL, se indica lo siguiente (folio 42.062):

“Buenos días.

Me indican de la delegación que para la obra del asunto sí que piden y valoran la SS por lo que ruego me comentéis interés lo antes posible para poner los trabajos en marcha tan pronto como sea posible, muchas gracias” (Énfasis añadido).

- (63) La importancia de la **valoración** del trabajo compartido queda patente en un correo electrónico de 7 de agosto de 2014 entre todas las empresas del G7 (remite FERROVIAL) (folio 9.877):

“Empiezo “fuerte”.....(la primera en la “frente”)

Para el “obión” de referencia que se licita el 4 de Septiembre, Ferrovial Agromán estaría interesada en poner en marcha la REVISIÓN DEL PROYECTO requerida por el PCAP y valorada con 6 puntos.

Si es posible, por favor, preguntar a vuestras delegaciones para saber interés en la reunión.

Saludos” (Énfasis añadido)

- (64) **No todas las empresas tenían que sumarse a cada encargo común.** Así se atestigua en los archivos Excel intercambiados por las empresas que reflejan los acuerdos alcanzados y especialmente en la columna de dichos archivos denominada “**NO VAN EN GRUPO**” (por ejemplo, folio 38.669).

Esta posibilidad aparece también expresamente contemplada en las normas de las que se dotó el Grupo (norma nº1 de las normas generales para la presentación de ofertas y para la redacción de trabajos para el grupo de empresas -folio 47.972).

- (65) Cuando dos empresas del G7 **acudían en UTE** a una licitación lo declaraban en el seno del Grupo y así contaban como un único participante a la hora de compartir gastos con las restantes empresas del G7 (folio 24.614).

- (66) El hecho de que **una licitación no apareciese contemplada en los archivos Excel intercambiados a raíz de las reuniones del Grupo** no era óbice para que dicha licitación fuera objeto de trabajo compartido en el Grupo, tal y como pone de relieve la siguiente afirmación del representante de DRAGADOS en el Grupo a un compañero de su empresa (folio 8.973).

“si hay interés en compartir trabajos en grupo, aunque la obra no esté en el cuadro nos podéis remitir la documentación y lo ponemos en marcha”.

- (67) En las reuniones semanales se llevaban a cabo las siguientes actuaciones (folios 8.492 a 8.494):

- el seguimiento de las nuevas obras que habían salido a licitación durante la última semana,

- la decisión sobre si existía interés para compartir el coste de algún aspecto de la oferta técnica de las obras abordadas,
- la concreción de qué número de aspectos de la oferta técnica se ponían en común, qué empresas querían participar para cada caso concreto y el consultor que iba a realizar los trabajos compartidos en los casos de obras para las que se hubiese decidido “formar Grupo” (en terminología del G7, cuando se había decidido la consultora que iba a realizar el trabajo técnico a compartir y la empresa del Grupo que iba a coordinarlo, “se formaba Grupo” o había “formación de Grupo”).
- el seguimiento de la evolución de los trabajos puestos en marcha en reuniones anteriores y los recién terminados, repasando las incidencias que hubiesen surgido y la calidad de los trabajos finalizados.

- (68) Tras celebrarse la reunión semanal, la empresa organizadora de la reunión corregía los cuadros anteriormente enviados de acuerdo con las conclusiones de la reunión y los volvía a enviar por correo electrónico a los integrantes del Grupo. Para diferenciar el archivo Excel, el título de éste pasaba a denominarse “**definitivo**” o “**corregido**”¹⁹.
- (69) Los archivos Excel intercambiados en el G7 (los citados cuadros previo y definitivo/corregido) tenían la siguiente **estructura interna**, de acuerdo con un correo electrónico interno de FCC de 5 de mayo de 2016 (folios 8.492 a 8.494) cuyo contenido fue compartido con las demás empresas del G7 (folios 47.594 a 47.597)²⁰:

“El Excel se divide en diferentes cuadros (a veces un cuadro ocupa varias páginas y a veces una hoja contiene dos cuadros), pero suele ir uno por página y cada cuadro lleva su título.

*El primer cuadro que va en la primera hoja se denomina **Nueva Publicación**, y en ella se recogen las obras que se han publicado en diferentes plataformas durante el periodo entre la última reunión y la presente reunión (generalmente 1 semana) en ella se llevan por los diversos participantes las obras nuevas, se tiene particular cuidado en las invitaciones en no llevarlas salvo que sea muy claro que hay varios invitados... y en la reunión ya las vamos filtrando, las marcamos en lo que se denomina la columna de ingeniería con una leyenda, que suele ser, **Interesados para poner en marcha trabajos o recomendación para ver el pliego para la próxima reunión**, o si vemos que hay poco plazo las marcamos como **Email para contestar de manera urgente** o si vemos que nadie tiene interés se decide ya clasificarlas como **NO GRUPO**...*

[...]

*Volviendo al cuadro, después de aparecer las obras en el cuadro **a) Nueva Publicación**, una vez pasa una semana, las licitaciones que la semana anterior estaban en **no grupo** desaparecen, y las otras licitaciones pasan a otro cuadro, pueden estar en la hoja 2 o 3: es el cuadro denominado: **b) Procedente de la anterior reunión** (eso significa que ninguna empresa ha manifestado un interés muy claro) suelen estar en **Ver Pliego** o en **Interesados Poner en Marcha** o estar ya en la hoja 3: cuadro denominado: **c) Adjudicación de ingeniería** que es cuando está*

¹⁹ Sobre la nomenclatura utilizada en los cuadros, véanse los folios 8.937 y 8.974.

²⁰ Véanse también los folios 41.914 y 41.915.

*medianamente claro que hay interés y alguna empresa lo manifiesta, pero todavía no se ha lanzado el trabajo, o en la hoja 4: cuadro denominado: **d) Formación de Grupo**, que es cuando ya está decidida la empresa consultora que hace el trabajo (es la columna ingeniería) y la empresa que coordina el trabajo y es donde se tiene que materializar las empresas que si se apuntan y las que no se apuntan.*

[...]

*Una vez las obras han estado una semana en el cuadro **d) Formación de Grupo**, que es cuando se ha formado el grupo, a la siguiente semana pasan y permanecen allí mientras no se llegue a la fecha de licitación las obras a la hoja siguiente, es el cuadro denominado: **e) ejecución**, que es donde están las obras con los trabajos puestos en marcha, y donde ya es fija la fecha de entrega.*

[...]

En el cuadro de ejecución solo queda reflejadas las empresas que han manifestado que No van...”.

- (70) En ocasiones, además de las reuniones semanales, **se utilizaba el correo electrónico para que las empresas decidieran si compartían trabajos** para una licitación que no habían abordado en la reunión semanal (folios 8.493 y 41.646).

A modo de ejemplo, en los folios 9.059 a 9.063 recabados en la inspección a DRAGADOS constan los correos electrónicos intercambiados por todas las empresas del G7 con **el orden del día** de la reunión de 24 de abril de 2008 y los respectivos **cuadros previo y corregido** tras la citada reunión.

En el mismo sentido, véanse los correos electrónicos de la reunión de 8 de octubre de 2009 (folios 9.172 a 9.176), de la reunión de 9 de agosto de 2012 (9.437 a 9.441) y de la reunión de 10 de marzo de 2016 (folios 10.241 a 10.248).

- (71) El cuadro intercambiado más antiguo que obra en el expediente hace referencia a la reunión de 19 de julio de 2001 (folio 17.387).

El más reciente corresponde a la última reunión del Grupo, el 11 de mayo de 2017 (folio 47.304).

Una comparación entre ambos cuadros permite comprobar que su estructura es esencialmente la misma.

- (72) En las inspecciones practicadas por la DC se han recabado en las distintas sedes de las empresas inspeccionadas los documentos Excel que compartían sobre el contenido de esas reuniones y los trabajos que en cada momento se iban entregando para ser compartidos en las correspondientes licitaciones²¹.

²¹ ACCIONA (folios 16.602 a 17.259 y 47.488 a 48.414); DRAGADOS (folios 8.757 a 13.017 y 38.527 a 43.260); FCC (folios 1.048 a 8.700 y 46.870 a 47.477); SACYR (folios 13.101 a 16.471 y 17.385 a 38.033).

Los citados documentos son idénticos en forma y contenido en todas las empresas y contienen todos los apartados descritos en el correo al que se ha hecho referencia en el hecho anterior²².

A modo de ejemplo, se incluye a continuación un segmento de dos de los documentos Excel recabados en las empresas inspeccionadas:

²² A modo de ejemplo, se ha recabado en las empresas ACCIONA (folio 16.872), SACYR (35178) DRAGADOS (10293) Y FCC (47210) la misma tabla Excel, en forma y contenido, sobre la reunión celebrada el 16 de junio de 2016.

Imagen 3. Ejemplos trabajos compartidos (1)

CLIENTE	PROYECTO	Presupuesto Licitación	Soluciones		PAC	Geo	Top	Camp Med	MA	SS	Ingeniería	n°	Costo Total	Coordinación Control	NO VAN EN GRUPO	U.T.E	Licitación
			Oblig	Vol.													
ACUAMED	Eliminación de la contaminación química del embalse de Flix	192.031.253									CONF	4	11.250	OHL	DRA, SAC,CC		22-feb.
	Eliminación de la contaminación química del embalse de Flix	192.031.253								X	CONF	3	1.700	OHL	FA, FCC, SAC,CC		22-feb.
ACUAMED	Modernización de las infraestructuras hidráulicas de los regadíos de la veega alta, ojos-contraparada. (Murcia)	23.458.282									CONF	7	8.975	SAC			22-feb.
	Modernización de las infraestructuras hidráulicas de los regadíos de la veega alta, ojos-contraparada. (Murcia)	23.458.282								X	CONF	7	1.800	SAC			22-feb.
	Modernización de las infraestructuras hidráulicas de los regadíos de la veega alta, ojos-contraparada. (Murcia)	23.458.282								X	CONF	7	1.700	SAC			22-feb.
ACUAMED	Refuerzo del sistema de abastecimiento del área metropolitana de Valencia y Camp de Morvedre	16.868.866									CONF	4	7.250	OHL	CC, DRA, FA		22-feb.

Fuente: FCC folio 1.063

Imagen 4. Ejemplos trabajos compartidos (2)

CLIENTE	PROYECTO	Presupuesto Licitación I	Soluciones		PAC	Geo	Top	Comp Med	MA	Sg S	Ingeniería	n°	Costo Total	Coord.	NO VAN EN GRUPO	U.T.E.	Licitación
			Oblig	Vol.													
Pª Asturias	Accesos A La Zona De Actividades Logísticas E Industriales De Asturias Desde La Red De Alta Capacidad. FASE 1: AS- II - ZALIA (AST)	76.042.478	PyD	PROYECTO LICITACIÓN							CONF	4	103.000	OHL	ANA, DRA, SAC		25-mar.
	Accesos A La Zona De Actividades Logísticas E Industriales De Asturias Desde La Red De Alta Capacidad. FASE 1: AS- II - ZALIA (AST)	76.042.478				X					CONF	5	85.200	FCC	ANA, SAC		25-mar.
	Accesos A La Zona De Actividades Logísticas E Industriales De Asturias Desde La Red De Alta Capacidad. FASE 1: AS- II - ZALIA (AST)	76.042.478					X				CONF	5	12.000	FCC	ANA, SAC		25-mar.
	Accesos A La Zona De Actividades Logísticas E Industriales De Asturias Desde La Red De Alta Capacidad. FASE 1: AS- II - ZALIA (AST)	76.042.478			SS.AA. + EXPROPIACIONES						CONF	5	10.576	FCC	ANA, SAC		25-mar.
Pª Asturias	Accesos A La Zona De Actividades Logísticas E Industriales De Asturias Desde La Red De Alta Capacidad. FASE 2: La Peñona (Tremañes) - ZALIA (AST)	79.036.702	PyD	PROYECTO LICITACIÓN							CONF	4	119.200	CC	ANA, DRA, SAC	GRUPO CERRADO	25-mar.
	Accesos A La Zona De Actividades Logísticas E Industriales De Asturias Desde La Red De Alta Capacidad. FASE 2: La Peñona (Tremañes) - ZALIA (AST)	79.036.702				X					CONF	5	85.200	FCC	ANA, SAC		25-mar.
	Accesos A La Zona De Actividades Logísticas E Industriales De Asturias Desde La Red De Alta Capacidad. FASE 2: La Peñona (Tremañes) - ZALIA (AST)	79.036.702					X				CONF	5	12.000	FCC	ANA, SAC		25-mar.
	Accesos A La Zona De Actividades Logísticas E Industriales De Asturias Desde La Red De Alta Capacidad. FASE 2: La Peñona (Tremañes) - ZALIA (AST)	79.036.702			SS.AA. + EXPROPIACIONES						CONF	5	10.576	FCC	ANA, SAC		25-mar.
Pª Asturias	Accesos A La Zona De Actividades Logísticas E Industriales De Asturias Desde La Red De Alta Capacidad. FASE 3: Enlace Del Montico (A-8) - ZALIA (AST)	37.124.564	PyD	PROYECTO LICITACIÓN							CONF	4	83.550	FA	ANA, DRA, SAC		25-mar.
	Accesos A La Zona De Actividades Logísticas E Industriales De Asturias Desde La Red De Alta Capacidad. FASE 3: Enlace Del Montico (A-8) - ZALIA (AST)	37.124.564				X					CONF	5	42.600	FCC	ANA, SAC		25-mar.
	Accesos A La Zona De Actividades Logísticas E Industriales De Asturias Desde La Red De Alta Capacidad. FASE 3: Enlace Del Montico (A-8) - ZALIA (AST)	37.124.564					X				CONF	5	6.000	FCC	ANA, SAC		25-mar.
	Accesos A La Zona De Actividades Logísticas E Industriales De Asturias Desde La Red De Alta Capacidad. FASE 3: Enlace Del Montico (A-8) - ZALIA (AST)	37.124.564			SS.AA. + EXPROPIACIONES						CONF	5	5.288	FCC	ANA, SAC		25-mar.

Fuente: FCC folio 1.257; SACYR folio 33.156; DRAGADOS folio 39.734

- (73) En relación con las abreviaturas que aparecen en las tablas, en un correo interno de DRAGADOS de 29 de noviembre de 2007, se solicitan las siguientes aclaraciones (folio 8.974):

“Son estas las empresas que componen el G7 y sus abreviaturas?”

Acciona	ANA
ACS	DRA
Ferrovial	FA
Fomento	FCC
OHL	OHL
Sacyr	SAC
Empresa no incoada	

b) Son estos los parámetros a comprobar?

Soluciones Obligatorias Oblig.	Oblig.
Soluciones Voluntarias Vol.	Vol.
Calidad PAC	PAC
Geotécnico Geo	Geo
Topográfico Top	Top
Comprobación mediciones Comp. Med.	Comp. Med.
Medio ambiente MA	MA
Seguridad y Salud SS	SS

A que se refiere con SOLUCIONES OBLIGATORIAS y VOLUNTARIAS?”

En respuesta al citado correo, el 10 de diciembre de 2007 se aclara lo siguiente (folio 8.973):

“En efecto, a) las 7 empresas y sus abreviaturas son las que tú indicas, también estás en lo cierto en cuanto a la nomenclatura de los trabajos encargados; b) obligatoria y voluntaria se refiere a las soluciones a estudiar generalmente cuando es concurso de proyecto y obra”.

- (74) El Grupo designaba una **empresa que coordinaba** cada trabajo que se encargaba en común. De acuerdo con ACCIONA, ser coordinador de una obra implicaba:

“enviar la documentación pertinente a cada una de las ingenierías adjudicatarias de los distintos trabajos, el seguimiento de los mismos, la comunicación de peticiones o quejas – de los demás miembros participantes, a la ingeniería-, la comprobación de las respectivas conformidades (reparto económico) y su posterior aprobación y firma”. (folio 48.076).

- (75) Existían penalizaciones, que oscilaban entre el 25% y el 100% del importe a pagar por cada empresa, para aquellas empresas que habiendo conformado Grupo se retiraban del mismo antes de la finalización del trabajo encargado (folio 47.665).

V.4.A.b. Exclusividad del consultor

- (76) En las normas generales para la presentación de ofertas se indica que *“la empresa consultora se compromete a realizar el trabajo en EXCLUSIVIDAD para el Grupo”* y que esta exclusividad *“obliga a no realizar para otra Empresa Constructora, UTE o Grupo de Empresas ningún trabajo relacionado con el Proyecto en que está trabajando para el Grupo”*.

Asimismo, se indica que *“tampoco podrá realizar ningún trabajo para una Empresa del Grupo o UTE o Grupo de Empresas en que intervenga una Empresa del Grupo cuando dicha Empresa no forme parte del Grupo en ese trabajo concreto”* (folio 32.974).

- (77) Si el consultor recibía cualquier encargo de una Empresa del Grupo, distinto del trabajo para el Grupo, debía comunicarlo al Coordinador y no podía iniciarlo sin la autorización de éste (folio 32.975).

V.4.A.c. Sobre la identidad de los trabajos compartidos

- (78) El Grupo permitía a sus miembros **introducir modificaciones** en el trabajo compartido utilizando al mismo consultor siempre y cuando *“ello no supusiera un retraso en el trabajo del Grupo”* y se comunicara la *“variante personal”* a los demás miembros del Grupo para que *“cualquiera de ellos pueda libremente añadirse a esa solución personal”* (folio 47.668).

Las *“normas generales para la presentación de ofertas y para la redacción de trabajos para el grupo de empresas”* establecían por ello que el consultor externo contratado para la elaboración de un trabajo compartido debía entregar a las empresas participantes el mismo trabajo *“personalizado”* para cada empresa. El contenido de la *“personalización”* se limitaba a cuestiones formales, como se desprende del siguiente correo, aunque se exigía a los contratistas que emplearan el nombre de cada empresa y no se incluyeran referencias genéricas (folio 47.973).

“Salvo indicación en contra en el Cuadro Resumen [folio 47.981], la documentación irá personalizada.

La personalización significa incluir el logotipo de la empresa en todos los planos y/o incluir el nombre de la propia empresa en el texto de la documentación. Es decir que no se puede hablar de “la empresa licitadora” o “la empresa contratista” sino que debe figurar el nombre de la Empresa (no siendo admisible que en la primera página se indique el nombre de la empresa licitadora y a continuación no figure el nombre completo todas y cada una de las veces que se cite).”

En el expediente constan ejemplos de esta práctica (folios 13.126 a 13.171).

- (79) En el apartado b) de las normas de funcionamiento del grupo consta la **obligación de los miembros de trasladarse cualquier información que recabasen de la Administración que pudiera suponer planteamientos contrarios a los trabajos encargados de manera conjunta** (folio 36.644).

“b) - RELACIONES DE LAS EMPRESAS CON LA ADMINISTRACION

Cada Empresa tiene derecho a reunirse con la Administración con entera libertad debiendo, no obstante, comunicar al Grupo cualquier información relativa a los trabajos del Grupo, que pueda suponer planteamientos contrarios a los considerados en los mismos”.

- (80) Las normas generales para la presentación de ofertas y para la redacción de trabajos para el Grupo de empresas (norma 12.a, folio 47.977) preveían, en relación con el CD que el consultor debía entregar a las empresas del Grupo como parte del trabajo encargado, lo siguiente:

“Si el CD se debe entregar a la Administración se utilizará obligatoriamente una carátula pegada al CD y una portada en el estuche con el título completo de la obra y con todos los datos identificativos del Proyecto (Administración, Consultor, Autor del Proyecto, Licitador, etc.).”

En términos parecidos se pronunciaban las normas para la redacción de proyectos para el Grupo de empresas (en el apartado dedicado a los aspectos formales que debe reunir el proyecto que elabore el consultor contratado por el Grupo, folios 47.989 y 47.990), al señalar que:

“El formato de presentación para los Proyectos y documentación a incluir en los mismos (v.g. Geotecnia) será el que pida el Pliego.

[...]

Los Proyectos serán personalizados debiendo figurar los anagramas de las Empresas Consultora y Constructora en planos y portada. El color de la encuadernación será en general diferente para cada una de las Empresas debiéndose seguir al efecto las instrucciones que dicte cada responsable.

[...]

La edición debe incluir tantos ejemplares, en papel y en soporte informático en CD, completos como se pidan en el Pliego del Concurso más una copia adicional en papel y dos CDs para cada Empresa”.

- (81) En las notas recabadas en la sede de SACYR sobre la reunión del G7 el 27 de junio de 2002 se indica lo siguiente:

“CARRAIXET.- Sacyr, después de recabar información de la Admón, expone que la valoración del proyecto es mala, que no se tenía que haber tocado la rasante (según el pliego? o reunión con Admón), los cálculos hidráulicos están mal y la restauración ambiental propuesta es mala. Volvemos a caer con un proyecto de [CONFIDENCIAL].

La sensación general es que han desestimado las ofertas de otras empresas que no estaban en el grupo de proyecto y se lo han adjudicado a unas empresas locales con no mucha experiencia en este campo.

*Nota.- Me queda la sensación de que se trata de una excusa para echarnos. Nos deberíamos haber enterado antes, **si es que tenemos contactos reales con la Admón**” (folio 31.260).*

- (82) En las notas recabadas en la sede de SACYR sobre la reunión del G7 el 29 de abril de 2004 se indica lo siguiente (folio 31.027):

“ACS.- Parece que nos han valorado mal al grupo en la obra de GIASA Abastecimientos Z.N. de Córdoba, en el apartado de PAC o de C. mediciones. Información de ACS, pero le da la sensación de que puede ir dirigida la puntuación. Próxima traerá más datos”.

- (83) En las notas recabadas en la sede de SACYR sobre la reunión del G7 el 31 de octubre de 2010 se indica lo siguiente (folio 31.038):

“Sigue pendiente de contestar por posible penalización a [CONFIDENCIAL]. Penalización a [CONFIDENCIAL] por falta de contestar un apartado en el cumplimiento de prescripciones acordado (50%), que parece que ha podido provocar que los echen de la licitación a FA, CC y NECSO. Ojo con los nuevos pliegos de GIASA que valoran con 35 puntos el C. Prescripciones” (Énfasis añadido).

- (84) En un correo electrónico interno de FCC, de 5 de mayo de 2016, titulado “*Funcionamiento del grupo G7 1 de 2*”, se indica (folios 8.492):

“hay algunas administraciones a las que no les agrada el ver trabajos iguales, por ejemplo si piden una revisión de mediciones hay veces que no se puede compartir pues no lo ven bien...”

- (85) Consta en el expediente copia de determinados componentes de las ofertas técnicas presentadas por las empresas incoadas en tres licitaciones públicas convocadas por ADIF que fueron objeto de trabajo compartido en el Grupo en el periodo 2015 a 2017 (folios 41.163 y 46.855)²³.

A continuación, se describen las similitudes observadas entre aquellos componentes de las ofertas técnicas que fueron objeto de trabajo compartido.

²³ Ante la eventualidad de que ADIF no guardase copia de las ofertas técnicas presentadas, la DC incluyó una lista de 10 licitaciones de entre las cuales ADIF debía aportar copia de tres de ellas. De cara a ordenar las licitaciones de la lista, la DC privilegió aquellas licitaciones en las que un mayor número de empresas hubiesen compartido trabajo, y, a igualdad de número de empresas que hubiesen compartido trabajo, se otorgó preferencia a las licitaciones de mayor presupuesto base, resultando la lista que se incluyó en el requerimiento de información.

Tabla 4. Licitaciones de ADIF compartidas entre 2015 y 2017

Plataforma LAV Mad- Extremadura. Talayuela- Cáceres. Tr: Ramales conexión Plasencia y estación Plasencia (Cáceres) ²⁴ Presupuesto 27.774.292,52€. BOE 9-VII-2016 Expediente 3.16/20830.0078.		
Trabajo	Empresas que comparten	Comparación de ofertas
Desvíos y servicios afectados (incluido dentro de la Memoria y Proyecto de Trabajo)	ACCIONA DRAGADOS FCC OHL y SACYR (folios 41.163 ²⁵ y 46.855 ²⁶)	Las ofertas de ACCIONA (folios 45.126 a 45.131), FCC (folios 45.758 a 45.761) y OHL (folios 45.394 a 45.398) presentan prácticamente la misma redacción, imágenes y diagramas de trazado. La oferta de OHL presenta las mismas imágenes y diagramas de trazado, aun variando la redacción y añadiendo información no contenida en las ofertas de ACCIONA y FCC. Los trabajos de DRAGADOS (folios 45.656 a 45.659) y SACYR (folios 45.542 y 45.543) presentan redacción distinta.
Programa de actuaciones medioambientales	Las siete empresas del G7 (folios 41.163 ²⁷ y 46.855 ²⁸)	Los trabajos de ACCIONA (folios 44.959 a 44.977), FCC (folios 45.768 a 45.778) y FERROVIAL (folios 45.139 a 45.150), OHL (folios 45.413 a 45.423) y SACYR (folios 45.566 a 45.576), tienen la misma redacción, datos, imágenes y figuras. Los únicos cambios apreciables son: -La inclusión del CV de la persona designada responsable y en algunos casos la inclusión de un organigrama, - en el caso de ACCIONA cambian también con respecto al resto de empresas los puntos "organización física de la obra" y "localización de préstamos y vertederos" (dos páginas y media del total de 19 páginas que tiene el documento); - el trabajo que guarda mayores diferencias con el de las demás empresas es el de DRAGADOS (folios 45.672 a 45.682). Con todo, se observa que el trabajo de DRAGADOS presenta frases idénticas con el trabajo "Programa de actuaciones medioambientales" de las ofertas de las demás empresas, en lo que se refiere a los apartados relativos a la identificación de las unidades de obra que pueden generar impactos, las medidas de gestión ambiental y el plan de vigilancia ambiental.
Memoria Seguridad y Salud	Las empresas del G7 salvo ACCIONA (folios 41.163 ²⁹ y 46.855 ³⁰)	Los trabajos de todas ellas tienen la misma redacción, datos, imágenes y figuras (folios 45.151 a 45.214, 45.577 a 45.616, 45.683 a 45.722, 45.271 a 45.360 y 45.424 a 45.507 ³¹), salvo que: - en el caso de DRAGADOS, cambian los puntos d.1.1 'organigrama', d.1.2. en lo que se refiere a las funciones de los agentes implicados (folios 45.577 a 45.616) (sí tiene igual que las demás empresas la parte de "recurso preventivo", "presencia de recursos preventivos", 'capacitación del recurso preventivo), d.1.3 parte de los "medios

²⁴ La Empresa no incoada, aunque compartió trabajos en el seno del G7 en dicha licitación, no se presentó finalmente a la misma, dado que ADIF no remitió su oferta técnica.

²⁵ En la hoja titulada 'G7' del fichero Excel, fila 7.722.

²⁶ Véase la hoja del archivo Excel titulada 'kk', fila 2.231.

²⁷ En la hoja titulada 'G7' del fichero Excel, fila 7.723.

²⁸ Véase la hoja del archivo Excel titulada 'kk', fila 2.232.

²⁹ En la hoja titulada 'G7' del fichero Excel, fila 7.724.

³⁰ Véase la hoja del archivo Excel titulada 'kk', fila 2.233.

³¹ De esta comparación se sustraen las certificaciones propias que aportan las empresas con el trabajo.

		<p>materiales de la unidad de prevención en obra”, d.3.1 parcialmente, d.3.2 “formación”, los dos párrafos iniciales del punto d.5, y ligeros cambios de redacción en el punto d.6.</p> <p>Básicamente los cambios en el trabajo de DRAGADOS se concentran en las primeras 7 páginas de un documento de 40 páginas (hay que tener en cuenta que las empresas aportan certificaciones propias en el documento).</p> <p>-en el caso de OHL (folios 45.271 a 45.360), añade algún párrafo para hacer mención a su sistema de gestión integrado en la materia (páginas 1, 5 y 6 del documento).</p>
<p>Plataforma de la línea de Alta Velocidad Madrid — Extremadura. Cáceres —Mérida. Tramo: Ramal de Conexión al Sur de Cáceres, Presupuesto 8.052.641,86€. BOE 12-V-2016 Expediente 3.15/20830.0234</p>		
Programa de actuaciones medioambientales	Las siete empresas del G7 (folios 41.163 ³² y 46.855 ³³)	<ul style="list-style-type: none"> - los trabajos de ACCIONA (folios 44.076 a 44.096), Empresa no incoada (folios 44.097 a 44.107), FCC (folios 44.865 a 44.875) FERROVIAL (folios 44.289 a 44.301), OHL (folios 44.492 a 44.503) y SACYR (folios 44.650 a 44.660) presentan la misma redacción, datos, imágenes y figuras, con las siguientes salvedades: - ACCIONA, no incluye introducción y cambia el contenido del punto 1 “Sistema de gestión ambiental certificado y disponibilidad de instrucciones de trabajo”, añade un párrafo final al punto 3, cambia también el contenido de los puntos 7 (organización física de la obra) y 10 (requisitos legales), más amplios, así como el organigrama ambiental de la obra y el CV de la persona designada responsable; - La Empresa no incoada, no incluye introducción y cambia el contenido del punto 1 “Sistema de gestión ambiental certificado y disponibilidad de instrucciones de trabajo”, cambia el principio y el final del punto 2 (productos reciclables y reutilizables), se introduce el punto 3.1 (implantación), se añade un párrafo final al punto 4.3 (Protección de la calidad acústica), cambia el contenido del punto 4.10 (Disminución del uso de combustibles fósiles), añade un primer párrafo al punto 5 (Programa de vigilancia ambiental), cambia el contenido de los puntos 5.8.1 (control de la emisión de polvo) y 5.8.2 (control de las emisiones de maquinaria) y amplía el contenido del punto 5.8.3 (control de vertidos). Asimismo, cambia el contenido del punto 6 (requisitos legales), el organigrama ambiental de la obra, y el organigrama ambiental de la obra; - FERROVIAL, cambia el CV de la persona designada responsable; - OHL, cambia el organigrama ambiental de la obra; - el trabajo que guarda mayores diferencias es el de DRAGADOS (folios 44.753 a 44.762). Con todo, se observa que su trabajo guarda las siguientes similitudes con de las demás empresas: - abundan las frases idénticas en la identificación de las unidades de obra que pueden generar impactos, las medidas de gestión ambiental y el plan de vigilancia ambiental, - las cifras de materiales a utilizar que provienen de un proceso de reciclado o que son reutilizables son idénticas.

³² En la hoja titulada ‘G7’ del fichero Excel, fila 7.677.

³³ Véase la hoja del archivo Excel titulada ‘kk’, fila 2.184.

<p>Memoria Seguridad y Salud</p>	<p>Las empresas del G7 salvo ACCIONA (folios 41.163³⁴ y 46.855³⁵).</p>	<p>Los trabajos de las 6 empresas tienen la misma redacción, datos, imágenes y figuras, con las siguientes salvedades³⁶:</p> <ul style="list-style-type: none"> - la documentación propia que aportan, normalmente en anexos (certificados, manuales, servicio de prevención...); - en el trabajo de la Empresa no incoada (folios 44.109 a 44.175), el contenido del punto D.1.1 'Organigrama' cambia en buena medida; - el trabajo de DRAGADOS (folios 44.661 a 44.709) se diferencia de los demás en los siguientes extremos: <ul style="list-style-type: none"> cambia la introducción, punto D.1.1 'Organigrama' (volviendo a tener el mismo contenido que las demás empresas a partir del apartado 'recurso preventivo'), punto D.1.3 'Coordinación con subcontratistas y trabajadores autónomos', punto D.2 'Sistemas de participación del personal del contratista y subcontratistas', punto D.3.2 'Formación'; y el subapartado 'control de accesos a obra', amplía el contenido del punto D.1.2 'Medios materiales de la unidad de prevención en obra', añade un párrafo en el punto D.4.4 'Relaciones a organizar con los servicios externos', añade una introducción en el punto D.5 'Revisión del estudio de Seguridad y Salud. Propuesta de mejoras', y las menciones realizadas al servicio de prevención propio en el punto D.6 'Sistema de Gestión de la Prevención de Riesgos'; - el trabajo de OHL (folios 44.347 a 44.439) solo se diferencia de los anteriores en el segundo párrafo del documento y el punto D.2.4 'Coordinación con subcontratistas y trabajadores autónomos'.
<p>Integración del ferrocarril en León. Fase I. LEÓN, Presupuesto 41.472.278,48 €. BOE 4-XII-2015. Expediente 3.15/20830.0209</p>		
<p>Programa de actuaciones medioambientales</p>	<p>Las siete empresas del G7 con la excepción de FERROVIAL (folios 41.163³⁷ y 46.855³⁸)</p>	<p>los trabajos de ACCIONA (folios 46.009 a 46.028), Empresa no incoada (folios 46.151 a 46.162), FCC (folios 46.258 a 46.269), OHL (folios 46.358 a 46.369) y SACYR (folios 46.831 a 46.841) tienen la misma redacción, datos, imágenes y figuras. Los únicos cambios apreciables son:</p> <ul style="list-style-type: none"> - el organigrama ambiental de la obra y el CV de la persona designada responsable, - en el caso de ACCIONA, cambia el punto 1.1 (que recoge el sistema de gestión ambiental propio de ACCIONA), los puntos 7, 8 y 10, así como la introducción a los puntos 2 y 4; ACCIONA también amplía el contenido de los puntos 1.2, 5.7 y 6, - en el caso de la Empresa no incoada, modifica la estructura del trabajo, así como el contenido de los puntos 1, 4.9, 4.11, 5.7.1, 5.7.2 y 6; amplía el contenido de los puntos 2, 4.2, 4.3, 4.8, 5.6 y 5.7.4; y analiza los vertederos en el punto 4.1, - en el caso de SACYR, varían el primer punto (sistema de gestión ambiental certificado), el punto 5.1 y el punto 7 (muy breve). - el trabajo que guarda mayores diferencias con el de las demás empresas es el de DRAGADOS (folios 46.527 a 46.537). Con todo, se observa que el trabajo de DRAGADOS guarda las siguientes

³⁴ En la hoja titulada 'G7' del fichero Excel, fila 7.678

³⁵ Véase la hoja del archivo Excel titulada 'kk', fila 2.185.

³⁶ La Empresa no incoada (folios 44.108 a 44.175), DRAGADOS (folios 44.661 a 44.709), FCC (folios 44.763 a 44.813), FERROVIAL (folios 44.302 a 44.346), OHL (folios 44.347 a 44.439) y SACYR (folios 44.504 a 44.588).

³⁷ En la hoja titulada 'G7' del fichero Excel, fila 7.449.

³⁸ Véase la hoja del archivo Excel titulada 'kk', fila 1.907.

		<p>similitudes con el 'Programa de actuaciones medioambientales' de las ofertas de las demás empresas:</p> <ul style="list-style-type: none"> - abundan las frases idénticas en la identificación de las unidades de obra que pueden generar impactos, las medidas de gestión ambiental y el plan de vigilancia ambiental, y - las cifras de materiales a utilizar que provienen de un proceso de reciclado o que son reutilizables son idénticas.
Memoria Seguridad y Salud	Empresa no incoada, FCC, OHL y SACYR (folios 41.163 ³⁹ y 46.855 ⁴⁰)	<p>Los trabajos de las cuatro empresas son idénticos (folios 46.029 a 46.101, 46.163 a 46.203, 46.270 a 46.311, y 46.697 a 46.771), con la salvedad de que la Empresa no incoada (folios 46.029 a 46.101)</p> <ul style="list-style-type: none"> - modifica sensiblemente los puntos d.1 'organización de la prevención y seguridad en la obra', d.2 'sistema de participación de los trabajadores en la prevención de riesgos laborales en la obra' y d.6 'sistemas de gestión de prevención de riesgos laborales'; - añade información en el punto d.3 con respecto a FCC, OHL y SACYR - añade el punto d.5.4 'plan de emergencias'.

V.4.A.d. Normas relativas a la calidad de los trabajos

- (86) Tanto las normas internas del Grupo (norma n. *in fine*, folio 47.971) como las normas generales para la presentación de ofertas y para la redacción de trabajos para el Grupo de empresas (norma 14 *in fine*, folio 47.979), establecían que:

“En el caso de que el Proyecto, o trabajo desarrollado, no supere los umbrales mínimos de puntuación técnica exigidos en los Pliegos del Concurso se aplicará una penalización mínima de un 50% del importe total de los trabajos y hasta el 100% dependiendo del perjuicio causado. Lo mismo sucederá en el supuesto de ser descalificados del concurso por la baja calidad del proyecto, o trabajo realizado.”

Es decir, si un trabajo no cumplía con las expectativas exigidas, se penalizaba a la consultora, tal como se acuerda, por ejemplo, en la reunión de 6 de mayo de 2014 (folio 47.592):

“En la reunión mantenida ayer martes 6 de mayo [de 2014], estuvimos analizando los últimos trabajos recibidos para las obras de la DGC [Dirección General de Carreteras] y de nuevo penalizamos a tres ingenierías por errores y por entregas tardías en diferentes obras.”

V.4.B. En relación con los intercambios de información en el Grupo

- (87) Además de la información necesaria para permitirles compartir los trabajos que formarían parte de sus ofertas, las empresas compartían **otras informaciones comercialmente sensibles** durante sus continuos contactos personales y por correo electrónico.

³⁹ En la hoja titulada 'G7' del fichero Excel, fila 7.450.

⁴⁰ Véase la hoja del archivo Excel titulada 'kk', fila 1.908.

V.4.B.a. Sobre la voluntad de las empresas de presentarse o no a licitaciones

(88) La documentación interna de ACCIONA, DRAGADOS y SACYR pone de manifiesto que las empresas intercambiaron información sobre las acciones que iban a llevar a cabo en relación con determinadas licitaciones públicas.

(89) En un correo electrónico interno de ACCIONA de 11 de mayo de 2010 se informa del contenido de la reunión del Grupo de aquella semana en relación con unas licitaciones que se identifican como “concesiones de Aragón”. En el citado correo se indica la existencia de debates sobre si determinados aspectos debían llevarlos a cabo por las concesionarias o las constructoras y, además, se indica que (folio 16.602):

“FERROVIAL ha insinuado que las obras no encajan económicamente”

(90) En un informe interno de SACYR (folios 17.309 a 17.314), adjunto a un correo electrónico de 13 de octubre de 2016 (folios 17.307 y 17.308), el representante de SACYR en el G7 identifica como una de sus funciones obtener “información sobre actuaciones del resto de empresas” (folio 17.310).

(91) En la reunión del G7 de 17 de octubre de 2013, pese a que se decide no compartir trabajos, las empresas se informan sobre sus intenciones de concurrir o no en una licitación (folios 47.588 y 47.589).

“Finalmente, para los proyectos de la Junta de Castilla la Mancha NO se va a realizar proyectos en grupo; OHL indicó que por su parte no van a licitar, y el resto ya lo tienen en marcha”.

(92) DRAGADOS, en un documento interno titulado “Jefes Estudios G7+Aut Gastos” que describe la actividad del G7 manifiesta (folio 39.107)⁴¹:

“Plazo de una semana para salirse del grupo. Pasado ese plazo se paga, aunque no interese el trabajo. Importante comunicarnos si hemos cambiado de opinión por UTE, No Presentado, etc.”

(93) Existen distintos correos en los que las empresas asistentes se informaban explícitamente, bien de que no se iban a presentar a una licitación concreta, bien de que se presentarían, pero no compartirían proyecto. El resumen de los mismos se recoge en las tablas siguientes:

Tabla 5. Empresas que anuncian al Grupo que no se presentarán a licitaciones

Empresa	Convocante	Fecha	Licitaciones
---------	------------	-------	--------------

⁴¹ De acuerdo con los metadatos del archivo electrónico que alberga este documento, el archivo se modificó por última vez el 15 de enero de 2008 (folio 42.734).

ACCIONA	GIASA	20 de marzo de 2003	“Accesos a Jaén A-316 y enlaces”, (folio 31.844) ⁴²
	Empresa Municipal de Aguas y Saneamiento de Murcia, S.A. (EMUASA)	7 de junio de 2016	“Lotes 1-2-3. Actuaciones correspondientes al desvío de redes por afección obras nuevo acceso ferroviario Alta Velocidad (soterramiento), Murcia”, (folios 36.083 a 36.085) ⁴³
	Ministerio de Fomento	14 de diciembre de 2016	“Rehabilitación del recinto ferial de Albacete”, convocada (folios 37.314 a 37.318, en conexión con el folio 41.163) ⁴⁴
Empresa no incoada	Autoridad Portuaria de Baleares	8 de enero de 2013	‘Dragado de la zona próxima a la Estación Naval y Cos Nou’, (folios 41.774 y 41.775)
	ADIF	12 de enero de 2016	“Proyecto constructivo para la implantación del ancho estándar en el trayecto entre Astigarraga-Irún” y “Proyecto constructivo para la implantación del tercer carril en la Estación de Irún. Infraestructura y vía”, (folio 47.101) ⁴⁵
	Autoridad Portuaria de Huelva	16 de marzo de 2016	“Edificio de Lonja y Urbanización aledaña” ⁴⁶
	AENA	1 de febrero de 2017	“Recrecido de pista de vuelo en el Aeropuerto de Fuerteventura” (folios 37.485 a 37.488, en conexión con el folio 41.163) ⁴⁷
DRAGADOS	GIASA	20 de marzo de 2003	“Accesos a Jaén A-316 y enlaces” (folio 31.844) ⁴⁸
	AENA	3 de julio de 2013	No se ha podido identificar ⁴⁹
	AENA	26 de agosto de 2016	“Renovación solera sexta planta edificio terminal y módulo A del Aeropuerto de Palma de Mallorca” (folio 10.474)

⁴² En concreto, en las notas de la reunión de esa fecha se indica que “DOP y NECSO no se presentan a la obra”.

⁴³ Correo electrónico de 7 de junio de 2016 en el que ACCIONA indica: “Acciona solicita NO apuntarse a los trabajos de grupo de EMUASA, los tres lotes pues NO licitamos”.

⁴⁴ En la hoja titulada ‘G7’ del fichero Excel, fila 7.947.

⁴⁵ En particular, la Empresa no incoada traslada: “A me dicen que piden un personal y maquinaria del que no disponemos..., así que es probable que no vayamos a ninguna..., pero todavía no lo puedo confirmar al 100 %, así que me puedes poner como que NO y, como salen los trabajos, si finalmente licitamos solicito entrar.” Finalmente, no compartió ningún trabajo relativo a estas concretas licitaciones en el seno del G7 (folio 41.163). En la hoja titulada ‘G7’ del fichero Excel, filas 7.480, 7.481, 7.501 y 7.502.

⁴⁶ En concreto, la Empresa no incoada señala que “creo que nosotros no nos vamos a presentar..., en cuanto me lo confirmen definitivamente os lo traslado” (folios 47.803 y 47.804 en conexión con el folio 17.145).

⁴⁷ En la hoja titulada ‘G7’ del fichero Excel, fila 8.000. En dicha fila, la Empresa no incoada aparece citada con un *, lo que indica en terminología del G7 que se ha retirado del trabajo con penalización, tal y como aparece reflejado en los folios 48.021 y 48.022.

⁴⁸ Concretamente, fue Dragados, Obras y Proyectos, S.A. quien anunció en la reunión del Grupo de dicha fecha que no se presentaba a la citada licitación.

⁴⁹ En concreto, DRAGADOS manifiesta que “Y en mi casa están por no ir... por tanto paraliza los trabajos...”.

	AENA	10 de octubre de 2016	“Regeneración de pista, calles T1 y T2 y adecuación de cabeceras. Aeropuerto de Asturias. (DIN 486/2016)” (folios 37.055 a 37.059 en conexión con el folio 41.163 ⁵⁰)
	AENA	15 de febrero de 2017	“Adecuación de plataforma del aeropuerto de Fuerteventura” (folios 48.021 y 48.022 en conexión con el folio 47.304)
	AENA	15 de marzo de 2017	“Sustitución de equipos frigoríficos R-22 instalaciones Clasa. Fase 1 en el Aeropuerto Adolfo Suárez Madrid-Barajas” (folios 48.023 y 48.024)
	AENA	3 de abril de 2017	“Adaptación del edificio T2 a procesos de embarque Aeropuerto de Tenerife Sur” ⁵¹
FCC	Autoridad Portuaria Bahía de Cádiz	19 de octubre de 2016	“Acceso viario por la Avenida de Astilleros. Proyecto de urbanización y reordenación de viales en el recinto portuario de Cádiz”, convocada por la (folio 37.105) ⁵²
	Diputación Foral de Álava	7 de noviembre de 2016	“Proyecto de construcción de desdoblamiento y conversión en autovía de la carretera N-124 entre los p.k. 28,00 y p.k. 31,00, desglosado del proyecto de construcción de desdoblamiento y conversión en autovía de la carretera N-124 entre los p.k. 25,5 y p.k. 31,90 y proyecto de construcción de la variante de Berantevilla en la carretera A-3122”, (folios 37.172 a 37.174) ⁵³
	AENA	3 de abril de 2017	“Adaptación del edificio T2 a procesos de embarque Aeropuerto de Tenerife Sur” ⁵⁴
FERROVIAL	Xunta de Galicia	14 de abril de 2005	‘Construcción y explotación de autovía do Barbanza’, (folio 31.776) ⁵⁵
	AENA	10 de octubre de 2016	“Regeneración de pista, calles T1 y T2 y adecuación de cabeceras. Aeropuerto de Asturias. (DIN 486/2016)” (folios 37.060 a 37.068) ⁵⁶
OHL	Junta de Castilla la Mancha	18 de octubre de 2013	acondicionamiento CM-3118. Tramo: Intersección CM-3009 a Villar de Cañas (folios 47.588 y 47.589) ⁵⁷

⁵⁰ En la hoja titulada ‘G7’ del fichero Excel, fila 7.880.

⁵¹ Folio 48.025: “A día de hoy parece que no licitamos, quién sabe si “un día antes” cambiaremos de opinión”.

⁵² En el correo electrónico de la citada fecha FCC informa al resto de empresas: “nosotros no nos presentamos”.

⁵³ En un correo electrónico de la citada fecha FCC informa al resto de empresas: “finalmente no nos presentamos a esta licitación por lo que FCC no está interesada en los trabajos”.

⁵⁴ folio 48.025 “Me han dicho que no nos presentamos, pero no me extrañaría que hubiera un cambio de opinión a lo largo de la semana”.

⁵⁵ En las notas de la reunión del Grupo en la citada fecha se indica en relación con todos los concursos de la Junta de Castilla la Mancha: “FA se sale de todos los trabajos. No se presenta”.

⁵⁶ En un correo electrónico de la citada fecha, FERROVIAL indica al resto de empresas: “Confirmando que Ferrovial Agromán finalmente **NO ESTÁ INTERESADA** (no licitamos) en ningún trabajo”.

⁵⁷ En un correo electrónico entre las empresas del G7 se indica: “OHL indicó que por su parte no van a licitar, y el resto ya lo tienen en marcha”.

	Junta de Castilla la Mancha	18 de octubre de 2013	acondicionamiento CM-3118. Tramo: Villar de Cañas-Villar del Saz (enlace A-3) (Cuenca) (folios 47.588 y 47.589)
	Junta de Castilla la Mancha	18 de octubre de 2013	acondicionamiento CM-3009. Tramo: Intersección CM-3118 - Intersección CM-3108 (folios 47.588 y 47.589)
	Junta de Castilla la Mancha	18 de octubre de 2013	acondicionamiento CM-3009. Tramo: Intersección CM-3108 a Villaescusa de Haro (folios 47.588 y 47.589)
	Empresa Municipal de la Vivienda (EMV) de Rivas Vaciamadrid	16 de agosto de 2016	“Edificio de viviendas incluidas en la parcela RC-110-14 del 6º plan de vivienda en el municipio de Rivas Vaciamadrid. Lote 3: 74 Viviendas”, (folio 36.468) ⁵⁸

Tabla 6. Empresas que informan al Grupo de que no comparten trabajo en licitaciones a que se presentan

Empresa	Convocante	Fecha	Licitaciones
DRAGADOS	Autoridad Portuaria de Barcelona	28 de agosto de 2015	“Muelle Estación Marítima F. Relleno” folio 10.174 ⁵⁹
	Generalitat Valenciana	13 de octubre de 2016	“obras de construcción 9 aulas de infantil, 18 aulas de primaria, comedor y gimnasio en el CEIP Ciutat de Cremona, en Alaquàs (Valencia)” (folios 37.078 a 37.080) ⁶⁰
	AENA	14 de febrero de 2017	“Adecuación calles de rodaje y plataformas en el Aeropuerto de Vitoria” (folio 37.530) ⁶¹

V.4.B.b. Información relativa a la formación de UTEs por miembros del G7 u otras empresas de su grupo

- (94) Las sucesivas versiones de las normas internas del Grupo que constan en el expediente **regulaban aspectos relacionados con las UTE** formadas por sus miembros.

La versión de 17 de septiembre de 2001, en su apartado I titulado “Reparto de gastos y UTEs” (folio 17.467) establecía que:

⁵⁸ En un correo electrónico dirigido al resto de empresas, OHL indica: “*Me acaban de llamar para decirme que finalmente no nos vamos a presentar a esta obra, por lo que debemos cambiar nuestra opinión del viernes pasado y finalmente OHL no está interesada en el trabajo en cuestión*”.

⁵⁹ En un correo electrónico de la citada fecha se indica: “*DRAGADOS está interesada SÓLO en desvíos y servicios afectados para la obra 1ª Fase Terminal Logística Ferroviaria del Puerto de Bilbao en Pancorbo*”.

⁶⁰ En un correo electrónico a las empresas del G7 se indica: “*Dragados NO está interesada, ya que estamos apuntados al grupo valenciano que monta habitualmente (...) para todos los colegios que han ido saliendo*”.

⁶¹ En un correo electrónico al resto de empresas del G7 se indica: “*Me dicen de mi delegación que ya “se han buscado la vida” con lo que Dragados NO está interesada*”.

“Las Empresas se comprometen a comunicar las UTE internas tan pronto tengan conocimiento de las mismas.”

Esta previsión se conservó en la versión de estas normas de 31 de marzo de 2003 (folios 24.638).

Con posterioridad, a partir de la versión de 24 de abril de 2008 (folios 32.190) hasta su última versión de 15 de septiembre de 2016 (folio 47.696), en su apartado I titulado “REPARTO DE GASTOS, UTEs Y EMPRESAS VINCULADAS” de las normas internas del Grupo, se recoge que:

“Los gastos se reparten por igual entre todas las ofertas, es decir, que si dos Empresas del Grupo van en UTE, ésta se considerará como una única parte a efectos del reparto.

Para la notificación de las UTEs se aplicarán las mismas normas que para las salidas del Grupo recogidas en el apartado e2.”

- (95) Las hojas de Excel intercambiadas en el seno del G7 tenían una columna denominada “U.T.E.” para cada licitación abordada (folios 8.757 a 8.759, y 47.589), en la que se recogían:
- las empresas del G7 que iban en UTE entre ellas, y
 - empresas del Grupo de una de las integrantes que concursaban en lugar de un miembro del G7 (folio 8.759)⁶².
- (96) El 11 de octubre de 2005 FERROVIAL envió a la Empresa no incoada, OHL y SACYR el estudio compartido de seguridad y salud de la licitación “Autopista A-8. Tramo: Vilamar-Barreiros”, convocada por la Dirección General de Carreteras, recibiendo todas ellas el estudio de sus competidores y detallándose en el destinado a SACYR que iba a ir en UTE (folios 13.126 a 13.171).
- (97) En un correo electrónico interno de DRAGADOS de 10 de marzo de 2005, el representante de la empresa en las reuniones del Grupo explica a los Jefes de Estudios de DRAGADOS el contenido del archivo Excel que les envía con carácter semanal con el resultado de las reuniones del Grupo. El correo explica que dentro del archivo Excel (hoja “Reuniones”) se incluye una columna, la última, con comentarios como: “sobre UTEs, No Presentados, etc.” (folios 8.757 a 8.759).
- (98) En los resúmenes que realizó SACYR de las reuniones del G7 celebradas entre el 8 de mayo de 2001 y el 22 de agosto de 2006 (folios 31.766 a 31.941) se pone de manifiesto cómo las empresas del Grupo se informaban de las UTE que formaban entre ellas de cara a las licitaciones públicas en las que empresas del Grupo compartían trabajos técnicos.

⁶² La explicación de la columna ‘U.T.E’ viene detallada como comentario a la celda V4 de la hoja ‘Reuniones’ del archivo Excel que aparece recogido en el folio 8.759.

Tabla 7. Información intercambiada entre las empresas sobre la composición de UTE

Fecha	UTES	Convocante	Licitación
13-V y 7 y 14 -VI- 2001	Empresa no incoada y OHL DRAGADOS (DOP) y FERROVIAL ACS y NECSO (ACCIONA) FCC y SACYR	Ayuntamiento de Parla	Urbanización en Parla (folios 31.929 a 31.935)
12 -VII-2001	ELSAN y SACYR	AENA	"Ampliación punto de espera en Barajas" (folios 31.925 y 31.926)
12 -VII-2001	FCC y NECSO (ACCIONA)	DGC	"Cantabria-Meseta. Tr. Los Corrales de Buelna- Molledo" (folios 31.925 y 31.926)
6 -IX-2001	FCC y SACYR		"Túnel de Vielha" (Lleida) (folio 31.913)
6-IX-2001	ACS y FCC		"Vía de la Hispanidad" (folio 31.913)
27-IX-2002	FCC y NECSO (ACCIONA) DOC (DRAGADOS) y ACS SACYR y SAN JOSÉ		"Hospital Universitario de Valencia" (folio 31.866)
7 -XI-2002	NECSO (ACCIONA) y SACYR		"Ensanche de Vallecas" (folio 31.862)
28-III-2003	Se anuncia la ruptura de la UTE entre DRAGADOS (DOP) y FCC	Gobierno Balear	Montuiri (folio 31.843)
15 -I-2004	FCC y NECSO (ACCIONA)	AENA	"Base aérea de Torrejón de Ardoz" (Madrid) (folio 31.823)
21-XII-2004	DRAGADOS y FCC	Ayuntamiento de Madrid	"Construcción del enlace M-40 con el PAU de Las Tablas"(folio 31.532)
21 -XII-2004	FERROVIAL y NECSO	Ayuntamiento de Madrid	"Conexión de la Calle Embajadores con la M-40" (folio 31.782)
11-I-2005	DRAGADOS y NECSO (ACCIONA)	Junta de Compensación de El Cañaveral, Madrid	"Urbanización Cañaveral UZP 2.01", (folio 31.781 y 31.782)
18-II-2005	FCC y OHL	Comunidad de Madrid	"Concesión para la construcción y explotación del Hospital de Coslada, Madrid", (folio 31.779)
14 -IV-2005	FCC y OHL	Comunidad de Madrid	"Concesión para la construcción y explotación del Hospital de Arganda del Rey, Madrid" (folio 31.776).
28 -VIII- 2013	OHL	Ayuntamiento de Bilbao	"Apertura del canal de Deusto y Puente de acceso a la Isla de Zorrotzaurre"(folios 42.060 a 42.063) ⁶³

V.5. La disolución del Grupo

- (99) En abril de 2017 DRAGADOS, FERROVIAL y SACYR abandonaron el Grupo (folio 17.160).

⁶³ La empresa informa a sus competidores de que iba a concurrir en UTE aunque no sabía entonces si iba a compartir trabajos de la licitación en el G7. "Me dicen que vamos en UTE y que tenemos que esperar que nos conteste el socio el lunes". Finalmente, OHL no compartió ningún trabajo en dicha licitación (folio 41.163). En la hoja titulada 'G7' del fichero Excel, filas 6.139 y 6.140.

DRAGADOS y SACYR asistieron a su última reunión el 20 de abril de 2017 (folios 37.918 y 37.919 en conexión con los folios 17.160, y 48.033 a 48.035) y FERROVIAL lo abandonó el 27 de abril de 2017 (folios 17.160, 48.033 a 48.035). Con el anuncio de FCC y OHL de abandonar el Grupo, el G7 celebró su última reunión el 11 de mayo de 2017 (folio 47.307).

(100) De acuerdo con FCC, el motivo por el que DRAGADOS y SACYR abandonaron el G7 era que creían “que podría no ser lícito preparar trabajos que son objeto de valoración en común” (énfasis añadido) (folios 47.297 a 47.299).

(101) A raíz del anuncio de abandono del Grupo por parte de DRAGADOS, el representante de OHL en el G7 trasladó a su homólogo en FCC el 4 de abril de 2017 que el Director de Contratación de OHL iba a llamar a su homólogo en FCC para comentar su punto de vista sobre la legalidad del G7.

“me ha llamado (representante de OHL), que es el que va a las reuniones del grupo por parte de OHL. Su director de contratación te quiere llamar para comentar los de DRAGADOS y tu punto de vista sobre la legalidad o ilegalidad del asunto”. (Énfasis añadido) (folios 47.294 y 47.295).

(102) En un chat de WhatsApp entre el representante de DRAGADOS y su homólogo en FERROVIAL se realiza el 3 de abril de 2017 el siguiente comentario: *“irá relacionado con lo que os comenté en enero, que [empleados de DRAGADOS no identificados] me decían que pensaban que lo del grupo raya la legalidad de la competencia”* (Énfasis añadido) (folio 42.697).

(103) En un correo interno de FCC de 10 de abril de 2017, se indica lo siguiente:

*“Sobre otros trabajos de Plan de Seguridad, Calidad o Medioambiente (los más habituales que se comparten en Grupo) tengo mis dudas, creo que no se podrían compartir ya que si se presentan tal cual se elaboran **se está anulando la capacidad del promotor para valorar de forma diferente**. Sería interesante tener una opinión legal sobre el asunto para poder tomar una decisión sobre nuestra continuidad en el Grupo”.* (Énfasis añadido) (folio 47.299).

(104) El representante de DRAGADOS en el G7 envió a su homólogo de FCC un correo electrónico de 25 de marzo de 2017 que contiene el enlace web a la ‘Guía contra el fraude en la licitación pública’ de la CNMC⁶⁴. En él se manifestaba lo siguiente (folio 47.296):

“puedes adivinar las connotaciones de nuestra huida”.

⁶⁴ Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, *Guía contra el fraude en la licitación pública*. Madrid, enero de 2017. Disponible en: https://www.cnmc.es/sites/default/files/editor_contenidos/Competencia/2017/20170118_CNMC_li_citaciones_01_2017.pdf.

- (105) FERROVIAL alegó los mismos motivos que DRAGADOS y SACYR para abandonar el G7 (folio 17.160).
- (106) A raíz del abandono del Grupo por parte de FCC en la reunión de 11 de mayo de 2017, OHL decidió abandonar también el Grupo, ya que no quería continuar en él si se producía una baja más, lo cual condujo a que se disolviera el G7 en esa misma reunión (folio 37.920).

*“Buenos días,
Al final también me dieron la orden de abandonar, por lo que hoy ha sido la última reunión de Grupo, ya que OHL tampoco seguía si había alguna baja más”.*

V.6. Alcance de los trabajos compartidos por el Grupo

- (107) A partir de la documentación recabada de las empresas, a continuación, se expone un reflejo estadístico de la actividad del Grupo.

V.6.A. Número de trabajos compartidos

- (108) Según información recabada en las propias empresas, el número de trabajos compartidos en el periodo 2002 a 2016 fue el que se recoge en la tabla siguiente:

Tabla 8. Número de total de trabajos compartidos en el periodo 2002 a 2016 según datos de las diferentes empresas del Grupo

AÑO	FUENTE				
	ACCIONA	DRAGADOS	FERROVIAL	OHL	SACYR
2002					591
2003					609
2004					879
2005					945
2006					1.000
2007					1.092
2008	1.281				1.300
2009					1.250
2010	873				892
2011	754				765
2012	457	452			454
2013	394	454			403
2014	531	556			535
2015	452	477	441		460
2016	406	408	405	408	457
Total	5.148	2.347	846	408	11.632

Fuente: ACCIONA (folios 16.677, 16.808, 17.030, 47.585 y 48.080), DRAGADOS (folios 11.334, 40.176, 41.101 y 41.123), FERROVIAL (folios 47.127 y 48.019), OHL (folio 48.019) y SACYR (folio 46.854)⁶⁵

⁶⁵ Véase la hoja ‘RESUMENES’ del archivo Excel contenido en este folio.

Tabla 9. Nº de trabajos compartidos por empresa 2002 a 2016 (datos de las empresas)

Año	Fuente	EMPRESA						
		ACCIONA	Empresa no incoada	DRAGADOS	FCC	FERROVIAL	OHL	SACYR
2002	SACYR							423
2003	SACYR							419
2004	SACYR							600
2005	SACYR							666
2006	SACYR							783
2007	SACYR							825
2008	ACCIONA	802						
	FCC				772			
	SACYR							1009
2009	FCC				710			
	SACYR							984
2010	ACCIONA	471						
	FCC				468			
	SACYR							668
2011	ACCIONA	383						
	FCC				458			
	SACYR							530
2012	ACCIONA	186						
	DRAGADOS	183	364	261	261	269	211	306
	FCC				265			
	SACYR							287
2013	ACCIONA	231						
	DRAGADOS	262	277	264	232	317	247	277
	FCC				212			
	SACYR							247
2014	ACCIONA	291	293	293	308	350	383	331
	DRAGADOS	317	302	310	322	360	404	350
	FCC				327			
	SACYR							318
2015	ACCIONA	237	184	310	133	267	258	204
	DRAGADOS	263	236	367	157	323	297	252
	FCC				150			
	FERROVIAL	233	213	332	144	298	286	234
	SACYR							238
2016	ACCIONA	243	202	313	86	249	262	151
	DRAGADOS			310				
	FERROVIAL	240	206	308	87	249	260	159
	OHL	252	210	310	89	254	266	159
	SACYR							158

Fuente: ACCIONA (folios 16.677, 17.142, 47.585 y 48.092), DRAGADOS (folios 11.334, 40.176, 41.101 y 41.123), FCC (folios 1.179, 8.687, 47.312, 47.315, 47.318, 47.321 y 47.323)⁶⁶, FERROVIAL (folios 47.127 y 48.019), OHL (folio 48.019) y SACYR (folio 46.854)⁶⁷.

⁶⁶ De acuerdo con la información recogida en la hoja relativa a reuniones de cada archivo Excel que integra cada folio.

⁶⁷ Véase la hoja 'RESUMENES' del archivo Excel contenido en cada folio.

V.6.B. Datos sobre licitaciones públicas afectadas

(109) Según la información recabada en las empresas inspeccionadas, el número de licitaciones en las que se han compartido trabajos y el presupuesto de las licitaciones en las que se presentaron compartiendo trabajos es el siguiente:

Tabla 10. Presupuesto total licitado, número de licitaciones públicas (total y por empresa), objeto de trabajo compartido en el Grupo, por año (2008-2016)

AÑO	FUENTE	IMPORTE TOTAL LICITADO	Nº LICITACIONES, TRABAJO COMPARTIDO	Nº LICITACIONES TRABAJO COMPARTIDO, POR EMPRESA	
				ACCIONA	FCC
2008	ACCIONA		658		
	FCC	19.294.086.834,51 €	609		427
2009	ACCIONA	11.928.919.883,18 €	585	406	
	FCC	9.967.115.647,17 €	511		370
2010	ACCIONA	8.042.085.828,77 €	474	315	
	FCC	8.163.979.182,30 €	451		284
2011	ACCIONA	5.226.589.300,63 €	361	234	
	FCC	5.391.202.648,96 €	366		244
2012	ACCIONA	5.684.701.925,00 €	236	128	
	DRAGADOS	3.505.710.000,00 €	235		
	FCC	2.958.343.089,20 €	243		152
2013	ACCIONA	1.475.044.185,00 €	231	173	
	DRAGADOS	1.799.102.000,00 €	248		
	FCC	1.467.011.201,91 €	236		140
2014	ACCIONA	5.104.674.171,00 €	302	207	
	DRAGADOS		301		
	FCC	2.831.114.000,78 €	306		206
2015	ACCIONA	5.066.279.428,00 €	229	141	
	DRAGADOS	2.851.000.000,00 €	225		
	FCC	2.494.864.235,24 €	234		101
2016	ACCIONA	4.661.631.247,00 €	174	118	
	DRAGADOS	2.102.000.000,00 €	187		
	FERROVIAL		187		
	OHL		174		

Fuente: ACCIONA (folios 16.602, 16.680 y 16.681, 17.032, 48.080 y 48.312⁶⁸), DRAGADOS (folios 11.334, 40.176, 41.101 y 41.123), FC (folios 1.179, 8.687, 47.312, 47.315, 47.318, 47.321 y 47.323)⁶⁹, FERROVIAL (folio 48.019) y OHL (folio 48.019).

Según la tabla anterior, el presupuesto de las licitaciones públicas en las que se han compartido trabajos (que varía para cada empresa y según el periodo considerado) es el siguiente:

- según datos de ACCIONA, para el periodo 2009-2016, el presupuesto total fue de **45.714.881.783,58 euros**.

⁶⁸ En la hoja 'RESUMEN' del archivo Excel.

⁶⁹ De acuerdo con la información recogida en la hoja relativa a reuniones, de cada archivo Excel que integra cada folio.

- según datos de DRAGADOS, para los años 2012, 2013, 2015 y 2016, el presupuesto total fue de **10.257.812.000 euros**.
- según datos de FCC, para el periodo 2008-2015, el presupuesto total fue de **52.567.716.840,08 euros**.

(110) **El número total de licitaciones públicas afectadas** en las que se compartieron trabajos en el Grupo también varía según la información de cada empresa y el periodo considerado.

- según datos de ACCIONA, para el periodo 2008-2016, un total de **3.250 licitaciones**;
- según datos de DRAGADOS, para el periodo 2012-2016, un total de **1.196 licitaciones**;
- según datos de FCC, para el periodo 2008-2015, un total de **2.956 licitaciones**.

V.6.C. Gasto en trabajos compartidos

(111) Según información recabada en las propias empresas, el **gasto individual de cada empresa en trabajos compartidos** en el Grupo durante los años 2002 a 2016 es el siguiente:

Tabla 11. Gastos individuales por empresa en trabajos compartidos (2002-2016)

AÑO	FUENTE	ACCIONA	Empresa no incoada	DRAGADOS	FCC	FERROVIAL	OHL	SACYR
2002	SACYR							411.949 €
2003	SACYR							417.461 €
2004	SACYR							425.285 €
2005	SACYR							443.688 €
2006	SACYR							670.563 €
2007	SACYR							861.348 €
2008	ACCIONA	574.957 €	393.110 €	588.501 €	588.630 €	620.744 €	601.043 €	664.863 €
	FCC				562.387 €			
	SACYR							645.126 €
2009	FCC				419.744 €			
	SACYR							496.799 €
2010	FCC				339.368 €			
	SACYR							469.061 €
2011	ACCIONA	190.848 €	433.435 €	272.333 €	353.391 €	395.046 €	394.906 €	303.224 €
	FCC				354.231 €			
	SACYR							246.579 €
2012	ACCIONA	97.484 €	180.884 €	128.409 €	130.365 €	126.875 €	103.703 €	143.270 €
	DRAGADOS			125.122 €				
	FCC				139.037 €			
	SACYR							141.432 €
2013	ACCIONA	110.280 €	96.093 €	92.240 €	81.102 €	122.611 €	93.639 €	106.486 €
	DRAGADOS			106.828 €				
	FCC				81.935 €			
	SACYR							98.644 €

2014	ACCIONA	142.612 €	120.019 €	128.148 €	132.227 €	140.180 €	175.188 €	145.670 €
	DRAGADOS			130.000 €				
	FCC				136.513 €			
	SACYR							128.007 €
2015	ACCIONA	109.862 €	81.447 €	168.255 €	69.839 €	128.237 €	124.173 €	106.292 €
	DRAGADOS			163.061 €				
	FCC				65.719 €			
	FERROVIAL	108.281 €	79.854 €	160.004 €	65.176 €	129.744 €	122.809 €	102.284 €
	SACYR							91.361 €
2016	ACCIONA	128.954 €	87.945 €	152.966 €	40.448 €	122.300 €	123.382 €	67.887 €
	DRAGADOS			149.228 €				
	FERROVIAL	125.579 €	89.458 €	149.716 €	41.842 €	120.944 €	120.906 €	70.781 €
	OHL	129.460 €	90.181 €	149.528 €	41.097 €	124.420 €	123.885 €	69.902 €
	SACYR							62.362 €

Fuente: ACCIONA (folios 16.607 a 16.629, 16.655 a 16.677, 17.142 y 17.143, 47.563 a 47.585 y 48.074 a 48.141), DRAGADOS (folios 11.334, 40.176, 41.101 y 41.123), FCC (folios 1.179, 8.686, 8.687, 47.312, 47.315, 47.318, 47.321 y 47.323)⁷⁰, FERROVIAL (folios 47.127 y 48.019), OHL (folio 48.019) y SACYR (folio 46.854).⁷¹

- (112) Según información de las propias empresas, el **coste de los trabajos compartidos**, de haber sido contratados fuera del Grupo, sería el siguiente:

Tabla 12. Coste de los trabajos compartidos de haber sido contratados fuera del Grupo, por empresa y por año (2002-2016)

AÑO	FUENTE	ACCIONA	Empresa no incoada	DRAGADOS	FCC	FERROVIAL	OHL	SACYR
2002	SACYR							2.674.423 €
2003	SACYR							3.156.624 €
2004	SACYR							2.601.618 €
2005	SACYR							2.854.277 €
2006	SACYR							4.131.150 €
2007	SACYR							4.840.884 €
2008	ACCIONA	2.929.193 €						
	FCC				2.754.761 €			
	SACYR							3.518.622 €
2009	FCC				1.930.033 €			
	SACYR							2.585.110 €
2010	FCC				1.593.743 €			
	SACYR							2.200.737 €
2011	ACCIONA	954.418 €						
	FCC				1.695.759 €			
	SACYR							1.446.262 €
2012	ACCIONA	461.155 €						
	DRAGADOS			541.763 €				

⁷⁰ De acuerdo con la información recogida en la hoja relativa a reuniones, de cada archivo Excel que integra cada folio.

⁷¹ Véase la hoja 'RESUMENES' del archivo Excel contenido en este folio.

	FCC				592.843 €			
	SACYR							586.265 €
2013	ACCIONA	461.652 €						
	DRAGADOS			410.589 €				
	FCC				387.211 €			
	SACYR							468.518 €
2014	ACCIONA	635.654 €	558.083 €	573.451 €	625.740 €	644.544 €	737.611 €	630.680 €
	DRAGADOS			581.000 €				
	FCC				645.600 €			
	SACYR							626.751 €
2015	ACCIONA	462.507 €	381.150 €	645.154 €	325.850 €	523.413 €	517.198 €	464.112 €
	DRAGADOS			628.213 €				
	FCC				320.623 €			
	FERROVIAL	464.309 €	373.952 €	620.053 €	315.302 €	530.170 €	515.447 €	452.164 €
	SACYR							450.192 €
2016	ACCIONA	497.206 €	373.918 €	555.991 €	185.413 €	470.593 €	468.760 €	299.173 €
	DRAGADOS			549.370 €				
	FERROVIAL	488.126 €	381.498 €	543.211 €	188.583 €	466.693 €	462.540 €	308.393 €
	OHL	499.235 €	386.807 €	549.370 €	188.053 €	482.632 €	471.610 €	310.513 €
	SACYR							307.402 €

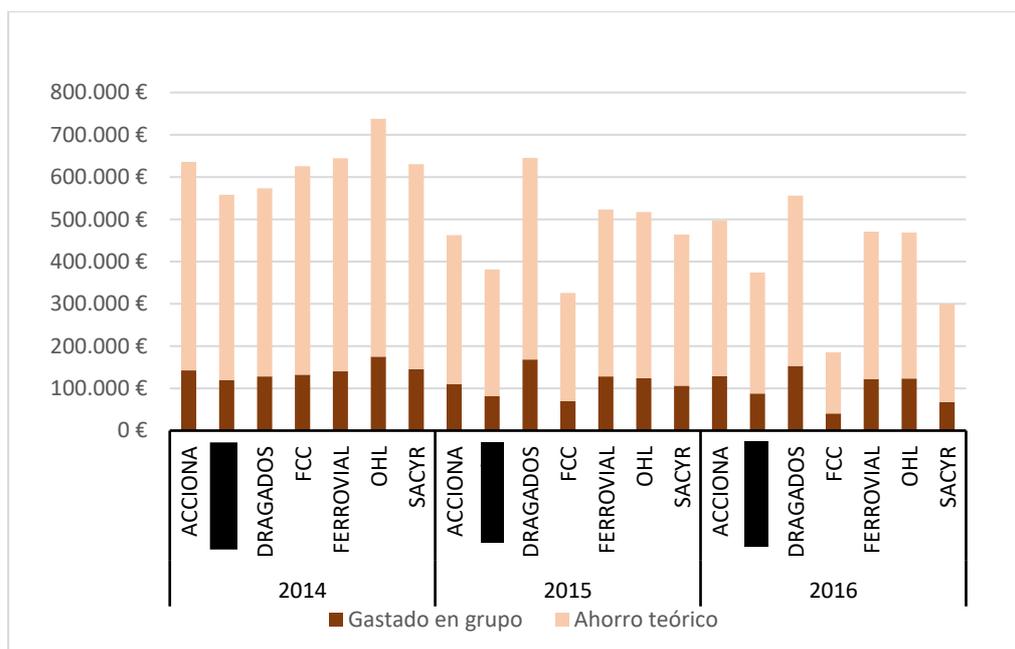
Fuente: ACCIONA (folios 16.609, 16.657, 17.142 y 17.143, 47.565 y 48.094), DRAGADOS (folios 11.334, 40.176, 41.101 y 41.123), FCC (folios 1.179, 8.686, 8.687, 47.312, 47.315, 47.318, 47.321 y 47.323)⁷², FERROVIAL (folios 47.127 y 48.019), OHL (folio 48.019) y SACYR (folio 46.854).⁷³

- (113) Según información recabada en la sede de ACCIONA, la comparativa del gasto en que las empresas han incurrido compartiendo trabajos en el Grupo y el gasto que hubiera supuesto no haberlos compartido durante el periodo 2014 a 2016 sería la siguiente:

⁷² De acuerdo con la información recogida en la hoja relativa a reuniones, de cada archivo Excel que integra cada folio.

⁷³ Véase la hoja 'RESUMENES' del archivo Excel contenido en este folio.

Imagen 5. Gasto y ahorro teórico del G7



Fuente: ACCIONA (folios 17.142 y 17.143)

V.6.D. Adjudicaciones de obras al G7

- (114) En una hoja de cálculo interna de DRAGADOS titulada ‘Actividad Grupo IR 2016’, dicha empresa lleva a cabo un análisis de 187 licitaciones en las que participó DRAGADOS que fueron objeto de compartición del G7. En la fecha de ese análisis, de esas 187 licitaciones se habían adjudicado 101, y de esas 101 licitaciones las empresas del G7 habían sido ganadoras, compartiendo trabajos, en un total de 17 (señaladas en paréntesis) (folio 41.123).

Imagen 6. Adjudicaciones de obras públicas objeto de trabajo compartido en el Grupo en las que participó Dragados durante 2016

Adjudicación	De 101 obras adjudicadas (s/187)	DRAGADOS	7 (7) 7 obras, las 7 en Grupo
		FERROVIAL	5 (3)
		ACCIONA	5 (3)
		OHL	3 (3)
		FCC	1 (1)
		SACYR	1 (0)
		Empresa no incoada	0 (0)

Fuente: Dragados

- (115) En un correo electrónico de 20 de enero de 2017, enviado por FERROVIAL a los demás integrantes del G7 (folios 48.019 y 48.020), dicha empresa recoge en una tabla diferentes estadísticas relativas a obras adjudicadas, a empresas del G7 durante 2016⁷⁴. A continuación, se reproduce el contenido de dicha tabla.

⁷⁴ Dicha tabla también aparece reproducida en un correo interno de SACYR, de 13 de febrero de 2017 (folios 16.441 a 16.443), especificándose como su fuente FERROVIAL.

Imagen 7. Adjudicaciones de obras públicas objeto de trabajo compartido en el Grupo durante 2016 (fuente FERROVIAL)

	2016. RESUMEN TRABAJOS DE GRUPO						RESULTADO ADJUDICACIONES				
	Nº Trabajos	Coste Trabajos	Coste Empresa	% Particip.	Ahorro		Obras Adjudicadas	Adjudicadas con participación en trabajos G7	Obras con participación en G7	% éxito trabajos G7 respecto participación	% éxito trabajos NO G7 respecto obras no compartidas
ANA	240	488.126 €	125.579 €	59,26%	362.548 €	74,27%	5	3	13	23,1%	28,6%
CCC	206	381.498 €	89.456 €	50,86%	292.040 €	76,55%	0	0	13	0,0%	0,0%
DRA	308	543.211 €	149.716 €	76,05%	393.495 €	72,44%	5	5	20	25,0%	No Procede
FCC	87	188.583 €	41.842 €	21,48%	146.741 €	77,81%	1	1	7	14,3%	0,0%
FA	249	466.693 €	120.944 €	61,48%	345.749 €	74,08%	5	3	11	27,3%	22,2%
OHL	260	462.540 €	120.906 €	64,20%	341.634 €	73,86%	3	3	11	27,3%	0,0%
SAC	159	308.393 €	70.781 €	39,26%	237.612 €	77,05%	1	0	10	0,0%	10,0%
TOTAL G7	405	721.251 €	187 Obras en Total			20 Total Adjudicadas Empresa G7 hasta la fecha (*)					
	0	0	Correcto	2,2 Trabajos / obra		100 Obras en Total Adjudicadas hasta la fecha (*)					
(*) Fecha de actualización: 11/01/2017											

La tabla resume, respecto de las licitaciones del año 2016, los casos en que las empresas comparten trabajos. Establece los porcentajes de éxito de cada empresa en función de si compartía o no trabajos en el G7.

Salvo para una empresa, el porcentaje de éxito es superior en las licitaciones en las que se han compartido trabajos.

- (116) En un correo interno de ACCIONA de 11 de septiembre de 2015 (folios 16.775 y 16.776) se recoge un listado de 10 licitaciones públicas convocadas por la Dirección General de Carreteras (DGC) en las que se compartieron trabajos en el G7 y su adjudicatario.

Tabla 13. Adjudicaciones de una selección de obras públicas licitadas por la DGC que fueron objeto de trabajo compartido en el seno del Grupo

LICITACIONES DGC	IMPORTE	ADJUDICATARIO
Autovía A-68. Tramo: Figueruelas - Gallur (Aragón)	56.416.852 €	FERROVIAL
Duplicación de la carretera N-IV, pp.kk. 558,500 al 566,500. Tramo: Dos Hermanas-Los Palacios y Villafranca	54.972.126 €	ACCIONA
Conversión en autovía de la carretera SG-20. Circunvalación de Segovia del p.k. 0,000 al 15,530. Subtramo A	34.769.908 €	DRAGADOS
Conversión en autovía de la carretera SG-20. Circunvalación de Segovia del p.k. 0,000 al 15,530. Subtramo B	20.354.212 €	AZVI
Remodelación enlace de Puzo. Acceso a la plataforma logística industrial de Salvaterra-as Neves (Po)	13.230.444 €	DRAGADOS
Rectificación de curvas de escasa anchura. N-621, pp.kk. 155,700 al 171,200. Tramo: Desfiladero de la Hermida. Cantabria	8.165.778 €	ACCIONA
Ampliación de calzada a tres carriles en la A-5. Tramo del p.k. 19,100 al 22,400 y del p.k. 17,850 al 22,000. Madrid	7.074.801 €	FCC
Adecuación y mejora de la seguridad vial. Autovía A-55. Tramo: Vigo-Porriño	6.769.294 €	COMSA-ARIAS
Modificación enlace autovías A-30 y A-7 y prolongación carril adicional en la A-30 entre pp.kk. 133+000 y 135+000 (Murcia)	4.692.142 €	PROBISA-SANJOSÉ

Ampliación del edificio de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación. Calle Marqués de Cubas, 15. (Madrid)	2.279.250 €	TRYCSA
---	-------------	--------

Fuente: ACCIONA (folio 16.775)

Como se puede observar en la tabla anterior, 6 de las 10 obras recogidas, que fueron objeto de trabajo compartido en el Grupo, fueron adjudicadas a empresas pertenecientes al G7, representando el 83,67% del importe total de las 10 licitaciones (i.e., 174.629.909€).

V.6.E. Fórmulas de ponderación entre la valoración técnica y económica del Grupo Fomento entre los años 1998 a 2017

(117) El Grupo Fomento en su conjunto ha aplicado con carácter general los mismos criterios de adjudicación, las mismas fórmulas de ponderación entre la valoración técnica y la económica y el resto de los elementos necesarios para la puntuación de las ofertas⁷⁵ (folio 43.275).

En el periodo comprendido entre 1998 y 2017 (último año de investigación cubierto por el expediente), de acuerdo con ADIF, las fórmulas de ponderación de las ofertas técnica y económica empleadas en los concursos del Grupo Fomento, han experimentado la siguiente evolución:

Tabla 14. Fórmulas de ponderación de las ofertas técnica y económica. Concursos del Grupo Fomento (1998-2017)

Periodo		Oferta económica	Oferta técnica	Renuncia a la revisión de precios (cuando se prevea)
1998 – 2001		30%	70%	
2001 - feb. 2004		30%*	70%*	
feb. 2004 - 2005 ⁷⁶		50%	50%	
2005 - nov. 2008		30%*	70%*	
nov. 2008 - jun. 2011	LCSP	50%**	50%**	
	LCSE	40%***	60%***	
jun. 2011 -	LCSP	coeficiente de mayoración ≥ 1		
	LCSE	coeficiente de mayoración $\geq 0,8$		

⁷⁵ De acuerdo con la información proporcionada por las entidades públicas empresariales Administrador de Infraestructuras Ferroviarias y ADIF – Alta Velocidad (en adelante, indistinta y conjuntamente ADIF) (folios 43.275 a 43.292). El Grupo Fomento incluye al Ministerio de Fomento junto con sus organismos y entidades públicas empresariales dependientes.

⁷⁶ Si todas las ofertas admitidas se encontraban en el mismo intervalo de calidad definido por la Administración (calidad técnica elevada o suficiente), la oferta técnica y económica tenían el mismo peso; si las ofertas admitidas se encontraban en distintos intervalos, se tenía en cuenta únicamente la oferta más económica de cada intervalo, proponiéndose como adjudicatario al licitador que hubiese formulado la mejor oferta del intervalo de calidad técnica elevada, excepto en el caso de que la oferta del intervalo de calidad técnica suficiente fuese sustancialmente más económica.

feb. 2013 ⁷⁷			
feb. 2013 - mayo 2013	75 puntos	25 puntos	
mayo 2013 - nov. 2016	75 puntos	25 puntos	15 puntos
dic. 2016 – 2017	60 puntos	40 puntos	15 puntos

* ponderación con carácter general (como máximo, la oferta económica podía alcanzar el 50%)

** la oferta económica podía tener una ponderación mayor

*** ponderación con carácter general (como máximo, la oferta económica podía alcanzar el 70%)

Fuente: ADIF (folios 43.275 a 43.292).

- (118) La siguiente tabla muestra la valoración de los trabajos que componían las ofertas técnicas de las licitaciones del Grupo Fomento entre los años 1998 y 2017.

Tabla 15. Valoración de los componentes de la oferta técnica. Concursos del Grupo Fomento (1998-2017)

Componentes oferta técnica	1998-2001	2001-feb. 2004**	feb. 2004-2005**	2005-feb. 2013**	feb. 2013-dic. 2016**	dic. 2016-2017**
Equipo humano	15					
Idoneidad técnica	10					
Memoria constructiva	10	40	60	50	12	20
Plan de obra	10	20				
Plan de Calidad	25*	10	10	10	3	5
Plan medioambiental		10	10	15	4	6
Seguridad y Salud		10	10	15	4	6
Plazo de ejecución		10	10			
Tecnología				10	2	3
TOTAL	70	100	100	100	25	40

* se dividía en dos documentos, valorados de modo independiente

** suponiendo el baremo A (el general)

Fuente: ADIF (folios 43.275 a 43.292)

VI. FUNDAMENTOS DE DERECHO

VI.1. [PRIMERO] Competencia para resolver

- (119) De acuerdo con el artículo 5.1.c) de la Ley de creación de la CNMC compete a este organismo aplicar la LDC “en materia de conductas que supongan impedir, restringir y falsear la competencia”⁷⁸. El artículo 20.2 de la misma ley atribuye al Consejo la función de resolver los procedimientos sancionadores previstos en la

⁷⁷ Se sustituyó el coeficiente de ponderación de la oferta técnica y de la oferta económica por el llamado ‘coeficiente de mayoración’, que se aplica únicamente sobre la oferta económica y que debía ser igual o superior a 1.

⁷⁸ Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (LCNMC), BOE núm. 134, de 5 de junio de 2013.

LDC y, según el artículo 14.1.a) del Estatuto Orgánico de la CNMC la Sala de Competencia conocerá de los asuntos relacionados con la aplicación de la LDC⁷⁹. En consecuencia, la competencia para resolver este procedimiento corresponde a la Sala de Competencia del Consejo de la CNMC.

VI.2. [SEGUNDO] Normativa general aplicable

(120) El presente expediente se refiere a una serie de prácticas realizadas durante la vigencia de la de la LDC pero también de la Ley 16/1989⁸⁰.

Aplicar uno u otro precepto legal podría considerarse indiferente dada su práctica identidad. Sin embargo, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 26 de la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), la normativa aplicable deberá ser aquella que sea más beneficiosa para el infractor en el caso concreto, conforme a los principios de irretroactividad de la norma sancionadora más desfavorable y de retroactividad de la más favorable⁸¹.

Sin perjuicio de que la conducta regulada por el respectivo artículo 1 de las citadas leyes sea idéntica, el régimen sancionador diseñado por la Ley 15/2007 es, desde un punto de vista global, más favorable a los infractores que el contemplado por la Ley 16/1989.

Esta apreciación de la Ley 15/2007 como ley más favorable resulta, entre otros elementos de juicio, de los siguientes:

- del sistema de graduación de las infracciones (inexistente en la legislación anterior);
- del establecimiento de topes máximos al importe de algunas sanciones de cuantía inferior al general previsto por el artículo 10 de la Ley 16/1989;
- de la reducción de los plazos de prescripción para algunas de las conductas tipificadas, o
- de la posibilidad, común a todos los que hayan participado en un cártel, de solicitar la exención del pago de la multa o la reducción del importe de la multa en aplicación del programa de clemencia, introducido precisamente por la Ley 15/2007.

Así se han pronunciado numerosos precedentes administrativos y judiciales⁸².

⁷⁹ Real Decreto 657/2013, de 30 de agosto, por el que se aprueba el Estatuto Orgánico de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, BOE núm. 209, de 31 de agosto de 2013, pp. 63623-63648.

⁸⁰ Ley 16/1989, de 17 de julio, de Defensa de la Competencia, BOE núm. 170, de 18 de julio de 1989, pp. 22747-22753.

⁸¹ Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, BOE núm. 236, de 2 de octubre de 2015.

⁸² Véase la Sentencia de la Audiencia Nacional (Sala de lo Contencioso, Sección Sexta) de 2 de abril de 2014, rec. núm. 194/2011, L'OREAL ESPAÑA, S.A. y L'OREAL, S.A., ECLI:ES:AN:2014:1589. o las Resoluciones de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) de 12 de junio de 2014, Expte. S/0444/12 GEA; de 22 de septiembre de 2014, Expte. S/0428/12 Palés; de 4 de diciembre de 2014, Expte. S/0453/12 Rodamientos Ferroviarios; y de 26 de mayo de 2016, Expte S/DC/0504/14 AIO.

En atención a ello, la Ley 15/2007 es, con carácter general, la norma aplicable al presente procedimiento sancionador.

- (121) Debe también analizarse en qué medida existe **afectación al comercio interior** de la Unión Europea (UE) para determinar la aplicación del artículo 101 del TFUE. Los criterios de afectación al comercio en el interior de la UE están recogidos en la Comunicación de la CE de Directrices relativas al concepto de efecto sobre el comercio de los artículos 101 y 102 del Tratado (en adelante, las Directrices)⁸³.

De acuerdo con ellas (párrafo 19) el concepto de “comercio” entre Estados miembros *“no se limita a los tradicionales intercambios transfronterizos de bienes y servicios, sino que es un concepto más amplio que abarca toda actividad económica transfronteriza. Esta interpretación es coherente con el objetivo fundamental del Tratado de promover la libre circulación de mercancías, servicios, personas y capitales.”*

En este caso las prácticas investigadas afectan al conjunto del territorio nacional y versan sobre posibles acuerdos colusorios que producen el efecto de consolidar la compartimentación de los mercados nacionales e impiden la penetración económica que el Tratado pretende lograr.

Debe también considerarse que las licitaciones públicas de contratos de obras convocadas por una Administración Pública de un Estado Miembro de la UE que superen un determinado umbral de presupuesto deben ser objeto de publicación en el Diario Oficial de la UE (DOUE)⁸⁴. Esta exigencia tiene por objeto difundir la convocatoria en el conjunto de la UE y así fomentar una mayor competencia y posibilitar a las empresas de la UE un mejor conocimiento de las licitaciones a que pueden concurrir. Con arreglo a este umbral de presupuesto fueron objeto de publicación en el DOUE varias de las licitaciones que, como veremos, están afectadas por las prácticas analizadas en el presente expediente.

Además, el volumen de negocios de las empresas incoadas en el conjunto de mercados afectados supera los 40 millones de euros anuales.

Por ello puede considerarse que se cumplen las exigencias de las Directrices para considerar afectado el comercio interior de la UE.

En consecuencia procede la aplicación del artículo 101 del TFUE⁸⁵.

- (122) De acuerdo con el artículo 3 del Reglamento 1/2003 relativo a la aplicación de las normas sobre competencia de los artículos 101 y 102 del TFUE, cuando las autoridades de competencia de los Estados miembros apliquen el Derecho nacional de competencia a conductas restrictivas de la competencia que puedan

⁸³ Comunicación de la Comisión - Directrices relativas a la aplicación del apartado 3 del artículo 81 del Tratado, (DOUE C 101 de 27 de abril de 2004)

⁸⁴ A 1 de octubre de 2019, este umbral está fijado en 5.548.000 €, de acuerdo con lo recogido en https://simap.ted.europa.eu/es_ES/web/simap/european-public-procurement.

⁸⁵ Apartado 79 de las Directrices sobre efecto sobre el comercio citadas.

afectar al comercio entre Estados miembros de la UE, aplicarán también a dichas conductas los artículos 101 y 102 del TFUE⁸⁶.

La aplicación de la normativa nacional y la europea deben realizarse de manera conjunta⁸⁷.

VI.3. [TERCERO] Propuesta de Resolución del órgano instructor

(123) La DC ha propuesto a esta Sala que declare la existencia de una infracción única y continuada, cometida durante los años 1992 a 2017 por las empresas ACCIONA CONSTRUCCIÓN, S.A., Empresa no incoada, DRAGADOS, S.A., FCC CONSTRUCCIÓN, S.A., FERROVIAL CONSTRUCCIÓN, S.A., OBRASCÓN HUARTE LAIN, S.A. y SACYR CONSTRUCCIÓN, S.A., consistente en la realización de:

- acuerdos, restrictivos de la competencia por su objeto y efectos, para compartir (i) trabajos técnicos que eran utilizados para la elaboración de sus ofertas técnicas, (ii) proyectos, tanto básicos como variantes, en una parte de las licitaciones convocadas por las distintas Administraciones Públicas en España, para la construcción y rehabilitación de infraestructuras y edificios, a las que se presentaron entre 1992 y el 11 de mayo de 2017; e
- intercambios de información anticompetitivos por su objeto que tuvieron lugar entre ellas en relación con (i) la decisión de presentarse o no a una licitación pública por parte de una de dichas empresas cuando no participaba en los trabajos técnicos compartidos en la licitación en cuestión, (ii) si acudían en UTE a una licitación (especialmente, si era entre ellas) y (iii) aspectos controvertidos sobre las condiciones de licitaciones públicas, intercambios que tuvieron lugar entre 2001 y el 11 de mayo de 2017.

La DC propone a esta Sala:

- que la anterior infracción se tipifique, a los efectos de determinación de la sanción a imponer, como infracción muy grave del artículo 62.4.a) de la LDC
- que se impongan las sanciones siguientes:

Tabla 16. Sanciones propuestas por la DC

Empresas	Sanción (€)
ACCIONA	40.780.000
DRAGADOS	58.040.000
FCC	40.860.000
FERROVIAL	48.570.000
OHL	21.810.000

⁸⁶ Reglamento (CE) nº 1/2003 del Consejo, de 16 de diciembre de 2002, relativo a la aplicación de las normas sobre competencia previstas en los artículos 81 y 82 del Tratado (D.O.U.E. L 1, de 4 de marzo de 2003, p.1) ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2003/1/oj>.

⁸⁷ Véase el artículo 3 del Reglamento (CE) nº 1/2003 y, por todas, la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Gran Sala) de 14 de febrero de 2012, As. C-17/10, Toshiba y otros contra Úřad pro ochranu hospodářské soutěže, ECLI:EU:C:2012:72.

SACYR	19.870.000
-------	------------

- (124) La PR propone el archivo de las actuaciones contra la empresa LANTANIA, S.A. como sucesora económica de la Empresa no incoada. La PR menciona el artículo 71.1.b de la LCSP referido a la prohibición de contratar.

VI.4. [CUARTO] Valoración de la Sala de Competencia

- (125) Esta Sala debe resolver, sobre la base de la instrucción realizada, si las prácticas investigadas son constitutivas de infracción de los artículos 1 de la LDC y del 101 del TFUE.

VI.4.A. Tipificación de las conductas

VI.4.A.a. Principios generales

- (126) Los artículos 1 de la LDC y 101 del TFUE prohíben 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.
- (127) Tal y como recoge la jurisprudencia europea, el concepto de acuerdo debe interpretarse en sentido amplio "a fin de comprender todas las formas de colusión y coordinación que puedan derivar en tal resultado"⁸⁸ (Énfasis añadido).

El funcionamiento competitivo del mercado exige que cada operador decida su comportamiento y tome sus decisiones de manera independiente, pues al tomarse éstas de manera concertada se falsea el libre juego del mercado al limitarse la competencia⁸⁹.

⁸⁸ Conclusiones del Abogado General BOBEK de 5 de septiembre de 2019, As. C-228/18, Gazdasági Versenyhivatal contra Budapest Bank Nyrt. y otros, ECLI:EU:C:2019:678 y Sentencias del Tribunal de Justicia (Sala Sexta) de 8 de julio de 1999, As. C-199/92 P, Hüls AG contra Comisión de las Comunidades Europeas, Rec. 1999, p. I-4287, ECLI:EU:C:1999:358, apartado 159; del Tribunal de Justicia de 16 de diciembre de 1975, As. acumulados 40 a 48, 50, 54 a 56, 111, 113 y 114-73, Coöperatieve Vereniging "Suiker Unie" UA y otros contra Comisión de las Comunidades Europeas, Rec. 1975, p. 451, ECLI:EU:C:1975:174, apartado 173; del Tribunal de Justicia de 14 de julio de 1981, As. 172/80, Gerhard Züchner contra Bayerische Vereinsbank AG, Rec. 1981, p. 2021, ECLI:EU:C:1981:178, apartado 13; del Tribunal de Justicia (Sala Quinta) de 31 de marzo de 1993, As. acumulados C- 89/85, C-104/85, C-114/85, C-116/85, C-117/85 y C-125/85 a C-129/85, A. Ahlström Osakeyhtiö y otros contra Comisión de las Comunidades Europeas, Rec. 1993, p. I-1307, ECLI:EU:C:1993:120, apartado 63; y del Tribunal de Justicia (Sala Quinta) de 28 de mayo de 1998, As. C-7/95 P, John Deere Ltd contra Comisión de las Comunidades Europeas, Rec. 1998, p. I-3111, ECLI:EU:C:1998:256, apartado 86.

⁸⁹ Sentencias de la Audiencia Nacional de 25 de octubre de 2012, rec. núm. 678/2021, Servicios y Obras del Norte, S.A. (Señor), ECLI:ES:AN:2012:4402; de 25 de octubre de 2012, rec. núm. 698/2011, Asfaltos Los Santos, S.A., ECLI:ES:AN:2012:4403; de 25 de octubre de 2012, rec. núm. 648/2011, Eoc de Obras y Servicios, S.A., ECLI:ES:AN:2012:4454; de 15 de noviembre de 2012, rec. núm. 565/2011, Extraco Construcciones e Proxectos, S.A., ECLI:ES:AN:2012:4839; de 28 de noviembre de 2012, rec. núm. 635/2011, Pavimentos Asfálticos de Castilla, S.A., ECLI:ES:AN:2012:4926; de 4 de enero de 2013, rec. núm. 631/2011, Padelsa Infraestructuras,

Las Directrices de Cooperación Horizontal consideran que cualquier toma de contacto directa o indirecta entre competidores que tenga por objeto o efecto, bien influir en la conducta en el mercado de un competidor real o potencial, bien desvelar a dicho competidor la conducta que se haya decidido adoptar o se tenga la intención de adoptar en el mercado, facilitan un resultado colusorio (párrafo 61)⁹⁰.

- (128) Algunos tipos de coordinación entre empresas revelan un grado de nocividad para la competencia suficiente para ser calificados de restricción **por el objeto**, de modo que, para su tipificación, resulta innecesario examinar sus efectos⁹¹. Se trata de aquellas formas de coordinación entre empresas que pueden considerarse, por su propia naturaleza, perjudiciales para el buen funcionamiento del juego de la competencia⁹². Así lo ha señalado reiterada jurisprudencia⁹³. La prohibición de la

S.A., ECLI:ES:AN:2013:85; de 22 de enero de 2013, rec. núm. 697/2011, Gevora Construcciones, S.A., ECLI:ES:AN:2013:456; de 24 de enero de 2013, rec. núm. 695/2011, Forcimsa AOL, S.L., ECLI:ES:AN:2013:122; de 31 de enero de 2013, rec. núm. 557/2011, Campezo Asfaltos de Castilla y León, S.L.U. y Grupo Campezo Obras y Servicios, S.L., ECLI:ES:AN:2013:224; y de 26 de febrero de 2013, rec. núm. 646/2011, Becsa, S.A., ECLI:ES:AN:2013:878 en el ámbito de la Resolución de la CNC de 19 de octubre de 2011, Expte. [S/0226/10](#) Licitaciones de Carreteras; y Sentencias de la Audiencia Nacional (Sala de lo Contencioso, Sección Sexta) de 1 de febrero de 2013, rec. núm. 469/2011, Bombas Zeda, S.A., ECLI:ES:AN:2013:317; de 4 de febrero de 2013, rec. núm. 389/2011, Sulzer Pumps Spain, S.A., ECLI:ES:AN:2013:557; de 5 de febrero de 2013, rec. núm. 378/2011, Bombas Grundfos España S.A. Unipersonal y Grundfos Holding A/S, ECLI:ES:AN:2013:471; de 5 de febrero de 2013, rec. núm. 475/2011, Ebara España Bombas, S.A., ECLI:ES:AN:2013:472; de 5 de febrero de 2013, rec. núm. 420/2011, Espa 2025, S.L., ECLI:ES:AN:2013:388; y de 25 de febrero de 2013, rec. núm. 390/2011, KSB Itur Spain, ECLI:ES:AN:2013:888 en relación con la Resolución de la CNC de 24 de junio de 2011, Expte. [S/0185/09](#) Bombas de fluidos y Sentencias de la Audiencia Nacional (Sala de lo Contencioso, Sección Sexta) de 12 de marzo de 2014, rec. núm. 172/2011, Cosmética Cosbar, S.L., ECLI:ES:AN:2014:1092 y del Tribunal Supremo de 8 de junio de 2015, rec. núm. 3253/2014, The Colomer Group Spain, S.L., ECLI:ES:TS:2015:2547; de 17 de junio de 2015, rec. núm. 2072/2014, L'Óreal España, S.A. y L'Oréal, S.A., ECLI:ES:TS:2015:2937; y de 14 de marzo de 2018, rec. núm. 1216/2015, Eugene Perma España, S.A.U., ECLI:ES:TS:2018:889 en relación con la Resolución de la CNC de 2 de marzo de 2011, Expte. [S/0086/08](#) Peluquería Profesional.

⁹⁰ Comunicación de la Comisión — Directrices sobre la aplicabilidad del artículo 101 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea a los acuerdos de cooperación horizontal (OJ C 11, 14.1.2011, p. 1–72).

⁹¹ Sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 11 de septiembre de 2014, As. C-382/12 P, MasterCard y otros contra Comisión Europea, ECLI:EU:C:2014:2201, párrafos 184 y 185; del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 20 de enero de 2016, As. C-373/14 P, Toshiba Corporation contra Comisión Europea, ECLI:EU:C:2016:26, párrafo 26; del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 2 de abril de 2020, As. C-228/18, Gazdasági Versenyhivatal contra Budapest Bank Nyrt. y otros, ECLI:EU:C:2020:265.

⁹² Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 14 de marzo de 2013, As. C-32/11, Allianz Hungária Biztosító Zrt. y otros contra Gazdasági Versenyhivatal, ECLI:EU:C:2013:160.

⁹³ Sentencias del Tribunal de Justicia de 11 de septiembre de 2014, As. C-382/12 P, MasterCard Inc. y otros contra Comisión Europea, EU:C:2014:2201, apartados 184 y 185; del Tribunal de Justicia de 20 de enero de 2016, As. C-373/14 P, Toshiba Corporation contra Comisión Europea, ECLI:EU:C:2016:26, apartado 26; y del Tribunal de Justicia de 2 de abril de 2020, As. C-228/18, Gazdasági Versenyhivatal contra Budapest Bank Nyrt. y otros, ECLI:EU:C:2020:265.

conducta se realiza independientemente de su efecto porque persigue un objetivo contrario a la competencia⁹⁴.

- (129) La jurisprudencia europea exige que el concepto de infracción por objeto se interprete de forma restrictiva⁹⁵:

“En efecto, ese concepto sólo puede aplicarse a los acuerdos que intrínsecamente persiguen un objetivo cuya misma naturaleza tiene una gravedad o un grado de nocividad tal que su impacto negativo en el funcionamiento de la competencia se pone de manifiesto sin duda posible alguna y por tanto sin necesidad de medir los efectos potenciales.” (Énfasis añadido).

- (130) Se parte de la idea de que pueden considerarse restrictivos de la competencia por el objeto los comportamientos cuyo carácter perjudicial, según la experiencia y la teoría económica consolidada, esté comprobado y resulte, por tanto, presumible sin necesidad de acreditación expresa⁹⁶.

Esa misma jurisprudencia establece que, para apreciar si un acuerdo o práctica concertada tiene un grado de nocividad suficiente para ser considerado una restricción de la competencia por el objeto, debe atenderse en primer lugar a su **contenido**, en segundo y tercer lugar al **contexto jurídico y económico** en el que se inscribe. Al apreciar dicho contexto, se debe considerar también la naturaleza de los bienes o de los servicios afectados, así como las condiciones reales del funcionamiento y de la estructura del mercado o mercados pertinentes⁹⁷. En cuarto lugar deben considerarse los **objetivos** que las partes del acuerdo pretenden alcanzar⁹⁸. Si bien la intención de las partes no constituye un factor necesario para determinar el carácter restrictivo de un acuerdo entre empresas, nada impide que las autoridades de la competencia o los tribunales nacionales y de la Unión Europea la tengan en cuenta⁹⁹.

⁹⁴ Sentencias del Tribunal de Justicia de 8 de julio de 1999, As. C-49/92 P, Comisión de las Comunidades Europeas contra Anic Partecipazioni SpA, Rec. 1999, p. 4125, ECLI:EU:C:1999:356; y del Tribunal de Justicia de 8 de julio de 1999, As. C-235/92, Montecatini SpA contra Comisión de las Comunidades Europeas, Rec. 1999, p. I-4539, ECLI:EU:C:1999:362.

⁹⁵ Sentencia del Tribunal de Justicia de 11 de septiembre de 2014, As.C-67/13 P, Groupement des cartes bancaires contra Comisión Europea, ECLI:EU:C:2014:2204.

⁹⁶ Sentencia del Tribunal de Justicia de 30 de junio de 1966, As. 56-65, Société Technique Minière (L.T.M.) contra Maschinenbau Ulm GmbH (M.B.U.), Rec. 1996, p. 337, ECLI:EU:C:1966:38.

⁹⁷ Sentencia del Tribunal de Justicia de 14 de marzo de 2013, As. C-32/11, Allianz Hungária Biztosító Zrt. y otros contra Gazdasági Versenyhivatal, ECLI:EU:C:2013:160.

⁹⁸ Sentencias del Tribunal de Justicia de 11 de septiembre de 2014, As.C-67/13 P, Groupement des cartes bancaires contra Comisión Europea, ECLI:EU:C:2014:2204; del Tribunal de Justicia de 14 de marzo de 2013, As. C-32/11, Allianz Hungária Biztosító Zrt. y otros contra Gazdasági Versenyhivatal, ECLI:EU:C:2013:160 y Conclusiones de la Abogado General KOKOTT. 19 de febrero de 2009, As. C-8/08, T-Mobile Netherlands BV, KPN Mobile NV, Orange Nederland NV y Vodafone Libertel NV contra Raad van bestuur van de Nederlandse Mededingingsautoriteit, Rec. p. 4529, ECLI:EU:C:2009:110, párrafo 39 (Conclusiones AG Kokott en adelante).

⁹⁹ Entre otras, del Tribunal de Justicia de 11 de septiembre de 2014, As.C-67/13 P, Groupement des cartes bancaires contra Comisión Europea, ECLI:EU:C:2014:2204, párrafo 53.

- (131) A continuación, se analiza si concurren los elementos necesarios para considerar que estamos ante una infracción restrictiva de la competencia por el objeto.

VI.4.A.b. Descripción de las conductas

- (132) La DC ha propuesto a esta Sala la calificación de una infracción única y continuada compleja compuesta por dos elementos esenciales: los acuerdos para compartir trabajos y el intercambio entre las empresas de información estratégica no inherente al hecho de compartir esos trabajos.

Por ello resulta pertinente el análisis de ambos elementos de manera separada.

VI. 4. A. b. i. Elementos esenciales de la conducta

- (133) Ha quedado acreditado, incluso ha sido reconocido por las empresas incoadas, que las principales empresas constructoras de este país formaron un Grupo de cooperación entre ellas que estuvo operativo durante 25 años (1992-2017).

El Grupo fue denominado “G7” en alusión al número de empresas que lo conformaron y que se corresponden con 7 de las principales empresas constructoras de nuestro país: ACCIONA, Empresa no incoada, DRAGADOS, FCC, FERROVIAL, OHL y SACYR.

- (134) Se ha probado que las empresas incoadas aprobaron unas complejas y formalizadas normas de funcionamiento del Grupo, en virtud de las cuales se comprometían a **reunirse de manera semanal** -con un orden del día detallado y cuestiones logísticas muy precisas- con el objetivo de discutir diversas cuestiones sobre los contratos de licitación abiertos por diversas Administraciones en el período que transcurría entre reuniones.

El nivel de formalidad del grupo resulta elevado y se lleva un estricto control, por ejemplo, de la ‘formación de Grupo’ en cada caso particular; las entradas y salidas en el Grupo; las relaciones de las empresas con las Administraciones Públicas; la recepción de ofertas y adjudicación de proyectos; la toma de decisiones en el seno del Grupo; el funcionamiento de las UTE, y el vínculo de las empresas partícipes con terceros.

- (135) Las entidades comparten información comercialmente sensible sobre su posición respecto de un elevado número de licitaciones que se convocan por diversas Administraciones y se toma la decisión de compartir parte de los trabajos que formarán parte de las ofertas que cada empresa presentará a las mismas de un modo sistemático.

A continuación se analizan las implicaciones desde la perspectiva de la competencia en el mercado afectado y, en concreto en las licitaciones afectadas, de ambos elementos de la conducta.

(I). Los acuerdos para compartir trabajos técnicos y su relevancia en las licitaciones públicas

(1) Cuestiones esenciales

(136) La decisión de compartir parte de las ofertas que iban a ser presentadas a las licitaciones de las diferentes Administraciones era el objetivo declarado del Grupo.

(137) Se ha acreditado que, en sus reuniones semanales, las empresas consideraban las nuevas licitaciones abiertas durante la semana precedente y analizaban la posibilidad de contratar de manera conjunta a un consultor que realizara para ellas algunos trabajos que posteriormente formarían parte de las ofertas que iban a ser presentadas por las empresas en las licitaciones de manera teóricamente independiente.

Es decir, las empresas contrataban conjuntamente la realización de uno o varios trabajos que se realizaban por los consultores y se presentaban al Grupo para que cada empresa (individualizando en general cuestiones esencialmente formales como el nombre y logos de las empresas) los presentara de forma separada en sus respectivas ofertas a las licitaciones.

(138) Se ha acreditado que las reuniones permitían a las empresas la adopción de decisiones de coordinación de partes de sus ofertas y la realización de un seguimiento de los trabajos contratados conjuntamente que se encontraban en ejecución.

Las empresas compartían unos documentos Excel que contienen con gran detalle: los datos de las licitaciones; los trabajos encargados; el nombre del consultor y el precio del trabajo; las empresas que participan en una determinada licitación en la contratación del trabajo conjunto y el estado de recepción del trabajo (apartado V.4.A.a de los hechos acreditados).

(139) El Grupo especificaba con gran nivel de detalle al consultor la información que debía entregar: los plazos; la exclusividad de su trabajo con los miembros del Grupo o la forma alícuota de pago de sus servicios.

Existía un deber de pagar compensaciones al resto del grupo en el caso de que una empresa desistiera del trabajo que se iba a compartir (párrafo 75 de los hechos acreditados).

También se determinaba por el Grupo la relación que cada consultor contratado podía tener con la Administración contratante estableciendo, en ocasiones, cautelas para que éstas no tuvieran conciencia de la existencia de trabajos compartidos; las formalidades de facturación e incluso un acuerdo sobre penalizaciones a los consultores atendiendo a los resultados de los concursos.

Se establecían penalizaciones a los consultores por el incumplimiento de los umbrales mínimos de puntuación técnica exigidos en los pliegos de contratación (párrafo 86 de los hechos acreditados).

- (140) Las empresas determinaban con detalle el uso que cada una podía realizar del proyecto encargado y limitaban las soluciones “personales” al mínimo formal con carácter general.

El Grupo permitía a las empresas que encargaran personalizaciones de los trabajos siempre que ello no alterase los plazos de entrega del trabajo conjunto y se compartiera con el resto de miembros la existencia de diferencias de modo que pudieran también ser compartidas. (párrafo 78 de los hechos acreditados).

Si alguna empresa del Grupo decidía encargar un trabajo distinto para conformar su oferta, debía comunicarlo y recibir una autorización del resto (párrafo 77 de los hechos acreditados)

- (141) Existe prueba de que el Grupo estaba abierto a compartir todo tipo de trabajos que conforman las ofertas técnicas, con la condición general de que fueran puntuables en la licitación y que afectaran a concursos cuyo presupuesto excediese de un millón de euros. No existía este interés en procedimientos de adjudicación mediante subasta o en la compartición de trabajos no puntuables (párrafo 60 de los hechos acreditados). Tampoco se compartían trabajos de cuantías especialmente elevadas 7 (párrafo 59 de los hechos acreditados).

Era habitual que compartieran varios trabajos para una misma licitación y se encargaran a uno o varios consultores.

- (142) Se considera por tanto acreditado que, una vez que recibían los trabajos compartidos -convenientemente personalizados esencialmente con los logos y nombres de cada empresa- éstos se integraban en cada una de las ofertas técnicas y eran presentados de manera aparentemente independiente en las licitaciones a las que las empresas concurrían formalmente como competidoras.

Para conseguir este objetivo, las empresas se intercambiaban información comercialmente sensible que les permitiera compartir los trabajos indicados (lo que resulta independiente de otras informaciones intercambiadas que no eran inherentes al hecho de compartir trabajos, elemento que se analiza más adelante.

(2) ***Sobre la escasa puntuación reconocida a los trabajos compartidos***

- (143) Las empresas han sostenido en sus alegaciones que los trabajos técnicos compartidos carecerían de capacidad para uniformizar sus ofertas técnicas porque **la puntuación que les era atribuida representaría una parte reducida de la reconocida por la Administración en cada caso a la oferta técnica.**

Para responder a esta alegación debe tenerse en cuenta que, cuando varias empresas competidoras comparten cualquier elemento de una oferta a que la Administración ha atribuido una determinada puntuación en los Pliegos, se produce una uniformización parcial de las ofertas en elementos que la Administración considera merecedores de diferentes puntuaciones.

Se elimina, por tanto, en mayor o menor medida, uno de los elementos de decisión del poder adjudicador sobre la calidad de las ofertas presentadas.

Los diferentes elementos que reciben valoración en una licitación son esencialmente susceptibles de realizarse de maneras distintas por los oferentes. Por ello, la Administración puntúa de maneras diferentes la aproximación, la solución o el procedimiento presentado por cada empresa licitante en el apartado correspondiente.

Para que exista tensión competitiva entre las empresas en cada uno de los elementos de una oferta, es necesario que éstas sean realmente independientes. Solo de este modo se fomenta el incentivo a la mejora e innovación entre los competidores, inherente a todo proceso de contratación pública.

- (144) En este caso, las empresas no solo comparten el encargo de ciertos trabajos y la supervisión de su desarrollo, sino que además se autoimponen la obligación de informarse puntualmente en el caso de que decidan realizar cualquier modificación técnica que planteen proponer a la Administración.

Además, se comprometen a transmitirse mutuamente cualquier información que posean respecto del proceso competitivo (por las relaciones que alguna de las empresas pueda tener con la Administración).

Todos estos elementos eliminan un elemento competitivo trascendente del proceso licitador y uniformizan sus ofertas de forma no amparada por el ordenamiento jurídico.

Aceptar la afirmación de las empresas en virtud de la cual la escasa puntuación reconocida a los trabajos compartidos privaría a la conducta de aptitud para afectar a la competencia, supondría también reconocer a las empresas oferentes la capacidad de decidir qué elementos deben ser competitivos en una licitación pública.

Elementos como las revisiones técnicas o los planes de seguridad y salud (por citar solo alguno de ellos) constituyen cuestiones claramente relevantes para el correcto desarrollo de una obra pública y, en consecuencia, deben realizarse de manera competitiva.

- (145) Es de sobra conocido que la selección de un adjudicatario en los procesos de compra pública se realiza en numerosas ocasiones por diferencias muy escasas en los resultados y que tal situación genera un claro incentivo a que las empresas incrementen sus esfuerzos en presentar las mejores ofertas en cada proceso.

No cabe por tanto asumir que los escasos puntos de valoración que merecen los trabajos compartidos por las empresas impliquen que la conducta carezca de aptitud para afectar a la competencia en los procesos competitivos. Al respecto, puede verificarse, en el epígrafe V.6.E, la valoración que se realiza por la Administración de las ofertas técnicas durante la duración de la conducta.

- (146) Para reforzar estas conclusiones, se recoge a continuación un análisis de las licitaciones del Grupo Fomento, que es uno de los mayores contratistas de obra

civil del Estado. El análisis de la información aportada por este conjunto de Administraciones resulta relevante para este expediente.

Puede verificarse que, durante gran parte del periodo investigado, la oferta técnica en estos contratos fue la variable de mayor importancia en los concursos. Tal como se ha indicado previamente (apartado V.6.E), el peso de la oferta llegó incluso a alcanzar el 70% de la puntuación total de los concursos (frente al 30% correspondiente al precio). Solamente en el periodo 2013 a 2016 experimentó una disminución más pronunciada de su importancia en la licitación (25% del total).

Los trabajos que más habitualmente se compartían fueron: medio ambiente, seguridad y salud; comprobación de mediciones; estudio de detalle; topografía; geotecnia; servicios afectados (desvíos de tráfico, interferencias,...); revisiones técnicas y algunos relacionados con el proyecto de obra como el recálculo de la base o la revisión del proyecto (párrafo 52 de los hechos acreditados).

El reconocimiento de esos oscila entre el 5% y el 15% de la puntuación total de la oferta técnica (Apartado V.6.E).

Este porcentaje de afectación se incrementa considerablemente cuando lo que se comparte son varios elementos conjuntamente.

En el **Anexo I** se puede observar que en una gran cantidad de licitaciones se comparten varios trabajos técnicos. A continuación se muestran varios ejemplos:

Tabla 17. Ejemplos de licitaciones en que se comparten varios trabajos

CLIENTE	PROYECTO	Presupuesto Licitación	Soluciones		PAC	Geo	Top	Comp Med	MA	SS
			Oblig	Vol.						
CAMPUS JUSTICIA MADRID	Urbanización del campus de la justicia de Madrid. Fase 1	93.052.000		Plan logístico	x	x		x	x	x
GFASA	Línea 1 del metro ligero de Granada. Tramo 2	79.455.835	Prescripciones		x		x	x	x	x
SOGEPSA	Urbanización del plan parcial "Bobes industrial" Siero	34.435.611		SSAA Mejoras		x	x	x	x	x
GIASA	Ensanche y mejora de la A-389	8.986.206	Prescripciones		x		x	x	x	x
TUSSAM	Metro Ligero Sevilla Fase 1	27.855.730	Desv.T+SSAA		X			X	X	X

Fuente: Folio 46.854

El ejemplo muestra cómo la suma del conjunto de los trabajos compartidos alcanza porcentajes cuya afectación a la puntuación total de la oferta técnica resulta indudable. Ya se han indicado los porcentajes que pueden alcanzar trabajos tales como Seguridad y Salud, Medio Ambiente, Plan de Actuación de Calidad (conjuntamente hasta el 30% de la oferta técnica).

En relación con la comprobación de mediciones, su importancia, y la trascendencia para que las propuestas técnicas sean independientes, también queda patente en las notas de SACYR sobre la reunión del G7 el 29 de abril de 2004 y el 12 de abril de 2002:

“ACS.- Parece que nos han valorado mal al grupo en la obra de GIASA Abastecimientos Z.N. de Córdoba, en el apartado de PAC o de C.mediciones. Información de ACS, pero le da la sensación de que puede ir dirigida la puntuación. Próxima traerá más datos” (folio 31.027).

“SACYR: Obra para GIASA Lebrija – Sanlúcar. La comprobación de mediciones no ha sido buena y tiene un error en el betún mod. muy evidente y que repercute gravemente en la oferta (10% sobre firmes).

Aunque no era tan habitual, las empresas también estaban abiertas a compartir la memoria o programa de trabajo cuya puntuación en la licitación es muy relevante, al alcanzar valores cercanos al 50% (párrafo 52 de los hechos acreditados).

Asimismo, se ha acreditado que las empresas compartieron una gran cantidad de proyectos.

- (147) Cuanto antecede, lleva a esta Sala a considerar que, cuando se consensuan y comparten elementos de la oferta susceptibles de afectar a la valoración de las empresas en una licitación, se altera el proceso competitivo.

Esta conducta restringe la competencia entre las empresas y falsea la obligada independencia de las ofertas generando una apariencia de competencia para el poder adjudicador.

Compartir trabajos que constituyan una parte valorable de la oferta supone, en consecuencia, una conducta ilícita.

(3) *Sobre el escaso número de casos en que las empresas comparten sus trabajos (o proyectos de licitación) respecto del total de licitaciones a que se han presentado*

- (148) DRAGADOS y FCC han alegado que el **número de proyectos compartidos** por el G7 representa un porcentaje muy reducido sobre el total de licitaciones a que las empresas se han presentado de manera totalmente independiente.

Según las citadas entidades “se ha acreditado que se habría compartido el proyecto de licitación en menos del 5% de las licitaciones de PyO convocadas durante el periodo investigado”. En este mismo sentido se pronuncia OHL al considerar que el número de proyectos compartidos durante la vigencia del Grupo resulta irrelevante a los efectos de la determinación de una conducta ilícita.

- (149) Para responder a esta alegación deben analizarse algunos datos que derivan del expediente.

- (150) La **tipología de trabajos compartidos y su coste**, a partir de la información recabada en las sedes de DRAGADOS y ACCIONA sería la siguiente:

Tabla 18. Gasto de Dragados en trabajos compartidos (por tipo) y porcentaje sobre coste anual de trabajos compartidos de cada empresa (2012, 2013 y 2015)

ESPECIALIDADES	2012		2013		2015	
	V. absoluto	%	V. absoluto	%	V. absoluto	%
Medio ambiente	226.000 €	25,1%	177.900 €	24,5%	172.735 €	22,5%
Seguridad y Salud	171.450 €	19,0%	106.930 €	14,7%	117.400 €	15,3%
Comprobación mediciones	162.390 €	18,0%	77.300 €	10,6%	87.700 €	11,4%
Revisión técnica/Análisis proyecto	119.000 €	13,2%	145.755 €	20,1%	80.921 €	10,5%
Desvíos/SS.AA./Interferencias/MIU	80.600 €	8,9%	90.262 €	12,4%	147.722 €	19,2%
Proyecto licitación	46.500 €	5,2%	37.100 €	5,1%		
Estudio detalle/Operatividad	21.550 €	2,4%	65.640 €	9,0%	143.395 €	18,6%
Geotecnia	65.701 €	7,3%	13.511 €	1,9%	19.490 €	2,5%
Otros (clima, arqueología...)	7.518 €	0,8%	11.935 €	1,6%		
Total	900.709 €	100%	726.333 €	100%	769.363 €	100%

Fuente: DRAGADOS (folios 11.334, 40.176 y 41.101).¹⁰⁰

Tabla 19. Gasto de ACCIONA trabajo compartido (2012-2016)

ESPECIALIDAD	2012		2013		2014		2015		2016	
	Valor absoluto	%								
Estudio detalle	5.650 €	1%	34.100 €	5%	32.460 €	3%	73.546 €	9%	79.750 €	11%
Operatividad	9.100 €	1%	29.740 €	4%	29.460 €	3%	69.908 €	9%	79.100 €	11%
Revisión técnica	102.548 €	11%	97.432 €	14%	219.829 €	22%	84.559 €	11%	61.972 €	9%
Proyecto	25.800 €	3%	40.450 €	6%	57.140 €	6%	2.330 €	0%	3.211 €	0%
SS.AA.	18.340 €	2%	38.050 €	5%	28.936 €	3%	28.632 €	4%	21.050 €	3%
Desvíos	39.156 €	4%	29.500 €	4%	62.499 €	6%	78.406 €	10%	78.515 €	11%
PAC	9.900 €	1%	17.100 €	2%	14.695 €	1%	3.600 €	0%	6.200 €	1%
Geotecnia	44.609 €	5%	16.511 €	2%	15.510 €	2%	4.140 €	1%	1.660 €	0%
Topografía	0 €	0%	0 €	0%	1.350 €	0%	0 €	0%	0 €	0%
Comp. Mediciones	178.390 €	20%	94.800 €	13%	101.480 €	10%	113.250 €	14%	74.600 €	10%
Medio ambiente	258.580 €	28%	164.845 €	23%	231.160 €	23%	168.935 €	21%	161.915 €	22%
Seguridad y Salud	171.750 €	19%	96.083 €	14%	129.370 €	13%	121.500 €	15%	117.360 €	16%
Varios	47.167 €	5%	43.840 €	6%	60.156 €	6%	39.297 €	5%	38.548 €	5%
Total	910.990 €	100%	702.452 €	100%	984.044 €	100%	788.104 €	100%	723.881 €	100%

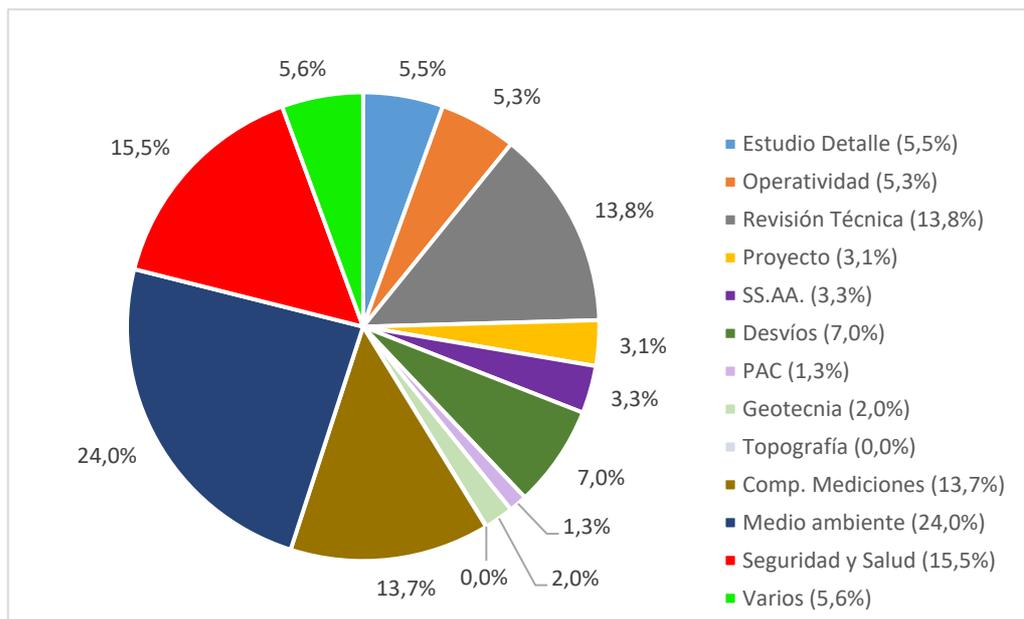
Fuente: ACCIONA (folios 48.375, 48.376, 48.386, 48.387 y 48.388).¹⁰¹

- (151) El **peso de cada tipo de trabajo compartido en el gasto total** del G7 (acumulado 2012-2016), según información recabada en la sede de ACCIONA, es el siguiente:

¹⁰⁰ Dentro de la hoja 'Informe Grupo' de cada archivo Excel que integra cada folio reseñado.

¹⁰¹ Véase la hoja 'Grupo' de cada archivo Excel que integra cada folio reseñado.

Imagen 8. Porcentaje de gasto segmentado por tipo de trabajo según datos de ACCIONA (2012-2016)



Fuente: ACCIONA (folios 48.375, 48.376, 48.386, 48.387 y 48.388).¹⁰²

(152) Como puede comprobarse, las empresas comparten diversos tipos de trabajos e, incluso, en algunos casos, comparten el proyecto de licitación completo.

(153) Las empresas reconocen que comparten el proyecto de licitación entorno a un 5% de las veces en que se presentan a una licitación.

Esta Sala considera que compartir el proyecto de licitación es en sí mismo un elemento que tiene aptitud para afectar a la competencia. Un número elevado de casos haría más grave la conducta, pero el mero hecho de compartir una parte de las ofertas altera el proceso competitivo, especialmente cuando lo que se comparte es el conjunto del proyecto que se presenta a la licitación.

(154) Las empresas alegan también que comparten trabajos (sean proyectos u otros) en un número reducido de casos en relación con los contratos licitados.

Al respecto debe decirse que la jurisprudencia ha dictaminado que, atendiendo a las circunstancias del mercado, incluso la alteración de un solo proceso de contratación se considera suficiente para declarar la existencia de una conducta colusoria. Aunque efectivamente no se dispone de un número exacto de trabajos y licitaciones afectadas por los acuerdos -ya que cada empresa ha presentado datos diferentes en relación con periodos distintos (véanse los datos recogidos en

¹⁰² Véase la hoja 'Grupo' de cada archivo Excel que integra cada folio reseñado.

el epígrafe V.6.A y V.6.B), la información aportada por las propias empresas permite concluir que se han compartido miles de trabajos¹⁰³.

Con los datos ofrecidos en el informe pericial de FERROVIAL, en 2012 las ofertas en licitaciones de presupuesto inferior a 10 millones de euros de las empresas del G7 representaron el 17% y en el año 2018 el 36%. De media y entre los años 2008 y 2017, las empresas del Grupo representaron el 25% del total de estas licitaciones.

En el informe anual de la actividad del Grupo correspondiente al año 2011, recabado en la sede de ACCIONA, se pone de manifiesto que el porcentaje de proyectos con trabajos compartidos sobre el total del gasto puede llegar a ser elevado, llegando a alcanzar en ese año un 20,44% del total (folio 47.567).

Se ha acreditado que por medio de la conducta se han compartido miles de trabajos técnicos –con datos de SACYR, solamente en el periodo 2002 a 2016 se habrían compartidos 11.632 trabajos (tabla 8 de los hechos acreditados)–. Por ello, compartir el proyecto de licitación en el porcentaje reconocido por las empresas lleva a concluir que a lo largo de los años de duración de la conducta hubo cientos de licitaciones públicas en las que las empresas del G7 presentaron el mismo proyecto; un hecho no controvertido que por sí solo supone una alteración muy grave del proceso competitivo.

- (155) Por otra parte, debe subrayarse que, como veíamos, las normas de funcionamiento de las empresas implican que la decisión de compartir trabajos se realiza considerando los que tienen presupuestos de más de un millón de euros y los hechos ponen de relieve que como norma general no se compartían trabajos de más de 100 millones.

Sin embargo, los datos ofrecidos en las alegaciones realizan una distinción entre contratos de más o menos de diez millones de euros sin que tal diferencia tenga justificación alguna. Además, debe considerarse que la capacidad económica de una empresa para presentarse a una licitación de más de 10 millones de euros no coincide con la necesaria para presentarse a una de menos de un millón de euros. Ambos elementos ponen en cuestión los resultados obtenidos por los análisis de la empresa.

- (156) En cualquier caso, lo que se acredita con todos los datos incluidos en los informes económicos de las empresas es que los miembros del G7 alteraban la competencia en casi la mitad de las licitaciones de más de 10 millones de euros y sustraían cuando menos en el 40% de casos las opciones de la Administración de elegir entre proyectos diferentes en todos sus elementos puntuables.

¹⁰³ Según datos de ACCIONA, para el periodo 2008-2016, un total de **3.250 licitaciones**; según datos de DRAGADOS, para el periodo 2012-2016, un total de **1.196 licitaciones**; según datos de FCC, para el periodo 2008-2015, un total de **2.956 licitaciones**.

- (157) También se ha acreditado que la conducta ha afectado a licitaciones cuyo presupuesto total alcanza valores de miles de millones de euros¹⁰⁴.
- (158) Además, los acuerdos analizados se produjeron entre las **principales empresas constructoras de nuestro país**¹⁰⁵. El volumen de negocios agregado de todas ellas del mercado afectado asciende a un total de 138.793.941.515 euros.
Por lo que su aptitud para afectar a la competencia queda fuera de duda
- (159) Estamos ante acuerdos de considerable sofisticación cuya ejecución ha conllevado de la realización de reuniones semanales entre las principales empresas del mercado que, además, han creado numerosas normas de funcionamiento que han ido actualizando para conseguir sus objetivos.
- (160) Además, nos encontramos con una conducta que ha tenido una duración de 25 años y se ha mantenido uniforme en sus elementos esenciales, a pesar de las constantes reformas sobre la contratación del sector público que, precisamente, generan una evolución tendente, entre otros objetivos a incrementar la competencia y la transparencia en los procesos de contratación pública.
- (161) Cuanto antecede permite a esta Sala afirmar que la conducta resulta relevante desde una perspectiva de competencia en la medida en que las empresas han compartido de manera sistemática y continuada partes valorables de sus proyectos.

(II). *Los intercambios de información*

- (162) Para conseguir el objetivo de compartir trabajos técnicos, las empresas competidoras necesariamente intercambiaran información referente a las ofertas que iban a ser presentadas a una licitación.

Tal intercambio se producía en un momento incipiente del proceso de contratación y por lo tanto con carácter previo a la apertura pública de los sobres correspondientes (como se ha desarrollado en el apartado anterior).

Tal intercambio de información puede considerarse intrínsecamente relacionado con el hecho de compartir trabajos entre las empresas.

¹⁰⁴ Según datos de ACCIONA, para el periodo 2009-2016, el presupuesto total fue de **45.714.881.783,58 euros**; según datos de DRAGADOS, para los años 2012, 2013, 2015 y 2016, el presupuesto total fue de **10.257.812.000 euros**; según datos de FCC, para el periodo 2008-2015, el presupuesto total fue de **52.567.716.840,08 euros**.

¹⁰⁵ De acuerdo con datos de SEOPAN, las principales empresas constructoras por sus adjudicaciones de obra pública en el año 2014 fueron, por el siguiente orden: el grupo DRAGADOS, el grupo OHL, el grupo FCC, el grupo SACYR, el grupo FERROVIAL, COMSA, el grupo de la Empresa no incoada y el grupo ACCIONA.

Los datos se derivan de la publicación en el diario económico Expansión, Marzo 2015 Disponible en: <https://www.expansion.com/empresas/inmobiliario/2015/03/30/55199b0c268e3ea0738b4571.html>.

(163) Ha quedado acreditado también que las reuniones semanales sirvieron de foro para **intercambiarse una información estratégica** no coincidente con la necesaria para compartir trabajos ni inherente al hecho de compartirlos.

Tal información incluía explícitamente, en primer lugar, la intención de las empresas de presentarse o no a diversas licitaciones (tablas 5 y 6 de los hechos acreditados).

Este conocimiento permitía a las empresas condicionar sus ofertas al ser cada una consciente del nivel de competencia que iba a existir en la licitación entre los miembros del Grupo.

En segundo lugar, las empresas del Grupo hacían transparente entre ellas en el momento incipiente del proceso de configuración de las ofertas su intención de concurrir en UTE con miembros del Grupo o con terceros (tabla 7) -aunque no se revelara la identidad de los socios ajenos al G7, como indica FERROVIAL-¹⁰⁶. Ello se pone de manifiesto en los cuadros de seguimiento semanal de los trabajos compartidos por las empresas.

(164) Estos intercambios de información comercialmente sensible no pueden considerarse inherentes al acuerdo para compartir trabajos, dado que se ha acreditado que en numerosas ocasiones las empresas compartían trabajos y no se presentaban a las licitaciones y a la inversa se presentaban a ciertas licitaciones sin compartir trabajos.

(165) En su defensa, las empresas han alegado que estos intercambios de información no estarían dirigidos a facilitar una coordinación anticompetitiva, sino que, bien serían instrumentales al acuerdo de compartición de trabajos o bien serían inidóneos para afectar a la competencia.

Debe sin embargo afirmarse que, tal como se ha indicado, los hechos probados acreditan que en las reuniones semanales se intercambiaba información que excede de la finalidad de compartir trabajos: La intención de concurrir o no a una licitación no estaba necesariamente vinculada con el hecho de compartir trabajos y menos lo estaban las decisiones sobre constitución y composición de las UTE (especialmente cuando lo eran con terceros).

(166) Alegan también algunas empresas que el concreto papel jugado por cada una de ellas en el intercambio de información ha sido desigual lo que debería ser tenido en cuenta en la liberación o atenuación de su responsabilidad.

Al respecto debe recordarse que las Directrices sobre la aplicabilidad del artículo 101 del TFUE establecen que:

“[...] carece de importancia si solo es una empresa la que unilateralmente informa a sus competidores de su comportamiento previsto en el mercado, o si todas las

¹⁰⁶ Los correos de FERROVIAL de 11 de octubre de 2005 (folios 12.885 a 12.930), y el correo de OHL de 28 de agosto de 2013 (folio 41.809) indican la participación en UTE, si bien no se identifica al socio externo al G7.

empresas participantes se informan recíprocamente de sus respectivas deliberaciones e intenciones. Cuando es una única empresa la que revela a sus competidores información estratégica referente a su futura política comercial, se reduce para todos los competidores implicados la incertidumbre estratégica en cuanto a la operación futura del mercado y se incrementa el riesgo de disminución de la competencia y de comportamiento colusorio [...] cuando una empresa reciba datos estratégicos de un competidor (ya sea en una reunión, por correo o electrónicamente), se presumirá que ha aceptado la información y ha adaptado en consecuencia su conducta de mercado a menos que responda con una declaración clara de que no desea recibir tales datos” (párrafo 62).

En este caso debe considerarse que, aunque se acreditara que algunas empresas hubiesen ofrecido más información sobre la posición que iban a mantener en licitaciones futuras que otras, lo cierto es que todas ellas la recibían por formar parte del Grupo.

Por ello debe concluirse que la competencia se veía afectada por la actuación de todas las empresas que, bien recibían o bien ofrecían información comercialmente sensible de/a los competidores.

- (167) Se acredita, por tanto, la existencia de intercambios de información estratégica de empresas potencialmente competidoras por los mismos contratos.

VI. 4. A. b. ii. El contexto jurídico

- (168) Los acuerdos para compartir trabajos técnicos y el intercambio de información estratégica por las empresas se han producido en el marco de los procedimientos de contratación pública.

Estos contratos están regidos por la normativa de contratación pública, cuya preocupación por garantizar la salvaguarda de la libre competencia se contempla como uno de los objetivos y principios que la inspiran. Por ello están contenidos en el artículo primero de las sucesivas normas aprobadas en los últimos años¹⁰⁷.

Con el objetivo de incrementar la calidad de los productos y los servicios y garantizar que se protege adecuadamente el interés general, la normativa de contratación está reconociendo un valor creciente en los últimos años a los principios de libre competencia entre licitadores.

De ahí la necesidad de garantizar la independencia entre las ofertas y la igualdad entre licitadores.

- (169) En lo que interesa para esta resolución, se analiza a continuación la relación de los hechos analizados en este expediente con los deberes de proposición única y de secreto de las ofertas.

¹⁰⁷ Por todas, véase el artículo 1 de la Ley 30/2007, de 30 de octubre de Contratos del Sector Público, BOE núm. 261, de 31 de octubre de 2007, pp.44336 a 44436.

(I). Principios que deben cumplir las ofertas en los procedimientos de contratación pública

(1) El deber de proposición única y la interdicción de interferencia recíproca entre las ofertas presentadas en una licitación

- (170) El artículo 139.3 de la LCSP exige que cada licitador presente su oferta técnica con plena independencia del resto de competidores en el concurso.
- (171) El Tribunal de Justicia de la UE establece en su jurisprudencia que existe una prohibición “de interferencia recíproca en las ofertas presentadas para un mismo contrato público”¹⁰⁸.
El mismo establece que las empresas deben presentar sus ofertas de manera plenamente independiente sin que sea posible que intercambien entre ellas información sobre su contenido.
- (172) Este principio ha sido también reconocido y aplicado por los tribunales de recursos contractuales.
- (173) Como ha indicado el Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid¹⁰⁹:

“La contratación pública es un ámbito de indudable importancia económica inspirado, entre otros, en los principios comunitarios de libertad de empresa y de impulso a la libre competencia. Concurrir a una licitación pública no deja de ser una competición entre operadores económicos para conseguir la adjudicación de un contrato. (...) La proposición debe haber sido elaborada de forma independiente, sin encubrir actuaciones conjuntas dirigidas a pervertir el procedimiento de contratación. Esto atenta contra la esencia de la contratación pública que es conseguir una gestión eficiente de los fondos públicos mediante la adjudicación a la oferta económicamente más ventajosa. Los perjuicios de esta práctica trascienden el ámbito puramente administrativo, ya que dañan doblemente a los ciudadanos: como consumidores, pues afecta negativamente a la competencia y como contribuyentes, al generarse un mayor coste en la contratación pública”. (Énfasis añadido).

Más concretamente, el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales ha concluido que quebrantar este principio a través, por ejemplo, de prácticas como la de compartir proposiciones técnicas entre oferentes, resulta contrario a Derecho y tiene consecuencias desde la perspectiva del Derecho de defensa de la competencia¹¹⁰:

¹⁰⁸ Véase el párrafo 36 de la Sentencia del TJUE de 8 de febrero de 2018, Asunto C-144/17, ECLI:EU:C:2018:78.

¹⁰⁹ Resolución nº 95/2018 del Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid de 4 de abril de 2018, rec. núm. 74/2018. Disponible en: <https://www.comunidad.madrid/tacp/file/4085/download?token=JBV4HuW8>.

¹¹⁰ Resolución nº 414/2019 del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales de 20 de junio de 2019, rec. núm.659/2019. Disponible en: <https://www.comunidad.madrid/tacp/file/4957/download?token=W9EKMJ3k>.

“Dicho texto normativo determina el principio de unicidad de proposición por licitador, sea este individual, sea plural por presentarse en compromiso de UTE. Por ello: ningún licitador, sea individual, sea integrado en compromiso de UTE, puede presentar más de una proposición. Ello implica, a la inversa, que ninguna proposición concreta y determinada puede ser presentada por más de una licitadora, sea individual o sea en UTE. En consecuencia, un licitador individual solo puede presentar una proposición, por lo que no puede presentar más de una proposición por sí solo o en grupo con otros en compromiso de UTE. Por su parte, un licitador en grupo en compromiso de UTE no puede presentar otra, además de la de la UTE en que se ha comprometido, sea individualmente sea en otra UTE. Y, finalmente, por la misma razón, pero desde la perspectiva de la proposición presentada, una proposición concreta y determinada solo puede ser presentada o por una licitadora individual o en grupo en compromiso de UTE, pero no por varias licitadoras individuales, aunque sí en grupo en compromiso de UTE, puesto que la proposición sería de todos y cada uno de ellos. Es decir, no cabe que una misma oferta se presente por varios empresarios licitadores salvo que lo hagan en UTE suscribiendo esa única proposición u oferta.

Cuando esa circunstancia es el resultado de la concertación de varias empresas, además de incumplirse el artículo 145.3 de la LCSP, puede estarse ante un acuerdo colutorio contrario al artículo 1 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia.

En este sentido el informe 53/2010 de 10 de diciembre de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa indica que la colusión se produce «cuando distintos oferentes presentados en una licitación pública llegan a acuerdos para fijar el precio o cualquier otra condición comercial, o para repartirse el mercado, con el objetivo de obtener mayores beneficios del concurso o subasta pública» (Énfasis añadido).

Tal como puede comprobarse -y de forma coherente con los objetivos que pretende y lo inspiran- no es necesario que se comparta la totalidad de una oferta para que pueda considerarse vulnerado el principio de proposición única.

La ruptura de este principio, en las distintas formas expresadas, hace desaparecer la incertidumbre inherente al proceso competitivo y puede ofrecer a la Administración contratante una apariencia de competencia (al existir varias ofertas) que no resulta real (dado que las empresas han compartido entre ellas información que hace que ésta desaparezca).

- (174) También existen en nuestro ordenamiento precedentes que afirman que los acuerdos entre empresas licitadoras para compartir trabajos técnicos constituyen prácticas restrictivas de la competencia prohibidas por los artículos 1 de la LDC y 101 del TFUE.

El Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, en su Sentencia de 9 de mayo de 2018, desestimó el recurso interpuesto contra una resolución de la Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía que sancionaba a dos empresas por motivos análogos a los analizados en esta resolución¹¹¹. La sentencia confirmó que

¹¹¹ Véase la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (Sala de lo Contencioso, Sección Tercera) de 9 de mayo de 2018, rec. 664/2015, Salcoa S.A. y Facto Almeriense de Construcciones y Obras Públicas S.A., ECLI:ES:TSJAND:2018:5791, referida a la Resolución del

este tipo de prácticas restringen la competencia sobre la base de los siguientes fundamentos:

“QUINTO.- La conducta atribuida a los dos recurrentes, entiende este Tribunal que sí es típica conforme al artículo 1 de la ley sancionadora. Y ello por cuanto que si bien se admite, por la existencia de hasta 14 licitadores y por la valoración de la oferta de Facto S.A., que no llegó a existir una restricción efectiva de la competencia, sí se produjo al menos una conducta que pudo afectar a la libre competencia que protege el tipo infractor.

Esta libre competencia, potencialmente en peligro, no es tanto la de profesionales de la arquitectura, por el hecho de acudir dos empresas licitadoras al mismo arquitecto, como los intereses de la administración contratante de disponer del mayor número de proyectos y, al menos, de tantas ofertas económicas y técnicas como proyectos presentados por el número igual de licitadores. De modo que esta conducta se quiera o no, supuso para el órgano de contratación, aun admitiendo a los dos recurrentes cada uno por separado, disponer de un proyecto técnico menos a valorar. Y esto claro está, por presentar ambos recurrentes no dos proyectos elaborados por el mismo autor, sino por presentar los dos licitadores el mismo proyecto técnico del mismo autor. Conducta que entre competidores no termina de comprenderse.

Si a ello se añade como dice la resolución en su considerando cuarto para valorar la sanción, que los dos recurrentes además han obtenido una ventaja económica, menos coste del proyecto por ser común a ambos, respecto de otros licitadores que sí presentaron un proyecto único y que debieron por tanto costear en exclusiva tenemos que también se afectó negativamente a las condiciones de igualdad entre los licitadores”.

Como señala la sentencia citada, este tipo de conductas entre competidores quiebra uno de los objetivos esenciales de los procedimientos de contratación de las Administraciones Públicas: la libre competencia entre los licitadores.

- (175) Ha quedado acreditado en este expediente que las empresas pactaban la contratación conjunta de una o varias partes de sus ofertas técnicas (o incluso el proyecto completo) para presentarlas como ofertas aparentemente independientes.

Los elementos de las ofertas que se compartían eran en todo caso objeto de valoración por parte de las Administraciones contratantes.

Las empresas mantenían en secreto para las Administraciones el carácter compartido de los trabajos contratados conjuntamente.

Las empresas se obligaban a informarse mutuamente en el caso de que alguna decidiera realizar modificaciones del trabajo contratado conjuntamente y se obligaban también a compartir con sus competidoras las modificaciones realizadas para que pasaran a integrar parte del resto de ofertas por lo que existía una influencia recíproca en las ofertas presentadas.

Consejo de Defensa de la Competencia de Andalucía, de 14 de octubre de 2015, S/08/2015 FACTO y SALCOA.

- (176) Cuanto antecede permite concluir que, con su conducta, las empresas han quebrado el deber de proposición única, el de falta de interferencia recíproca entre las ofertas y el de independencia entre licitadores.

(2) ***El deber de secreto de las proposiciones y de la identidad de los participantes en la licitación***

- (177) El mismo artículo 139 de la LCSP, en su párrafo primero, establece un deber de secreto de las proposiciones y de la identidad de los licitadores hasta la apertura pública de las ofertas.

La principal razón de ser de tal exigencia normativa es conseguir que cada oferente desconozca el número, contenido e identidad del resto de empresas que pueden presentar ofertas, dado que de este modo se garantiza la existencia de la tensión competitiva que genera la máxima mejora en las ofertas presentadas.

Como ha señalado el Tribunal Supremo¹¹²:

“Cabría que las sociedades de un mismo grupo presenten propuestas independientes, aunque no que cada sociedad presentase más de un pliego, salvo el específico supuesto a que se refiere el art. 80 LCAP, pero, además, en aras a evitar que los concurrentes conozcan las propuestas de los otros partícipes en el procedimiento alterando así su naturaleza es consustancial al sistema la oferta en pliego cerrada a fin de evitar cualquier tipo de maniobra en el procedimiento de selección del contratista. Sienta, por ello, el citado art. 80 LCAP que “las proposiciones serán secretas y se arbitrarán los medios que garanticen tal carácter hasta el momento de la licitación pública” (Énfasis añadido).

En el mismo sentido, el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales ha incidido en la importancia de preservar estos principios en aras a la igualdad entre licitadores¹¹³.

En el marco propiamente del Derecho de defensa de la competencia, la Oficina Europea de Lucha Contra el Fraude de la Comisión Europea publicó en el año 2017 una Guía de recopilación de indicadores de alerta y mejores prácticas en la contratación pública¹¹⁴.

Una de sus recomendaciones para evitar la colusión entre empresas licitadoras es la de *“adoptar cualquier medida que impida que los licitadores especulen sobre el número y la identidad de sus posibles competidores. No revelar la identidad de los*

¹¹² Sentencia de Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso, Sección Cuarta) de 2 de julio de 2004, rec. núm. 3885/2000, Ayuntamiento de Ciudad Real, ECLI:ES:TS:2004:4703.

¹¹³ Por todas, véase Resolución nº 1670/2021 del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, de 19 de Noviembre de 2021, rec. 1516/2021. Disponible en: [https://www.hacienda.gob.es/tacrc/resoluciones/a%C3%B1o%202021/recurso%201516-2021%20\(res%201670\)%2019-11-2021.pdf](https://www.hacienda.gob.es/tacrc/resoluciones/a%C3%B1o%202021/recurso%201516-2021%20(res%201670)%2019-11-2021.pdf).

¹¹⁴ COMISIÓN EUROPEA, OFICINA EUROPEA DE LUCHA CONTRA EL FRAUDE (OLAF), *Fraude en la contratación pública Recopilación de indicadores de alerta y mejores prácticas*, Ref.: Ares (2017)6254403, de 20 de diciembre de 2017, Disponible en https://www.mapa.gob.es/es/pesca/temas/fondos-europeos/fraude-en-la-contratacion-publica_tcm30-501388.pdf.

licitadores en la medida de lo posible para que a los miembros del cartel les resulte más difícil contactar con todos los licitadores”.

Igualmente, en la Guía sobre Contratación Pública y Competencia de la CNC se recomienda, para dificultar la colusión entre licitadores, la adopción “de todas aquellas medidas que contribuyen a aumentar la incertidumbre entre los licitadores respecto al número e identidad de sus posibles competidores”¹¹⁵.

(178) De cuanto antecede se deriva que el aumento de transparencia en relación con los aspectos que pueden facilitar la colusión entre las empresas adquiere una especial importancia en los procedimientos de contratación pública.

(179) En este expediente, los elementos de prueba revelan que el intercambio de información estratégica entre las empresas del G7 ha permitido aumentar artificialmente la transparencia en los procedimientos de licitación, ya de por sí debilitada por la existencia de acuerdos para compartir trabajos.

En el Grupo se establecieron normas sofisticadas que permitían a las empresas informarse mutuamente de su intención de presentarse a las licitaciones de manera individual o en UTE, así como de la constitución de las UTE y en consecuencia se informaban mutuamente de quiénes serían los sujetos de las ofertas.

Por ello, puede concluirse que las empresas han coordinado su actuación a través del intercambio de información estratégica y, de esta manera, han quebrado también el deber de secreto que garantiza la igualdad e independencia de actuación entre licitadores.

(II). Consecuencias sobre los competidores del incumplimiento de los principios exigidos por la LCSP

(180) En la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía de 9 de mayo de 2018 se indica que las empresas que comparten ilícitamente trabajos técnicos obtienen *“una ventaja económica, menos coste del proyecto por ser común a ambos, respecto de otros licitadores que sí presentaron un proyecto único y que debieron por tanto costear en exclusiva”*¹¹⁶.

(181) Compartir una parte de los trabajos produce una **ventaja competitiva ilícita** de las empresas del Grupo frente al resto de participantes en las licitaciones. Compartir el coste del proyecto entre 7 empresas implica que cada una de ellas hace frente a un **menor coste** del servicio contratado.

¹¹⁵ COMISIÓN NACIONAL DE LA COMPETENCIA, *Guía sobre Contratación Pública y Competencia*, Madrid, 7 de febrero de 2011, Disponible en: <https://www.cnmc.es/guia-contratacion-publica-competencia>.

¹¹⁶ Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía de 9 de mayo de 2018, rec. 664/2015, Salcoa S.A. y Facto Almeriense de Construcciones y Obras Públicas S.A., ECLI:ES:TSJAND:2018:5791, referida a la Resolución del Consejo de Defensa de la Competencia de Andalucía, de 14 de octubre de 2015, S/08/2015 FACTO y SALCOA.

El resto de empresas competidoras que sí cumplen la norma no se benefician de tal ventaja de modo que se rompe la igualdad entre los licitadores (otro de los principios esenciales en que se asientan tanto la normativa de contratación como la de competencia).

- (182) Según la información recabada en la sede de ACCIONA (folios 17.142 a 17.143) el ahorro medio de cada empresa del G7 por compartir trabajos en licitaciones del periodo 2014 a 2017 rondó el 75% por lo que se genera una desigualdad entre competidores muy destacable¹¹⁷.

La Imagen 5 (párrafo 113) muestra el mayor coste en que habría incurrido una empresa que hubiese querido concurrir a las mismas licitaciones que las empresas del G7 presentando trabajos de igual calidad que estas.

- (183) Debe considerarse también que el acuerdo produce una ventaja competitiva desde el **punto de vista estratégico**.

El acuerdo permitió a las empresas del G7 conocer de manera anticipada no solo una parte importante de las proposiciones técnicas de sus competidores -un privilegio que no tuvieron el resto de empresas competidoras ajenas al Grupo- sino también la posición de las empresas partes en el acuerdo respecto de su intención de presentarse a contratos y la forma de hacerlo. Con ello, las empresas del Grupo, quebrando el deber de secreto de las proposiciones hasta su apertura pública, redujeron entre ellas la incertidumbre sobre elementos estratégicos en este tipo de contratos (como es la proposición técnica y la identidad de los participantes) en los términos exigidos por la jurisprudencia¹¹⁸.

(III). Consecuencias para la Administración del no respeto de estos principios

- (184) El incumplimiento del deber de proposición única y secreto de las proposiciones también tiene implicaciones negativas para **la Administración**.

Esta vulneración de la exigencia legal implica disponer de una menor variedad de ofertas a su disposición. Cuando se comparten las ofertas, se reduce la presión competitiva y las empresas dejan de tener un incentivo para mejorar la calidad en elementos que admiten diversidad de planteamientos tanto respecto a la solución aportada como respecto al nivel de detalle o calidad con el que esta se presenta¹¹⁹.

¹¹⁷ Correo electrónico interno de 6 de abril de 2017 con datos sobre porcentajes de ahorro por cada una de las empresas del G7 por compartir trabajos en licitaciones de los años 2014 a 2016.

¹¹⁸ Sentencia del Tribunal Supremo de 25 de julio de 2018, rec. 2917/2016, Honda Motor Europe Limited, ECLI:ES:TS:2018:3011.

¹¹⁹ Las empresas podrían alegar eficiencias, por ejemplo, manifestando que el detalle topográfico a presentar en una obra es único sin que quepa posibilidad de diferenciación entre las diferentes ofertas. Tal afirmación no puede ser aceptada. En un supuesto como ese, lo que resultaría único sería el terreno sobre el que se realizará un estudio topográfico. Sin embargo, no es única la solución o aproximación técnica con la que éste se planteó, precisión, número de medidas, calidad y detalles de los planos presentados, elementos que abarcan desde la precisión de los

En el caso analizado, la relevancia de esta consecuencia se incrementa, dada la posición en el mercado de las empresas que forman parte del Grupo. El hecho de que las empresas que forman parte del acuerdo se autodefinan como las 7 más relevantes en el mercado implica que la alteración y uniformidad de parte de las ofertas resulte más negativa tanto para la Administración como para los competidores.

- (185) FERROVIAL y FCC han alegado que, gracias al **ahorro de costes** derivado de los acuerdos para compartir trabajos, las empresas habrían **incrementado sus incentivos a presentarse a un mayor número de licitaciones** de lo que se deduciría, en opinión de la empresa, un beneficio para la Administración.

Esta conclusión se explicita en el informe presentado por FCC en los términos siguientes:

“En resumen, una empresa decidirá presentarse a un conjunto de licitaciones si el margen que espera obtener supera el coste de preparación de las ofertas en las licitaciones en las que participa. Por tanto, una disminución del coste de preparación de las ofertas incrementa los incentivos de las empresas a licitar.(...) Una mayor participación en las licitaciones supone una mayor competencia, tanto en las ofertas técnicas como en las económicas, por lo que la contratación conjunta de trabajos técnicos podría favorecer a las Administraciones Públicas gracias a una mayor competencia”¹²⁰.

La premisa de este potencial beneficio para la Administración derivado de la conducta se fundamentaría, según la empresa, en la supuesta existencia de mayor competencia en las ofertas técnicas y económicas en algunas licitaciones que sería consecuencia de la mayor predisposición que las empresas del Grupo tendrían a participar en las licitaciones como resultado del ahorro de costes que han obtenido por el hecho de compartir trabajos técnicos con sus competidores.

- (186) Varias consideraciones deben realizarse sobre esta alegación.
- (187) En primer lugar, resulta incuestionable que una mayor competencia en ofertas técnicas es beneficiosa para la Administración licitante. Sin embargo, es precisamente la coordinación de las ofertas técnicas entre licitadores (o cuando menos, una parte de ellas) la que estamos analizando, es decir, la reducción de la competencia derivada de la armonización de partes de los trabajos técnicos evaluables por la Administración.

Por ello, esta Sala no puede acoger esta alegación al entender que el beneficio para Administración se deriva de la existencia de un mayor número de ofertas técnicas realmente independientes y no meramente de un mayor número de licitantes que presenten ofertas técnicas con influencia recíproca, lo que de hecho supone una reducción de la competencia.

instrumentos de medida hasta la forma de presentar los datos del proyecto. En otro caso, el parámetro no sería objeto de valoración por la Administración.

¹²⁰ Párrafo 2.11 (página 8) informe económico FCC.

Cualquier hipotética bondad para la Administración que pudiera derivarse de la presencia de estas empresas en licitaciones a las que no se hubieran presentado si no hubiesen ahorrado costes en las afectadas por el acuerdo no está acreditada y, de existir, estaría contaminada por la reducción en la competencia que el comportamiento analizado ha supuesto en las licitaciones afectadas por la conducta y no puede considerarse en ningún caso, analizado el comportamiento en su conjunto, que genere un beneficio para la Administración.

(188) Otra consideración debe realizarse sobre el análisis presentado por FERROVIAL. La entidad calcula la tasa media de licitación de un subconjunto de obras **sin tener en cuenta ninguna otra de sus características**. Es decir, realiza una comparación simple entre el número de ofertas presentadas a las licitaciones en que se han compartido trabajos y el número de ofertas en que no han existido trabajos compartidos sin valorar las características de tales grupos de licitaciones.

(189) Esta Sala no puede asumir que el único factor determinante en la presentación de ofertas a una licitación sea la existencia o no de estudios compartidos y no puede descartarse que la razón por la que en algunas licitaciones existe un mayor número de ofertas recibidas esté vinculada con otras características que las hicieran más atractivas.

La empresa está reconociendo que compartir trabajos reduce sus costes de generación de una oferta. Asumir esta alegación implicaría aceptar que la decisión de presentarse a una licitación se realizaría de manera puramente automática, calculando el coste de planificar una licitación en relación con el número de licitaciones a las que decide presentarse.

(190) Estos argumentos no pueden ser asumidos, ya que desconocen el resto de elementos que llevan a una empresa a presentarse a una licitación. De asumirse tal consideración, carecería de sentido el plan en que se basa la conducta y se habría decidido compartir trabajos en todos los casos, cuestión que, como se ha acreditado, se aleja plenamente de la realidad.

(191) La posible correlación entre la existencia de trabajos compartidos y el número de empresas que presentan ofertas a una licitación no permite concluir que exista entre ambos parámetros una relación de causalidad.

No cabe por tanto inferir del análisis realizado que el ahorro que implica para las empresas del G7 compartir determinados trabajos fuera determinante para que aumentase la tasa de licitación de cada empresa.

(192) Podría lógicamente asumirse que el ahorro que implica para las empresas del acuerdo compartir determinados trabajos supone un ahorro de sus costes. Incluso en un plano teórico cabría asumir que tal ahorro hubiese facilitado a las empresas parte en el acuerdo considerar presentarse a más licitaciones. Lo que no se ha acreditado por parte de las empresas -ni resulta una conclusión plausible- es que

tal ahorro redunde en beneficio neto para la Administración, dado que en el análisis realizado por las empresas no se pondera esa hipotética ventaja con el efecto negativo de homogeneización parcial que produce compartir parte de las ofertas.

(193) Además, y de forma muy relevante, este análisis tampoco considera **los efectos discriminatorios** de tal práctica en los competidores que no participan en el acuerdo ni la **reducción de la incertidumbre** del proceso competitivo derivada del hecho de compartir trabajos e información comercialmente sensible.

(194) La alegación debe por tanto ser rechazada

VI. 4. A. b. iii. El contexto económico de la conducta

(195) El análisis del contexto económico en que se produce la conducta contribuye, como hemos indicado y junto con el resto de los criterios analizados, a determinar si un acuerdo tiene aptitud para producir efectos contrarios al buen funcionamiento del juego de la competencia¹²¹. Para ello analizaremos con detalle cada uno de los argumentos ofrecidos por las empresas.

(I). El mercado afectado y su nivel de concentración

(196) FERROVIAL ha alegado que el mercado está muy poco concentrado y que, en consecuencia, no sería posible que su conducta tuviese aptitud para afectar a la competencia. Para afirmarlo aporta un cálculo sobre la que considera que sería su cuota de mercado en el mercado de la construcción. Sus datos mostrarían que las empresas del G7 no tienen una participación predominante en el mercado y que siempre hay un número importante de licitadores alternativos que ejercen presión competitiva a los miembros del G7.

Señala también que al calcular el Índice de concentración (Herfindahl-Hirschmann IHH) la DC habría tenido en consideración las empresas activas en el mercado de obra civil en lugar del de construcción en que basa sus análisis.

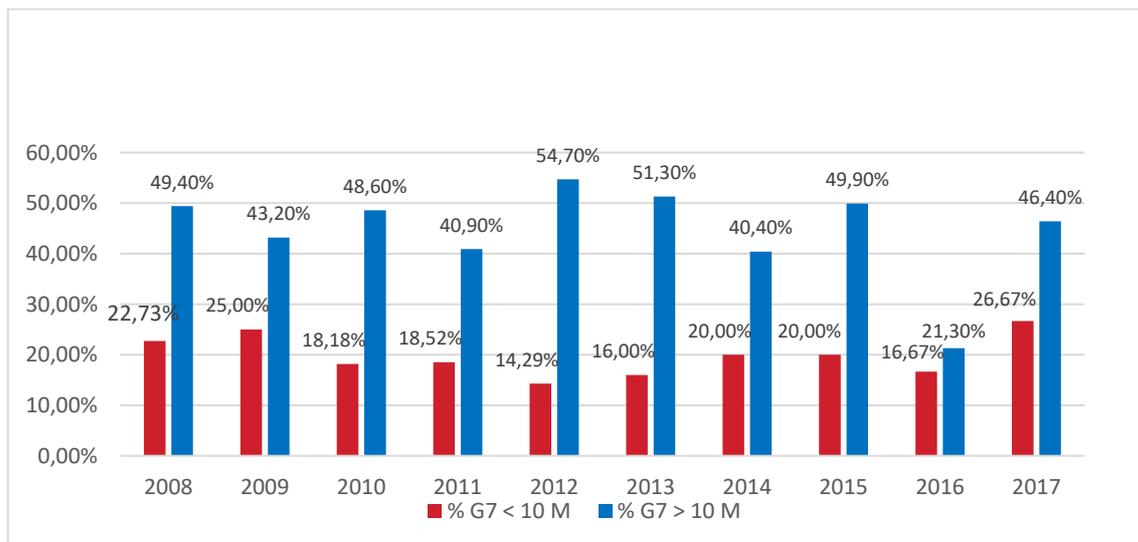
(197) A este respecto debe afirmarse, en primer lugar, que la conducta ha afectado a licitaciones de obra civil, por lo que los datos aportados por las empresas en el mercado de la construcción (más amplio) no resultan adecuados para calcular el nivel de concentración.

¹²¹ Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Quinta) de 2 de abril de 2020, AsuntoAs. C-228/18, Gazdasági Versenyhivatal v Budapest Bank Nyrt. y otros, ECLI:EU:C:2020:265, párrafo 76 (STJUE Budapest Bank en adelante); Conclusiones AG KokottKOKOTT presentadas el 19 de febrero de 2009, As. C-8/08, T-Mobile Netherlands BV, KPN Mobile NV, Orange Nederland NV y Vodafone Libertel NV contra Raad van bestuur van de Nederlandse Mededingingsautoriteit, Rec. p. 4529, ECLI:EU:C:2009:110, párrafo 49; Conclusiones del Abogado General Sr. Michal BobekBOBEK presentadas el 5 de septiembre de 2019, AsuntoAs. C-228/18, Gazdasági Versenyhivatal v Budapest Bank Nyrt. y otros, ECLI:EU:C:2019:678, párrafo 42 (Conclusiones AG Bobek Budapest Bank en adelante).

- (198) Por otra parte, según información del propio informe aportado por la empresa, la cuota de mercado conjunta de las empresas del G7 en los concursos con presupuesto de más de 10 millones de euros oscila, salvo en 2016 (en que fue de un 21,3%) entre el 40,40% de 2014 y el 54,7% del año 2012. La cuota conjunta media entre 2008 y 2017 fue del 44,6%.

Estas cuotas de mercado son también muy relevantes en proyectos de menos de 10 M€.

Imagen 9. Cuota de mercado conjunta de las empresas del G7 por tipo de licitaciones



Fuente: datos aportados por FERROVIAL contenidos en los folios 111.044 y 111.045

- (199) Estos datos ponen de manifiesto el poder de mercado en las licitaciones públicas de estas empresas, que suponen en promedio cerca de la mitad de las que se presentan a licitaciones de más de 10 millones de euros, lo que atestigua un poder de mercado que no permite concluir que la conducta no resulte apta para afectar al mercado de obra civil.

(II). El impacto de compartir trabajos en la calidad de las ofertas

- (200) DRAGADOS, FCC y FERROVIAL ofrecen en sus alegaciones sendos informes económicos que tratan de acreditar que faltarían en el expediente evidencias sobre la afectación de las ofertas conjuntas a las **puntuaciones** de las ofertas técnicas y en consecuencia a la **calidad** de las ofertas presentadas. Para ello emplean diferentes estrategias que pasamos a analizar.

(1) Informe de DRAGADOS

- (201) El informe presentado por DRAGADOS realiza una comparación entre ofertas del que concluye que no habría existido impacto de la conducta en la calidad de los trabajos.

El análisis parte de analizar para cada año las licitaciones a que se ha presentado la empresa divididas en dos grupos: aquéllas en las que comparte trabajos y aquéllas en las que no. El informe compara tanto el grueso de licitaciones como solo las convocadas por el Grupo Fomento.

En ambos supuestos identifica, para cada año, el número de concursos (expresado en %) en que obtiene mejores puntuaciones que la media de las obtenidas por las empresas ajenas al G7.

Posteriormente, realiza en los dos casos (Grupo Fomento y para el grueso de las licitaciones) la media de los porcentajes obtenidos para cada año en las dos categorías (trabajos compartidos y no compartidos) .

La comparación entre las dos medias les lleva a concluir que, en promedio, el porcentaje de concursos en que obtienen mejor puntuación que la media de las empresas ajenas al G7 es mayor cuando comparten trabajos que cuando no lo hacen.

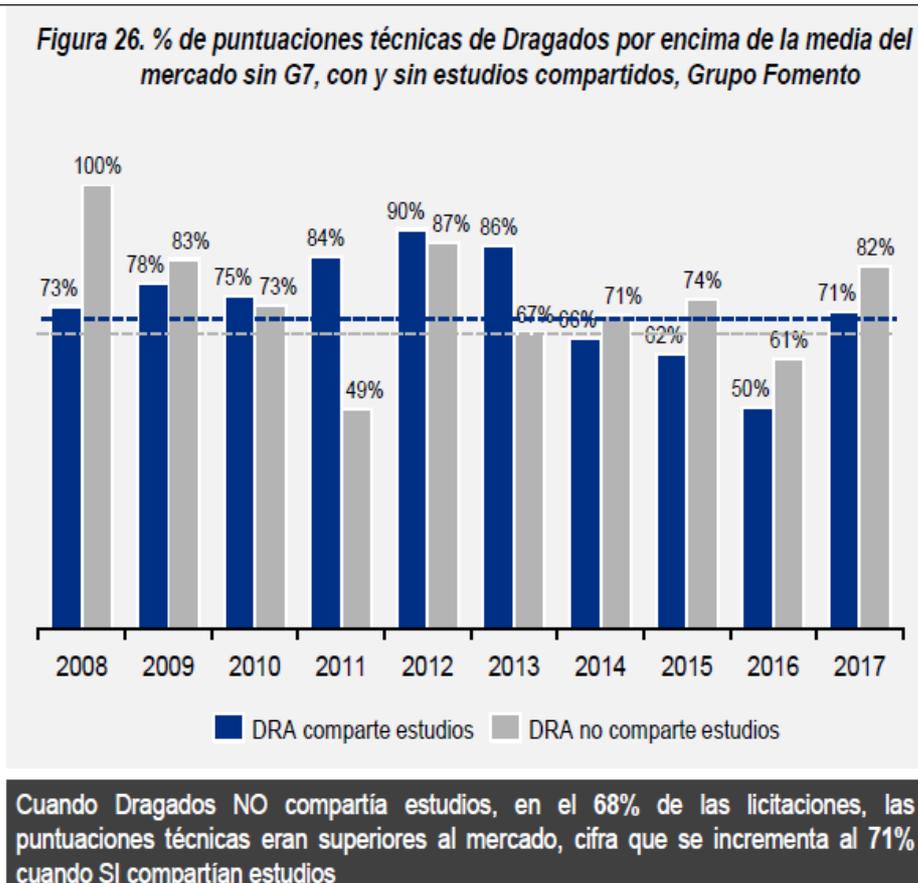
(202) Al respecto debe manifestarse, en primer lugar, que el análisis plantea debilidades por diversas razones:

- compara licitaciones extraordinariamente diferentes entre sí.
- el período utilizado abarca 10 años.
- realiza una media de resultados en un período tan largo lo que tiene como consecuencia que se enmascaran datos relevantes que se producen en cada uno de los años.

Por esta razón, debe descartarse frontalmente el análisis del conjunto más amplio de las licitaciones y centrarse en las conclusiones que pueden obtenerse de los resultados ofrecidos respecto de las licitaciones de Fomento (más homogéneas aunque tampoco totalmente comparables, considerando especialmente que Fomento modificó durante esos años el peso que reconocía a las ofertas técnicas).

La representación gráfica que la empresa realiza de las licitaciones del Grupo Fomento en las que participó con trabajos compartidos (azul) y sin ellos (gris) es la siguiente (contenida en el informe, folio 111.763).

Imagen 10. Comparativa de ofertas de DRAGADOS para el Grupo Fomento cuando comparte estudios y cuando no los comparte

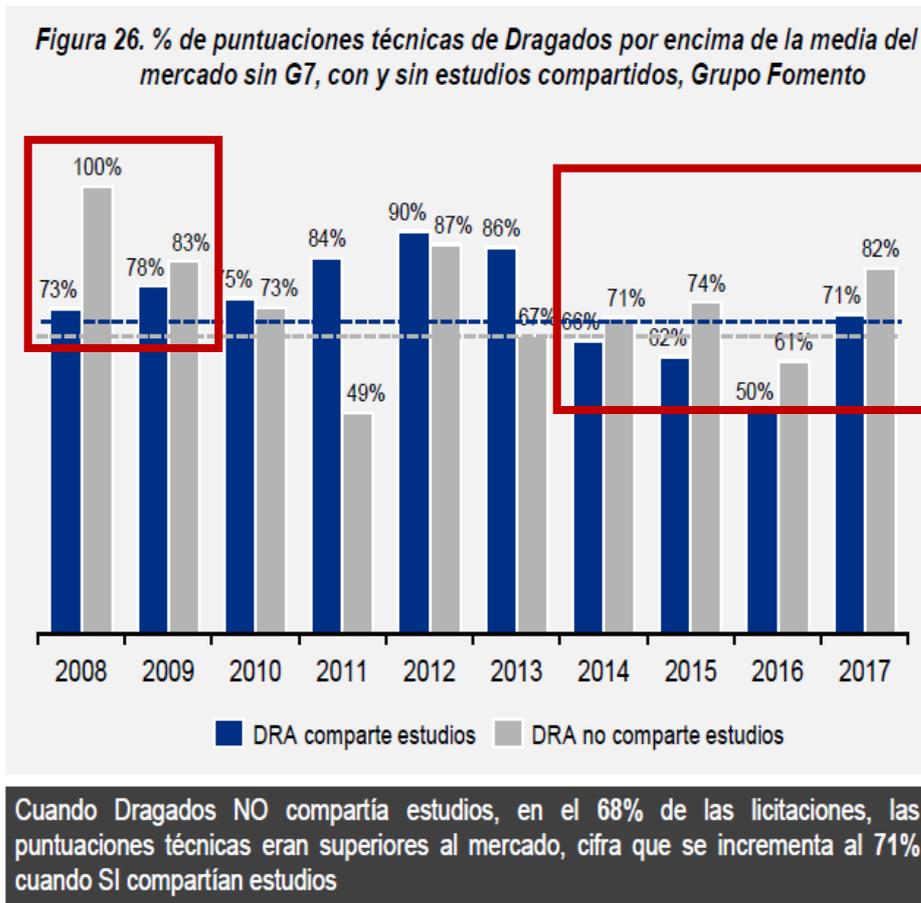


Fuente: informe económico presentado por DRAGADOS (folios 111.763)

La empresa concluye que, en promedio, su distancia en puntuación respecto de la de las empresas ajenas a la conducta (línea azul discontinua) es mayor cuando comparte trabajos que cuando no lo hace (línea gris discontinua).

- (203) El mismo informe explica sin embargo que las ponderaciones de las puntuaciones técnicas de las licitaciones del Grupo Fomento evolucionaron a lo largo de los años (folio 111.760) lo que pone en cuestión la solidez de los resultados del promedio utilizado.
- (204) Respecto de esta información debe indicarse que valorar únicamente el promedio de años y no los resultados anuales, impide verificar que, en 6 de los 10 años analizados, el porcentaje de licitaciones en que DRAGADOS obtiene mejores puntuaciones que las empresas ajenas al G7 es mayor cuando no se comparten trabajos. Es decir, el análisis año a año pone de manifiesto la debilidad de la conclusión general de la empresa. Ello se puede observar en los recuadros rojos, de elaboración propia, incluidos en la imagen siguiente:

Imagen 11. Comparativa de ofertas de DRAGADOS para Grupo Fomento cuando comparte estudios y cuando no los comparte con detalle de resultados por año



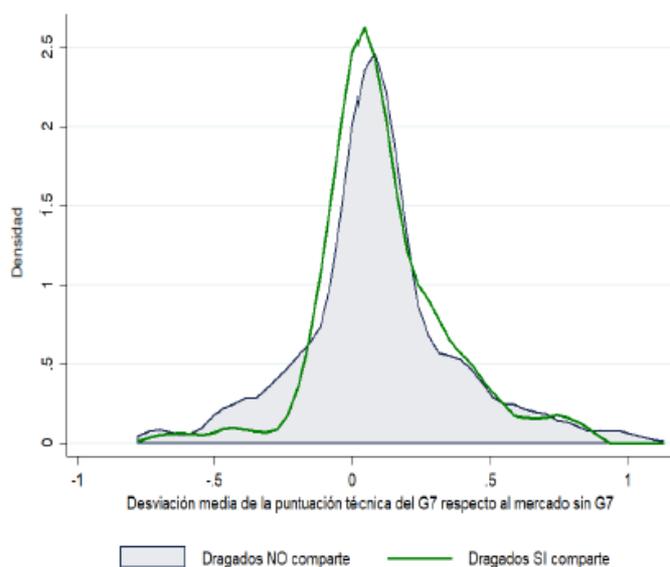
Fuente: Elaboración propia partiendo de los datos de la empresa

- (205) A su vez, esta imagen pone en evidencia una consecuencia en que no se fija la empresa en sus argumentaciones: la capacidad de DRAGADOS para obtener mejores valoraciones técnicas cuando no compartía trabajos en el G7 que se analiza a continuación.
- (206) El planteamiento realizado por la empresa oculta un elemento relevante en este análisis: la comparación entre la puntuación técnica de las ofertas presentadas por cada miembro del Grupo cuando comparte trabajo y cuando no lo hace en licitaciones y periodos temporales equiparables.
- Tal comparación, incluso partiendo de los datos presentados por la empresa, lleva a concluir que, en un número significativo de años, DRAGADOS obtenía mejores resultados cuando no compartía trabajos. Ello acredita la afectación de la conducta a la calidad de las ofertas.
- (207) DRAGADOS realiza otro análisis de las licitaciones del Grupo Fomento. En él, compara la valoración de sus ofertas con las del promedio de las empresas ajenas al G7 cuando comparte estudios (línea verde) y cuando no los comparte

(línea gris). El resultado gráfico de esa comparación se plasma en la siguiente imagen:

Imagen 12. Comparativa de la valoración de las ofertas de Dragados para Grupo Fomento cuando comparte estudios y cuando no los comparte

Figura 30. Distribución de la desviación de la puntuación técnica de Dragados respecto al mercado sin G7 cuando se comparte estudios técnicos y cuando no, en las licitaciones del Grupo Fomento



En las licitaciones del Grupo Fomento, que Dragados compartiese estudios técnicos no tuvo un efecto claro sobre el comportamiento de la distribución de las puntuaciones técnicas ni tampoco sobre la calidad de las mismas.

Fuente: informe económico presentado por DRAGADOS (folio 111.767)

Esta imagen agrega los datos de todos los años analizados, lo que supone, como ya se ha indicado, una relevante distorsión. Aún así, el informe reconoce, en un análisis cualitativo de los resultados, que puede existir un efecto sobre las puntuaciones técnicas y en consecuencia una pérdida de calidad de las ofertas realizadas compartiendo trabajos. La empresa califica este impacto de “no claro” en los términos siguientes (folio 111.767):

*“Los resultados plasmados en el gráfico nos indican que el que Dragados comparta estudios técnicos **no tiene un efecto claro** sobre el comportamiento de las puntuaciones técnicas y no hay una uniformización de las mismas, ya que la distribución es prácticamente idéntica. En relación con la calidad de las licitaciones, entendida como mayor puntuación técnica, **no se aprecia una calidad muy similar cuando se comparten estudios técnicos y cuando no, siendo cierto que las puntuaciones de Dragados por debajo de la media son ligeramente menores cuando comparte estudios técnicos.**” (Énfasis añadido).*

(208) Lo que antecede permite verificar que la propia DRAGADOS reconoce en su análisis que los resultados que obtiene en las licitaciones del Grupo Fomento a

las que concurre compartiendo trabajos dentro del G7 “son ligeramente menores” a los que obtiene cuando licita de manera independiente.

Este análisis, aún en términos agregados, es coherente con las conclusiones de los párrafos anteriores y refuerza la conclusión de que DRAGADOS podía obtener mejores resultados cuando no compartía trabajos. Ello de nuevo acredita la afectación de la conducta a la calidad de las ofertas.

(2) **Informe de FCC**

- (209) FCC compara en su informe la puntuación media obtenida en la oferta técnica por adjudicatarios miembros del G7 en 48 licitaciones con la puntuación de adjudicatarios ajenos a la conducta en 73 licitaciones. El informe compara la valoración técnica de un subgrupo de ofertas en que ganó un contrato con trabajo compartido dentro del G7 y la obtenida por una empresa ajena al Grupo cuando ha sido adjudicataria¹²².

Manifiesta que:

“Si el Grupo hubiese reducido la calidad de las ofertas técnicas en las licitaciones en las que compartió trabajos, esperaríamos que, por término medio, la puntuación del Grupo durante el periodo relevante fuese inferior a la de sus rivales.” (folio 106.377)

Es decir, la empresa centra su alegación en comparar la puntuación obtenida por las empresas del Grupo y la de sus rivales fuera del Grupo, cuando unos y otros resultan adjudicatarios.

Concluye que, dado que no existe una diferencia sustancial entre las medias comparadas, no se habría producido una incidencia negativa en la calidad de las ofertas y por lo tanto la conducta no habría producido perjuicio para la Administración.

Sus análisis les llevan a concluir que no se aprecia uniformización u homogeneización en las puntuaciones técnicas de las empresas cuando estas contrataban los estudios de forma conjunta. Por lo tanto, señalan, no cabría apreciar una reducción en la intensidad competitiva en calidad de las ofertas técnicas.

- (210) Al respecto, debemos en primer lugar analizar si las bases de comparación que emplea el estudio resultan aptas para descartar que exista perjuicio para la Administración derivado del hecho de compartir trabajos.

En primer lugar, debe afirmarse que restringir el análisis a las puntuaciones técnicas de las ofertas que resultaron adjudicatarias implica analizar solo una parte de las ofertas presentadas. Deja fuera el análisis de las ofertas no ganadoras tanto de FCC como del resto de empresas. Por ello no pueden obtenerse conclusiones

¹²² Análisis de los datos presentados por FCC en los ficheros: Anexo_confidencial_1.1_CLEX-09_Puntuaciones_2010, Anexo_confidencial_1.1_CLEX-09_Puntuaciones_2012, Anexo_confidencial_1.1_CLEX-09_Puntuaciones_2014.

generales sobre la posible afectación de la conducta en la calidad de todas las ofertas presentadas.

Esta eliminación de las ofertas no ganadoras sesga los resultados del análisis al obviar puntuaciones técnicas que pudieron ser mejores que las ganadoras y no ser, sin embargo, consideradas en el estudio, al no haber resultado adjudicatarias por otros criterios relevantes en el proceso de contratación.

- (211) FCC aportó en el marco del expediente para realizar su análisis tres archivos donde mostraba la puntuación técnica que había obtenido en las licitaciones convocadas por ADIF entre los años 2009 y 2014¹²³. Esta base de datos incluía información relativa a la fecha en la que se presentó a la licitación, un código que identifica cada una de las licitaciones, descripción de la licitación, el cliente que convoca la licitación, la empresa que se presenta a la licitación (en ocasiones FCC se presentaba en UTE), el presupuesto de la licitación en millones de euros y la adjudicataria de la licitación. Además, para cada una de las licitaciones aporta información sobre el peso de la oferta económica respecto a la puntuación total, la puntuación económica obtenida por FCC, la puntuación técnica obtenida por FCC, así como la puntuación técnica y económica obtenida por el adjudicatario. Finalmente, la base de datos destacaba si la documentación de la licitación se había preparado compartiendo trabajos, directamente por FCC o a través de un consultor contratado en exclusiva. Partiendo de tal información se han realizado análisis relevantes.

Como se ha reiterado en esta resolución, las empresas del G7 no comparten trabajos en todas las licitaciones. Por ello, para verificar el impacto en la calidad de las ofertas presentadas, resulta pertinente determinar (como se ha expuesto en el análisis del informe aportado por DRAGADOS) si, en licitaciones equiparables, las ofertas que presentan las empresas cuando comparten trabajos en el G7 son mejores o peores que cuando esas mismas empresas presentan ofertas en solitario.

Con la información aportada por la empresa resulta posible analizar la **totalidad** de las puntuaciones técnicas obtenidas por FCC en la muestra seleccionada por la empresa (y no solo las puntuaciones de las licitaciones en que resulta adjudicataria) distinguiendo si comparte trabajos o no.

Para ello se crean dos variables:

La primera, diferencia las licitaciones en que se compartieron trabajos y las licitaciones en las que no se hacía.

La segunda, diferencia las licitaciones según su presupuesto y se crean cuatro categorías: licitaciones con un presupuesto menor a 10 millones de euros; entre

¹²³ Los documentos aportados son los siguientes: Anexo_confidencial_1.1_CLEX-09_Puntuaciones_2010.xlsx, Anexo_confidencial_1.1_CLEX-09_Puntuaciones_2012.xlsx y Anexo_confidencial_1.1_CLEX-09_Puntuaciones_2014. Folios 108.145 a 108.147.

10 y 50 millones de euros; entre 50 y 100 millones de euros, y más de 100 millones de euros.

Estas variables permiten calcular la puntuación técnica media anual obtenida por FCC, diferenciando por presupuesto de licitación y por el hecho de que se hayan o no compartido trabajos. Los resultados se muestran en la siguiente tabla:

Tabla 20. Resultados obtenidos por FCC en licitaciones con y sin trabajo compartido

Presupuesto y tipo de trabajos	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Menos de 10 millones de euros						
Compartido	39,7	41,9		82,2	38,0	22,0
No Compartido		42,0	97,3	84,6		22,8
Entre 10 y 50 millones de euros						
Compartido	39,9	36,9		72,7	33,3	24,7
No Compartido		47,9		100,0		27,7
Entre 50 y 100 millones de euros						
Compartido	36,7	39,8				
No Compartido	48,1	46,6		100,0		23,3
Más de 100 millones de euros						
Compartido						
No Compartido	48,4	38,8		72,3		30,3

Fuente: Elaboración propia con los datos aportados por la empresa

El análisis de la totalidad de los datos aportados por FCC pone en evidencia dos cuestiones relevantes:

- FCC no participó de la contratación de trabajos técnicos conjuntos en licitaciones de ADIF con presupuestos superiores a los 100 M€.

Ello no parece coherente con la alegación de que compartir trabajos técnicos era inocuo, no afectaba al resultado de las licitaciones y el objetivo era simplemente reducir costes en la presentación de las ofertas. Si ello fuera así, no puede entenderse el motivo por el cual la empresa renuncia a realizar trabajos compartidos en obras de gran presupuesto con lo que se supone una mayor carga económica de presentación de la oferta.

- Las puntuaciones técnicas que recibió en las licitaciones presentadas de forma realmente independiente a las licitaciones de ADIF eran por lo general mayores que las obtenidas al presentarse con trabajos compartidos en el Grupo.

Los datos (aportados por la empresa) permiten concluir que FCC tenía la capacidad de presentar mejores ofertas técnicas (y de hecho así lo hacía en muchas ocasiones) cuando lo hacía de manera independiente que cuando lo hacía compartiendo trabajos.

Su informe omite analizar este hecho relevante que acredita que la empresa tenía capacidad no solo para concurrir de manera independiente, sino que, en general, cuando lo hacía, sus puntuaciones eran mejores.

(212) Estos resultados no contradicen la afirmación realizada por la empresa, según la cual, en término medio, las ofertas ganadoras del Grupo tenían mejor puntuación

que las ganadoras de otras empresas. Sin embargo, dejan en evidencia que eso no supone que la actuación de las empresas haya supuesto un beneficio para la Administración ni que haya sido inocua desde la perspectiva de la calidad de las ofertas.

- (213) En resumen, del análisis de los datos presentados puede obtenerse la conclusión de que, de no haber existido la conducta, la Administración se habría beneficiado en muchos casos de la capacidad de la empresa para presentar ofertas de mejor calidad si ésta hubiese concurrido sin compartir trabajos.

Por ello las conclusiones del informe empresa en este elemento resultan rebatidas.

- (214) La empresa alega también que el hecho de compartir trabajos no ha tenido como consecuencia una homogeneización de las ofertas. Para ello realiza una comparación de la dispersión de las puntuaciones obtenidas en el conjunto de sus ofertas técnicas cuando compartía trabajos y cuando no lo hacía. Concluye que no existe una diferencia significativa entre ambas dispersiones.

Este análisis, que se realiza en términos estadísticos sobre el conjunto de datos agregados, no permite poner en cuestión el hecho de que compartir trabajos que afectan a la puntuación técnica entre competidores en una concreta licitación implica, al menos parcialmente, una homogeneización de las ofertas técnicas que reduce la posibilidad de elegir de la Administración. En la medida en que parte de la oferta es coincidente en un grupo de licitadores, se reduce la posibilidad de elección de la Administración a la otra parte de la oferta técnica y a la oferta económica.

(3) ***Informe de FERROVIAL***

- (215) FERROVIAL presenta en sus informes económicos una comparación de las puntuaciones técnicas que obtuvieron las empresas del Grupo en las diferentes licitaciones en las que participaron entre el año 2008 y 2017.

En su caso, los análisis se basan en comparar la puntuación técnica obtenida por cada empresa cuando presenta sus ofertas de manera independiente con la puntuación media obtenida por el grupo de empresas del G7 cuando comparten trabajos.

Ese análisis no permitiría, según la empresa, apreciar una uniformización u homogeneización en las puntuaciones técnicas de las empresas cuando estas contratan los estudios de forma conjunta. Por lo tanto, señalan, no cabría apreciar una reducción en la intensidad competitiva en calidad.

- (216) La respuesta a este informe exige nuevamente analizar los datos ofrecidos por la empresa y las conclusiones que extrae de los mismos.

- (217) En primer lugar, debe subrayarse que el informe parte de datos que se analizan de forma agregada sin distinguir ni tipología de licitaciones, ni periodos temporales

lo que, como en los supuestos anteriores, pone en tela de juicio los resultados que se extraen del análisis¹²⁴.

- (218) En segundo lugar, el informe manifiesta que la puntuación técnica total obtenida por la empresa compartiendo trabajos y sin hacerlo resulta similar si ambas se comparan con la obtenida por empresas ajenas a la conducta.

Tal afirmación no desvirtúa el hecho de que la conducta pueda tener efectos, ya que en ocasiones la valoración de los trabajos compartidos representaba pocos puntos sobre el total de las valoraciones técnicas.

De ello no puede sin embargo deducirse que la conducta no sea apta para producir efectos, puesto que independientemente del nivel de impacto de la conducta en la puntuación obtenida por las empresas, que varía de unos concursos a otros, los concursos pueden ganarse o perderse por un único punto en numerosas ocasiones.

- (219) En tercer lugar, como en los casos anteriores, el análisis realizado por la empresa obvia verificar si la puntuación técnica de sus ofertas cuando comparte trabajos era efectivamente mejor que cuando licitaba de forma independiente (en licitaciones equiparables). FERROVIAL aportó dos bases de datos que permiten realizar este análisis en una serie de licitaciones, lo que se ha realizado por esta Sala para determinar si las conclusiones del estudio de la empresa resultan concluyentes.

La primera base contiene (para licitaciones convocadas entre los años 2008 y 2017) un código de licitación individual; el nombre de la obra; el organismo licitador; el año de la licitación; el presupuesto de la licitación en euros; la información sobre las licitaciones con trabajos compartidos; la información sobre si FERROVIAL presentó oferta y/o participó en la contratación conjunta de estudios, y si FERROVIAL o algún miembro de G7 resultaron adjudicatarias¹²⁵.

La segunda base de datos mostraba para cada licitación (entre 2008 y 2017) un código, el año y el organismo licitador, el presupuesto y la puntuación técnica de varias de las empresas del Grupo para esas licitaciones¹²⁶.

Fusionado ambas bases de datos, se puede realizar una separación de licitaciones atendiendo a si FERROVIAL compartió trabajos¹²⁷. También categorizar las licitaciones según su presupuesto (con los parámetros empleados en el caso de FCC de forma que se puedan obtener resultados comparables). Para

¹²⁴ De hecho, se contienen datos de licitaciones de la Administración Central, Comunidades Autónomas, Ayuntamientos y Diputaciones en España, con una población de 20.833 concursos, tal y como consta en el apartado 674 (página 300).

¹²⁵ Folio 49.628: BBDD_obras.xlsx.

¹²⁶ Folio 49.627: BBDD_puntuaciones.xlsx

¹²⁷ Se ha considerado que FERROVIAL se presentaba con un estudio compartido cuando en la base de datos BBDD_obras se indica que se trata de obras con estudio compartido y FERROVIAL participa con un estudio compartido. En el resto de casos, se asume que FERROVIAL se presentó con otros estudios.

conseguir licitaciones más homogéneas se han empleado las licitaciones convocadas por el Ministerio de Fomento.

Estos datos permiten analizar la puntuación técnica media obtenida por FERROVIAL para cada uno de los años, diferenciando por el presupuesto de la licitación y el tipo de estudio que se empleó. Los resultados de análisis se muestran en la siguiente tabla.

Tabla 21. Media de puntuaciones técnicas de FERROVIAL cuando comparece de forma independiente y cuando comparece compartiendo trabajos

Presupuesto y tipo de trabajos	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Menos de 10 millones de euros										
Compartido	60,0	92,8	83,3	74,3	72,9	48,8	44,6	41,6	32,2	31,2
No Compartido	73,1	70,6	72,8	69,5	67,6	42,0	45,1	38,0	34,4	34,7
Entre 10 y 50 millones de euros										
Compartido		76,4	77,8	69,3	76,1	50,1	24,8	23,4	29,4	
No Compartido		79,5	81,5	78,3	62,0	40,3	51,3	29,3	29,1	37,0
Entre 50 y 100 millones de euros										
Compartido		38,5	80,9							
No Compartido		80,3	73,4	76,4	65,5		35,0	33,0	27,5	33,0
Más de 100 millones de euros										
Compartido										
No Compartido			78,4	81,2	78,6		88,4		26,3	34,5

Fuente: Elaboración propia partiendo del informe económico de la empresa (folios 49.597 a 49.628).

- (220) Puede verificarse, igual que en el caso de FCC, que FERROVIAL no compartió trabajos en licitaciones cuyo presupuesto era más alto: apenas hay trabajos compartidos en licitaciones de más de 50 millones.

Este hecho contradice los objetivos de ahorro de costes declarados por el Grupo.

- (221) En el resto de las categorías, el efecto de compartir trabajos no es homogéneo. Existen ocasiones en que se presentan trabajos compartidos y se obtiene una puntuación técnica superior a la obtenida cuando se presentan las ofertas de manera individual y a la inversa.

Estos datos muestran que, en las licitaciones más importantes, entendiendo estas como licitaciones con mayores presupuestos, las empresas preferían presentarse con estudios preparados de forma independiente y que, con frecuencia significativa, las puntuaciones técnicas eran superiores cuando se presentaban con estudios técnicos preparados individualmente que cuando se presentaban con estudios compartidos.

Por ello, queda acreditado que la Administración recibió ofertas homogeneizadas parcialmente, limitándose su capacidad de elección, y que la empresa tenía

capacidad para presentar ofertas de mayor calidad concurriendo de manera independiente que compartiendo trabajos en un número significativo de casos.

(4) *Conclusión sobre el impacto de compartir trabajos en la calidad de las ofertas*

(222) El análisis de los tres informes económicos presentados lleva a concluir, en primer lugar, que la presentación como elementos contrafactuales de los promedios de las puntuaciones técnicas relativas a largos periodos de tiempo y correspondientes a múltiples licitaciones no comparables, sin ni siquiera agrupar los datos en conjuntos de licitaciones que sean equiparables, supone una distorsión del proceso de análisis que enmascara la realidad e impide dar validez probatoria a gran parte de los resultados presentados.

(223) De igual modo, no resulta concluyente comparar los datos de las ofertas ganadoras de las empresas del G7 con las que no lo son, pues se aparta del análisis un número relevante de licitaciones, sin que exista un criterio económicamente aceptable para realizar tal selección.

(224) Los datos presentados por las empresas permiten realizar un análisis concluyente para determinar el efecto de la conducta en la calidad de las ofertas que recibió la Administración.

Aun en los términos presentados por las empresas, cuando los datos se desagregan, se concluye que las empresas del G7 habrían podido generar mejores proyectos técnicos presentándose en solitario en lugar de compartir trabajos.

(225) El análisis conjunto de los tres informes indica que las entidades limitaron con la conducta su capacidad de competir en las puntuaciones técnicas en un número significativo de años y tipos de licitaciones.

Por tanto, en el caso de que hubiese existido competencia real de todas las empresas en los proyectos técnicos, la Administración habría podido recibir ofertas más diversas y de mejor calidad.

Comparar la puntuación media de los miembros del Grupo con la de terceros (compartiendo trabajos y no haciéndolo) genera un efecto distorsionador que hace que los informes presentados no resulten aptos para desvirtuar la conclusión esencial sobre la aptitud de las conductas para afectar a la competencia desde la perspectiva económica.

(III). *La ventaja competitiva ilícita respecto de empresas no participantes en el G7*

(226) Cabe la posibilidad, como apuntan las empresas, de que, en promedio, las puntuaciones de las ofertas ganadoras del G7, comparadas con las ofertas ganadoras de las empresas que no eran miembros del Grupo, tenga como

resultado que las empresas del Grupo obtenían mejores resultados cuando compartían trabajos.

- (227) Parece razonable pensar que el objetivo del Grupo compartiendo partes de sus ofertas fuera resultar más competitivo respecto del resto de licitadores ahorrando costes en la realización de trabajos que, de otro modo, habrían tenido que contratar por separado. Véanse a este respecto los datos recogidos en el epígrafe V.6.C.

De esta conclusión no puede, sin embargo, derivarse ventaja para la Administración que, sin embargo recibe un perjuicio de la conducta.

Los datos aportados evidencian que la Administración (y el servicio contratado por ella, en consecuencia el interés general) recibe un perjuicio derivado de la restricción autoimpuesta que las empresas realizan de su capacidad para obtener las mejores puntuaciones técnicas realizando sus ofertas de manera realmente independiente.

Los datos aportados demuestran también que las empresas reservaban esta posibilidad (al menos en los contratos del Grupo Fomento) para aquellos casos de los contratos con un presupuesto más elevado en los que realmente competían contra el resto de los miembros del Grupo y obtenían las mejores puntuaciones.

- (228) Todo lo anterior pone de manifiesto que la conducta de las empresas incoadas ha generado un ahorro ilícito de costes, lo que les sitúa en una posición de ventaja respecto de las empresas que han respetado la Ley y han presentado ofertas independientes.

(IV). Conclusión sobre la aptitud de la conducta para afectar a la competencia

- (229) Cuanto antecede permite concluir que, desde una perspectiva económica las actuaciones analizadas tienen aptitud para alterar las condiciones de competencia en las licitaciones públicas. Ni su posición en el mercado, ni el número de licitaciones afectadas permiten concluir que la conducta careciese de aptitud para afectar a la competencia en el mercado.

Además, el ahorro de costes que obviamente genera el hecho de compartir trabajos redundando exclusivamente en las empresas que participan, sin que pueda considerarse acreditado que se traduzca en una ventaja para la Administración contratante. Sí puede verificarse una afectación negativa para la Administración en términos tanto de calidad (las empresas podrían haber presentado mejores ofertas acudiendo de manera realmente independiente a las licitaciones) como de homogeneización (establecida por obligación en las normas de elaboración de los trabajos compartidos). De igual modo, genera un impacto en los terceros competidores.

- (230) Estas conclusiones resultan coherentes con el hecho de que los miembros del G7 intercambiaran semanalmente la información sensible sobre las posiciones que

pretendían adoptar respecto de las licitaciones, lo que les permitía no solo decidir si realizaban trabajos técnicos conjuntos en cada licitación, sino también conocer las entidades que pretendían licitar de manera realmente independiente (o en UTE con otros) y conocer por lo tanto de antemano los términos en que iba a producirse la competencia y, por tanto, el esfuerzo competitivo mínimo que les resultaba exigible para alcanzar el éxito en cada licitación.

Es decir, en lugar de potenciarse la máxima competencia, la práctica ayudaba a reducirla entre los miembros del Grupo.

VI. 4. A. b. iv. Objetivos del acuerdo e intencionalidad de las partes

(231) Esta Sala considera que las empresas eran conscientes, o al menos debieron serlo, de que con sus acuerdos estaban reduciendo la presión competitiva en las licitaciones por varios motivos.

(232) Se trata de empresas de gran tradición en este tipo de licitaciones y que son conocedoras de los principios y reglas que inspiran este tipo de procedimientos y las consecuencias que se pueden derivar de su actuación.

(233) Las normas de funcionamiento del Grupo contienen ciertas exigencias que permiten considerar que estamos ante acuerdos que perseguían conscientemente reducir la competencia. Por ejemplo:

-la obligación de comunicar al resto de empresas cualquier variación/personalización no formal del trabajo para que pudieran adherirse a los cambios realizados. Esta exigencia, de facto, excluía la posibilidad de diferenciarse del resto (párrafo 78 de los hechos acreditados).

- la obligación de transmitirse cualquier información recabada en sus reuniones con la Administración (párrafo 79 de los hechos acreditados).

(234) Con carácter general, el Grupo solo compartía trabajos objeto de puntuación en los concursos y esta circunstancia solía ser enfatizada en las comunicaciones entre ellas (párrafo 61 de los hechos acreditados), lo que resulta coherente con una afectación a la competencia de la que no podían resultar ajenos los partícipes.

(235) Las empresas llegaron a compartir información que expresaba el impacto que el G7 tenía sobre las licitaciones a las que se presentaban compartiendo trabajos. En ella hacían especial referencia al porcentaje de éxito individual en la adjudicación de las licitaciones que se derivaba de la pertenencia al Grupo (párrafo 115 de los hechos acreditados).

Ello pone de manifiesto una clara conciencia de que el hecho de compartir trabajos tenía incidencia en las licitaciones a las que se presentaban.

(236) Las empresas consagraron en sus normas la necesidad de adaptar los trabajos presentados por el consultor con nombres y logos para que cada empresa los presentara en su oferta (párrafo 78 de los hechos acreditados).

- (237) El ocultamiento de los acuerdos a la Administración y al resto de licitadores también es un elemento de la conducta que refuerza la idea de la existencia de una intención colusoria entre las empresas.

La voluntad de secreto del acuerdo se verifica en varios elementos, entre los que destaca la obligación, contenida en las normas de funcionamiento del Grupo, de adaptar los trabajos para cada empresa (en denominaciones, carátulas...) (párrafo 84 de los hechos acreditados):

“hay algunas administraciones a las que no les agrada el ver trabajos iguales, por ejemplo si piden una revisión de medición hay veces que no se puede compartir pues no lo ven bien...”

- (238) Las empresas han alegado que los **acuerdos no serían secretos** porque las normas de funcionamiento del Grupo preveían la posibilidad de reuniones en las que participaran la Administración contratante, el consultor externo y las empresas del Grupo, lo que demostraría la voluntad de exteriorizar el hecho de que se compartían trabajos.

Al respecto debe considerarse que es cierto que las normas referidas obligaban al consultor a acudir a las reuniones con la Administración acompañando al coordinador designado en cada trabajo (uno de los miembros del Grupo). También lo es que permiten que a dichas reuniones acudan empresas que no forman parte del Grupo.

Sin embargo, debe afirmarse que en las normas no se incluye ninguna referencia a la necesidad de explicar a la Administración o al resto de competidores quién era o para quién trabajaba el consultor o el carácter compartido del trabajo. Tampoco de explicitar cuántas empresas lo compartirían. De hecho (folio 47.874), se actuaba a contrario: no se debía hacer referencia a la existencia del Grupo ni a los trabajos compartidos.

Las empresas tampoco presentan en sus alegaciones elementos que permitan entender que las Administraciones Públicas conocieran los acuerdos entre las empresas más allá de la mera referencia a la norma del Grupo analizada.

Esta alusión se contradice con algunas de las actuaciones y manifestaciones que constan en los hechos acreditados, en las que se confirma, precisamente, que las Administraciones Públicas no son partidarias de este tipo de acuerdos y que las empresas ocultaron el hecho de que compartían trabajos.

- (239) En sus alegaciones FERROVIAL plantea una serie de preguntas retóricas sobre el objetivo de la conducta que tenderían a desacreditar que fuese contraria a la competencia. Se trata de las siguientes:

- *¿cómo explicar que empresas racionales se embarcasen en tal comportamiento?*
- *¿cómo explicar que ofertas con estudios técnicos compartidos resultaran finalmente adjudicatarias, pese a contar con parte de la puntuación de su oferta técnica mermada?*
- *¿cuál es el objeto supuestamente positivo que las empresas conseguirían a través de la compartición de estudios?*

Pasamos a analizar el contenido de su alegación para verificar si sirve a contradecir las conclusiones alcanzadas.

- (240) Las preguntas primera y tercera deben analizarse de manera conjunta y para ello debe recordarse que el objetivo declarado del Grupo, no discutido por las partes ni por esta Sala, es racional desde una perspectiva particular de las empresas: tratan de ahorrar costes en la presentación de ofertas a determinados concursos sin resultar perjudicados en su capacidad de licitar.

Independientemente de la motivación que las empresas tengan cuando deciden llevar a cabo una conducta, el análisis que debe realizar esta Sala se centra en determinar si el comportamiento afecta a la competencia y si está amparado por la Ley.

Por un lado, como se evidencia en los datos aportados, las puntuaciones técnicas obtenidas por las empresas cuando realizan sus ofertas de forma individual eran, por lo general, superiores a las obtenidas por las ofertas de las empresas ajenas al Grupo.

La merma de la calidad en que se ha basado la teoría del daño empleada para determinar la aptitud de la conducta para afectar a la competencia, no se verifica necesariamente respecto de las empresas ajenas al Grupo, sino respecto de la que se hubiera obtenido si las empresas hubieran competido de manera real en todas las licitaciones sin compartir partes de sus ofertas. Como también hemos visto, esto es algo que las empresas estratégicamente se reservaban a conveniencia para determinadas licitaciones (especialmente las de mayor presupuesto).

Las empresas han acreditado también que la conducta les permitía presentarse a más licitaciones, dado que compartir trabajos les suponía un ahorro de costes. Además, la calidad de las ofertas presentadas por el Grupo compartiendo trabajos les permitía obtener puntuaciones promedio equivalentes o ligeramente superiores a las de los licitantes ajenos al Grupo.

Cuanto antecede deja claro que las empresas (como grupo) mejoran por medio del acuerdo su capacidad de competir con terceros por medio de actuaciones explícitamente prohibidas que les permiten presentarse a un mayor número de licitaciones y obtener mejores resultados abaratando la confección de sus ofertas gracias a esta estrategia grupal.

No se infiere de este razonamiento un comportamiento irracional de las empresas, al contrario. Las empresas del Grupo ahorran costes en una parte de las licitaciones a las que se presentan, evalúan sistemáticamente sus ratios de éxito, evitan explícitamente competir en una parte de la oferta y utilizan su excedente de recursos para presentarse a un mayor número de licitaciones.

Por todo ello tampoco resulta difícil de explicar que las ofertas con estudios técnicos compartidos resultaran finalmente adjudicatarias, porque, como hemos verificado, compartiendo determinados consultores para realizar partes de sus ofertas técnicas, las empresas podían conseguir mejores trabajos que los de las

empresas ajenas al Grupo (además de compartir los gastos entre 7 ordinariamente). Ello no implica por tanto que la puntuación de su oferta técnica estuviera “mermada” en el sentido de que les impidiera ser adjudicatarios de los concursos.

Sí lo estaba sin embargo respecto de la calidad que podría haberse obtenido en el caso de que las 7 principales empresas del mercado hubiesen competido realmente para obtener la mejor puntuación en los trabajos que constituían sus ofertas técnicas.

- (241) Todos estos elementos permiten a esta Sala alcanzar la conclusión de que el objetivo del acuerdo era mantener un comportamiento anticompetitivo basado en las actuaciones que merman la calidad de las ofertas presentadas respecto a las que habrían podido presentar (y de hecho presentaban en algunos casos) de manera individual; homogeneizaban artificialmente parte de los trabajos técnicos evaluables de las ofertas; mantienen una apariencia de competencia ante la Administración y el resto de competidores; se presentan a un mayor número de licitaciones a las que podría presentarse un competidor igualmente eficiente que no conculcara las normas e intercambian información comercialmente sensible que reduce la tensión competitiva en los diferentes procesos.

VI.4.A.c. Infracción única y continuada

- (242) Es jurisprudencia reiterada que la infracción de los artículos 1 de la LDC y 101 del TFUE puede resultar no sólo de un acto aislado, sino también de una serie de actos o incluso de un comportamiento continuado, aun cuando uno o varios elementos de dicha serie de actos o del comportamiento continuado puedan también constituir por sí mismos y aisladamente una infracción de estas disposiciones¹²⁸.
- (243) La figura de la infracción continuada está admitida en nuestro ordenamiento jurídico a través de la previsión contemplada en el artículo 29.6 de la Ley 40/2015 que establece que:

“Será sancionable, como infracción continuada, la realización de una pluralidad de acciones u omisiones que infrinjan el mismo o semejantes preceptos administrativos, en ejecución de un plan preconcebido o aprovechando idéntica ocasión”.

¹²⁸ Sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Sala Cuarta) de 6 de diciembre de 2012, As. C-441/11 P, Comisión Europea contra Verhuizingen Coppens NV, ECLI:EU:C:2012:778 párrafo. 41; y del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Sala Segunda) de 24 de junio de 2015, As. acumulados C-293/13 P y C-294/13 P, Fresh del Monte Produce Inc. contra Comisión Europea, ECLI:EU:C:2015:416, párrafo 156. También las Sentencias del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso, Sección Tercera) de 3 de marzo de 2016 rec. núm. 3604/2013, S.R.L. Ilpa Divisiones ILIP, ECLI:ES:TS:2016:932; de 27 de octubre de 2015, rec. núm. 1044/2013, Bombas Grundfos España S.A.U. y Grundfos Holding AS, ECLI:ES:TS:2015:4654; y de 21 de octubre de 2015, rec. núm. 1755/2013, ITT Water & Wastewater España, S.A. (Xylem Water Solutions España, S.A.), ECLI:ES:TS:2015:4599.

(244) Los Tribunales han proporcionado una serie de criterios que ayudan a calificar una práctica como única y continuada, a saber:

- **La identidad existente entre diversos elementos de los distintos actos que integran la conducta que se considerará única:** entre tales elementos de identidad se plantea la referida al ámbito geográfico y servicios afectados; la de las formas de ejecución, y la de las empresas participantes, (pudiéndose tener en cuenta, además, la identidad de las personas físicas intervinientes por cuenta de las empresas implicadas)¹²⁹.

- **Proximidad en el tiempo** de los actos que integran la conducta (sin que existan saltos temporales significativos que impidan deducir la existencia de una conducta única)¹³⁰.

- La existencia de un **plan global** que persigue un objetivo común.

- La **contribución intencional** de la empresa a ese plan.

- El **conocimiento demostrado o presunto** de los comportamientos infractores por parte de los participantes.

VI. 4. A. c. i. Identidad de los distintos actos que integran la conducta

(245) La conducta llevada a cabo por el G7 ha sido homogénea durante todo el periodo infractor y se ha acreditado que durante 25 años las empresas han adoptado acuerdos para compartir trabajos técnicos a presentar en las licitaciones públicas e intercambiarse información estratégica.

Cada semana las empresas del Grupo se reunían en la sede de una de ellas de acuerdo a un sistema plenamente estable (con orden alfabético inverso y en sedes diferentes), de selección de contratos, de consultores y de intercambio de información sobre las licitaciones.

Todos esos actos se configuran como infracciones de los artículos 1 LDC y 101 TFUE.

(246) Existe también identidad subjetiva ya que, aunque no hay una coincidencia exacta de inicio de la conducta por parte de todas las empresas, lo cierto es que todas han sido miembros del Grupo y han coincidido en el mismo durante gran parte de duración de la infracción.

¹²⁹ Sentencia de la Audiencia Nacional (Sala de lo Contencioso, Sección Sexta) de 27 de febrero de 2018, rec. núm 5/2016, Germán y Arbora & Ausonia, S.L.U., ECLI:ES:AN:2018:772 que tiene por objeto la Resolución de la CNMC de 26 de mayo de 2016, Expte. S/DC/0504/14 AIO.

¹³⁰ Sentencia de la Audiencia Nacional (Sala de lo Contencioso, Sección Sexta) de 9 de julio de 2013, rec. núm 490/2011, Wilo Ibérica, S.A., ECLI:ES:AN:2013:3029 que tiene por objeto la Resolución de la CNC de 24 de junio de 2011, Expte. S/0185/09 Bombas de Fluidos, y la Sentencia del Tribunal General de la Unión Europea (Sala Octava) de 19 de mayo de 2010, As. T-18/05, IMI plc, IMI Kynoch Ltd y Yorkshire Copper Tube contra Comisión Europea, Rec. 2010, p. II-1769, ECLI:EU:T:2010:202.

VI. 4. A. c. ii. Proximidad de los elementos que integran la conducta

- (247) Se ha acreditado que las reuniones entre las empresas, en general, eran semanales. Además, existen constantes intercambios de correos electrónicos durante toda la duración de la infracción. Las conductas de intercambio de información estratégica también se producen de manera continua, sin lapsos considerables, desde el año 1992 hasta el año 2017.

VI. 4. A. c. iii. Existencia de un plan global y un objetivo común

- (248) El análisis de los hechos acreditados permite concluir que las conductas responden a un plan conjunto perpetuado a lo largo de los años. Las conductas se verifican en un foro de reuniones entre las empresas del Grupo, con el resultado de restricción de la competencia en las licitaciones públicas de obra civil y edificación que eran debatidas en el seno del Grupo.

El foro tuvo como objetivo permanente presentar los mismos trabajos técnicos a un número relevante de las licitaciones a las que concurrían en competencia e intercambiarse información estratégica en las reuniones semanales que realizaban.

- (249) La presentación conjunta de los trabajos técnicos perseguía reducir de manera significativa la competencia en la variable técnica de los contratos que, como se ha señalado, en este tipo de licitaciones es de gran importancia. En algunos casos, como son aquellos en que se comparte proyecto, se eliminaba por completo la competencia en ese elemento esencial para el contrato. Los intercambios de información buscaban también reducir la tensión competitiva entre las empresas en las licitaciones afectadas.

- (250) El *modus operandi* utilizado por las empresas no ha sufrido apenas modificaciones durante el periodo infractor.

Esta estabilidad de las conductas se debió, en gran medida, a la existencia de unas reglas de actuación internas autoimpuestas en el seno del Grupo que han ido evolucionando con el tiempo y que les han permitido perpetuar los acuerdos en el tiempo y fijar un marco seguro y predecible de actuación.

La comparación entre el primer cuadro intercambiado entre las empresas de 19 de julio de 2001 (folio 17.137) y el más reciente de 11 de mayo de 2017 (folio 47.052) permite comprobar que su estructura es esencialmente la misma por lo que el funcionamiento del Grupo no tuvo grandes variaciones durante los años de duración de la conducta.

VI. 4. A. c. iv. Contribución de las empresas al plan común

- (251) La jurisprudencia europea ha indicado que en los distintos grados de imputación de responsabilidad a las empresas participantes en una infracción única y continuada es necesario tener en cuenta principalmente dos circunstancias: el

grado de participación de la empresa en la conducta y el conocimiento por parte de esta empresa de otros comportamientos realizados por las otras participantes para alcanzar los mismos objetivos¹³¹.

La Audiencia Nacional ha establecido que el hecho de que una infracción se califique como única y continuada implica que:

*“pueda sancionarse a las empresas por su participación en dicho plan común, global y preconcebido encaminado a un objetivo único, **aunque no hayan participado desde el inicio, ni en todas las reuniones ni en todos los ámbitos de intercambio de información salvo que hayan manifestado expresamente de forma pública su intención de abandonar el plan común**”¹³². (Énfasis añadido).*

- (252) En el presente expediente, las empresas que participan en el plan común en diferentes grados, dado que no todas ellas lo hacen durante el mismo período y, mientras lo hacen, no participan en todas las licitaciones en que se comparten trabajos. Ello no menoscaba la implicación o contribución de todas las empresas al plan común, dado que todas conocían el sistema de funcionamiento del Grupo, participaban en las reuniones, intercambiaban correos, compartían trabajos y consultores y participaban de la información intercambiada.

Todas las empresas participaron, en mayor o menor medida, en las reuniones del G7 y adoptaron los acuerdos colusorios que son objeto de la presente resolución y, por tanto, todas ellas han contribuido de manera activa y consciente al plan común.

VI.4.A.d. Duración de la infracción

- (253) Se han recabado pruebas que demuestran que el Grupo ha estado activo, al menos, desde el año 1992 aunque su composición se ha visto modificada en el tiempo tal como se ha reflejado en el apartado V.1 de los hechos acreditados.
- (254) A partir del año 1999 existe abundante prueba que acredita la existencia de reuniones entre las empresas, la decisión y ejecución de compartir trabajos y el intercambio de información comercialmente sensible.

Las tablas en formato Excel recabadas en las sedes de las empresas que eran compartidas tras las reuniones semanales en las que constan de manera detallada los trabajos compartidos, su importe, las consultoras contratadas y la composición del Grupo son prueba de ello.

¹³¹ Sentencias del Tribunal General de la Unión Europea (Sala Octava) de 14 de marzo de 2013, As. T-587/08, Fresh Del Monte Produce, Inc. contra Comisión Europea, ECLI:EU:T:2013:129; y del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Sala Segunda) de 24 de junio de 2015, As. acumulados C-293/13P y C-294/13P, Fresh Del Monte Produce Inc. contra Comisión Europea y Comisión Europea contra Fresh Del Monte Produce Inc., ECLI:EU:C:2015:416.

¹³² Sentencia de la Audiencia Nacional (Sala de lo Contencioso, Sección Sexta) de 19 de diciembre de 2019, rec. núm. 627/2015, BMW IBERICA, S.A.U., ECLI:ES:AN:2019:5022, FJ noveno.

El cuadro intercambiado más antiguo que obra en el expediente hace referencia a la reunión de 19 de julio de 2001 (folio 17.387). El más reciente corresponde a la última reunión del Grupo, el 11 de mayo de 2017 (folio 47.304). Una comparación entre ambos cuadros permite comprobar que su estructura es esencialmente la misma.

- (255) Las empresas han sostenido que la DC ha extendido injustificadamente el periodo de duración de la infracción, al tener en cuenta el periodo anterior al año 2001, en el que no habría prueba alguna de la existencia de acuerdos entre empresas. Por este motivo, consideran que el periodo comprendido entre los años 1992 a 2001 no está suficientemente acreditado.

Esta Sala no comparte tal consideración.

Aunque las primeras pruebas que muestran concretos trabajos compartidos por las empresas se refieren al año 1999 (párrafo 54 de los hechos acreditados), en un correo electrónico de 8 de septiembre de 2016 intercambiado entre las empresas del Grupo se incluye un cuadro que contiene las variaciones que ha ido experimentando el Grupo a lo largo de su existencia y la fecha inicial que aparece mencionada es el año 1992 (párrafo 35 de los hechos acreditados).

Esta tabla guarda concordancia con el resto de las pruebas recabadas por lo que resulta una prueba fiable.

En consecuencia, esta Sala confirma que la duración de la conducta comprende los años 1992 a 2017.

VI.4.A.e. Conclusión de la tipificación

- (256) Ha quedado acreditado que las empresas con sus acuerdos para **compartir trabajos** persiguieron reducir la competencia en relación con una variable competitiva del procedimiento de licitación. Con esta actuación coordinada han quebrantado los principios que rigen este tipo de procedimientos de licitación orientados a preservar la independencia e igualdad entre licitadores.

Las empresas también **intercambiaron información de carácter estratégico**, clave para este tipo de procedimientos de contratación. Conocer parte de las ofertas técnicas con carácter previo a su apertura pública y saber de antemano la estrategia sobre la concurrencia a licitaciones públicas de los competidores directos, deriva en una falta de autonomía de las empresas para participar libremente en el mercado.

Las empresas del G7 obtienen una clara ventaja competitiva ilícita frente a los competidores, en costes e información y reducen la variedad de ofertas técnicas a disposición del órgano de contratación por lo que afectan negativamente también a la Administración.

- (257) Cada una de estas conductas podría ser considerada una infracción independiente. No obstante, el modo en que se han verificado las conductas y la relación existente entre ellas permite la integración de ambos elementos en una

única infracción de naturaleza compleja ya que ambas conductas se ejecutan de manera simultánea y comparten el común objetivo de alterar la competencia en las licitaciones del mercado afectado por ellas durante el prolongado tiempo en que se ejecutan.

- (258) El contenido de los acuerdos para compartir trabajos y la información intercambiada; el contexto jurídico y económico en el que se producen –en particular la magnitud de las empresas que integran el G7– y los elementos que muestran un grado de intencionalidad en las empresas, permiten concluir que estamos ante conductas que son aptas para restringir la competencia en los mercados afectados definidos en esta resolución.

El completo análisis realizado de la conducta y de sus implicaciones jurídicas, económicas y subjetivas pone de manifiesto que de la conducta descrita y ejecutada por las empresas se derivan, de manera inevitable, efectos en los destinatarios de la conducta (directamente la Administración e indirectamente los ciudadanos contribuyentes) y en los competidores ajenos a la práctica.

Desde una perspectiva teleológica, el análisis realizado permite a esta Sala concluir que la conducta es apta para afectar a los estándares de protección de bienestar social generando implicaciones de calidad y elección para la Administración a quien se presentaban las ofertas y en consecuencia en los ciudadanos.

En consecuencia, las conductas se consideran constitutivas de una **infracción por objeto** del artículo 1 de la LDC y del artículo 101 del TFUE.

- (259) Las empresas son competidoras directas por lo que cabe calificar su comportamiento como una infracción muy grave según lo dispuesto en el artículo 62.4 de la LDC.

VI.4.B. Antijuricidad de la conducta

- (260) Para que una conducta típica pueda ser sancionable, debe también considerarse antijurídica. La antijuricidad de un comportamiento típico se define como la realización del tipo no amparada por causas de justificación: esto implica que todo comportamiento típico será antijurídico a menos que esté autorizado por una causa de justificación de las contenidas en el ordenamiento sancionador.
- (261) Las empresas han alegado a lo largo del expediente que los acuerdos alcanzados en el seno del G7 generan eficiencias y que les ha permitido un ahorro de costes que a su vez redundará en un beneficio para la Administración al poder estas empresas presentarse a un mayor número de licitaciones públicas.
- (262) El artículo 1.3 de la LDC, establece que la prohibición del apartado 1 no se aplicará a los acuerdos, decisiones, recomendaciones y prácticas que contribuyan a mejorar la producción o la comercialización y distribución de bienes y servicios o

a promover el progreso técnico o económico, sin que sea necesaria decisión previa alguna a tal efecto, siempre que¹³³:

- a) Permitan a los consumidores o usuarios participar de forma equitativa de sus ventajas.
- b) No impongan a las empresas interesadas restricciones que no sean indispensables para la consecución de aquellos objetivos, y
- c) No consientan a las empresas partícipes la posibilidad de eliminar la competencia respecto de una parte sustancial de los productos o servicios contemplados.

La jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea se ha pronunciado sobre la naturaleza y los requisitos aplicables al artículo 101.3 del TFUE¹³⁴:

“Podemos, por tanto, referir que el artículo 101.3 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, que hemos transcrito con anterioridad (antiguo artículo 81.3 TCE) debe interpretarse en el sentido de que contiene una excepción a lo establecido en los dos apartados anteriores; y sobre el significado y alcance de tal excepción existe un cuerpo de doctrina jurisprudencial del TJUE de la que hicimos reseña en nuestra sentencia nº 1375/2018, de 17 de septiembre (casación 2452/2017, FF.JJ. 8º y 9º) a la que antes nos hemos referido. Siguiendo la línea interpretativa del Tribunal de Justicia, en esa sentencia citada de 17 de septiembre de 2018 señalábamos (F.J. 8º) que, a efectos de determinar la adecuación o disconformidad de una conducta con el Derecho de la Competencia, para que opere la excepción prevista en el artículo 101.3 TFUE, que exime de la prohibición establecida en el artículo 101.1, es necesario que se cumplan acumulativamente los cuatro requisitos anotados, a saber: 1º) que el acuerdo contribuya a mejorar la distribución de los productos o a fomentar el progreso técnico o económico; 2º) que los consumidores participen de forma equitativa en el beneficio resultante; 3º) que no se impongan a las empresas interesadas restricciones que no sean indispensables para alcanzar tales objetivos, y, 4º) que no se ofrezca a dichas empresas la posibilidad de eliminar la competencia respecto de una parte sustancial de los productos de que se trate”.

La carga de la prueba de los requisitos que habilitan la aplicación de esta excepción recae sobre el interesado que los invoca, como ha señalado nuestra jurisprudencia en alusión a la jurisprudencia de la Unión Europea¹³⁵.

¹³³ Sentencia del Tribunal Supremo de 17 de marzo de 2021, recurso núm. 1363/2020 ECLI:ES:TS:2021:1115

¹³⁴ Sentencias del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 14 de junio de 2011, As. C-360/09, *Pfleiderer AG contra Bundeskartellamt*, Rec. 2011, p. I-5161, ECLI:EU:C:2011:389, apartado 21; y del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 28 de junio de 2005, As. acumulados C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P a C-208/02 P y C-213/02 P, *Dansk Rørindustri A/S, Isoplus Fernwärmetechnik Vertriebsgesellschaft mbH y otros, KE KELIT Kunststoffwerk GmbH, LR af 1998 A/S, Brugg Rohrsysteme GmbH, LR af 1998 (Deutschland) GmbH y ABB Asea Brown Boveri Ltd contra Comisión de las Comunidades Europeas*, Rec. 2005, p. I-5425, ECLI:EU:C:2005:408, apartado 209.

¹³⁵ Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso, Sección Tercera) de 17 de marzo de 2021, rec. núm. 1363/2020, *Generalitat de Catalunya contra FISIOTERAPIA, S.A.*, ECLI:ES:TS:2021:1115, citada por la Sentencia de la Audiencia Nacional (Sala de lo Contencioso, Sección Sexta) de 28 de enero de 2022, rec. núm. 437/2016, *TALLERES ALEGRIA, S.A.*, ECLI:ES:AN:2022:399.

"Compete a la empresa solicitante aportar todos los elementos acreditativos necesarios para demostrar la justificación económica de una exención y demostrar que satisface cada uno de los cuatro requisitos exigidos por el artículo 81 CE, apartado 3, que tienen carácter cumulativo (sentencia del Tribunal de Justicia de 17 de enero de 1984, VBVB y VBBB/Comisión, antes citada, apartados 52 y 61, y sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 9 de julio de 1992, Publishers Association/Comisión, T-66/89, Rec. p. II-1995, apartado 69). Asimismo, corresponde a esta empresa demostrar que las restricciones causadas a la competencia cumplen los objetivos que persigue el artículo 81 CE, apartado 3, y que estos últimos no pueden alcanzarse sin dichas restricciones (sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 28 de febrero de 2002, Compagnie générale maritime y otros/Comisión, T-86/95, Rec. p. II- 1011, apartado 381)".

- (263) En este caso, esta Sala considera que las empresas no han invocado y, menos aún, acreditado, la concurrencia de todos los elementos que posibilitan la aplicación de los artículos 1.3 de la LDC y 101.3 del TFUE.

La mera existencia de una eficiencia o ahorro de costes justificativa de los acuerdos prohibidos por el artículo 1.1 de la LDC y 101.1 del TFUE, en caso de que se acreditase, no exime del análisis individualizado del resto de los requisitos legales y jurisprudenciales.

- (264) En cualquier caso, y como ya se ha indicado previamente, resulta claro que el acuerdo generaba un ahorro de costes para las empresas. Sin embargo, este ahorro de costes conllevaba una discriminación respecto de otras entidades que no participaban en el acuerdo.

Esta Sala considera que una conducta que se produce incumpliendo las reglas prefijadas para concurrir a las licitaciones y que coloca en una situación de desventaja al resto de competidores no puede ser considerada susceptible de generar eficiencias, tal como afirman las denunciadas.

Tampoco, como se ha desarrollado con detalle en el epígrafe correspondiente, genera eficiencias el que la Administración haya visto reducida la variedad de ofertas técnicas en la licitación. En un entorno de normalidad competitiva las empresas hubiesen competido entre ellas para presentar las mejores ofertas técnicas y ello hubiese derivado en una mayor variedad de las mismas. En el caso de que las empresas hubiesen concurrido de manera realmente independiente, se habría producido el incentivo a la mejora que (como se ha verificado al analizar los informes económicos) habría podido redundar en mejoras de calidad (como de hecho sucede en los supuestos analizados en que las empresas del G7 concurren sin compartir trabajos).

No hay razón, por tanto, para considerar que con sus acuerdos las empresas han generado las eficiencias por ellas señaladas.

- (265) ACCIONA, FERROVIAL y SACYR han defendido también que los acuerdos de contratación conjunta de estudios técnicos constituirían **acuerdos de compra conjunta** de los contemplados en la Comunicación de la CE de Directrices sobre

la aplicabilidad del artículo 101 del TFUE a los acuerdos de cooperación horizontal (en adelante, las Directrices)¹³⁶.

Los mencionados acuerdos de compra conjunta implicarían el aprovisionamiento común de los productos u otros insumos que cada empresa adquiriría por separado, con el fin de negociar un mejor precio.

Para responder a esta alegación debe comenzarse por indicar que, si se repasan los ejemplos de acuerdos de compra conjunta que citan las Directrices (párrafos 221 y siguientes) y los precedentes de la UE de casos de acuerdos de compra conjunta, no se verifica la existencia de casos de contratación conjunta de un único producto (el estudio técnico) que sustituya los productos que cada empresa demandaba separadamente¹³⁷.

En todo caso, como señalan las propias Directrices, los acuerdos de compra conjunta también pueden ser restrictivos de la competencia por su objeto si se demuestra que se utilizan como instrumento para incurrir en actividades prohibidas (párrafo 206).

En el caso que nos ocupa, se ha acreditado que las partes han compartido la contratación de una parte de una oferta que debía ser presentada a una licitación pública, lo que resulta esencialmente contrario al principio de competencia que debe regir entre las participantes en los citados procesos. Solo la incertidumbre que se consigue con las exigencias de los procesos de contratación permite que la Administración reciba los mejores servicios en las mejores condiciones y que todas las empresas potenciales competidoras lo hagan en pie de igualdad. Los intercambios de información producidos en este caso y el hecho de compartir parte de las ofertas resulta por tanto intrínsecamente contrario a los principios de competencia y contratación y no puede asimilarse a los procesos de compra conjunta alegados.

VI.4.C. Culpabilidad

- (266) En el ámbito del Derecho Administrativo sancionador español no tiene cabida la responsabilidad objetiva en la comisión de una infracción y resulta imprescindible analizar el elemento volitivo. Ello supone que la imposición de la sanción exige que la conducta típica y antijurídica sea imputable, al menos a título de culpa, a su autor¹³⁸.

¹³⁶ Comunicación de la Comisión — Directrices sobre la aplicabilidad del artículo 101 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea a los acuerdos de cooperación horizontal (*OJ C 11, 14 de enero de 2011, p. 1-72*).

¹³⁷ Sentencia del Tribunal de Justicia de 25 de marzo de 1981, As. 61/80, *Coöperatieve Stremsel-en Kleurselfabriek contra Comisión de las Comunidades Europeas*, ECLI:EU:C:1981:75; y Decisión de la Comisión de 9 de julio de 1980, As. IV/27.958, *National Sulphuric Acid Association (DO L 260 de 3 de octubre de 1980, p. 24-33)*. ELI: <http://data.europa.eu/eli/dec/1980/917/oj>.

¹³⁸ Por todas, la Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso, Sección Quinta) de 22 de noviembre de 2004, rec. núm. 174/2002, *Boliden Apirsa, S.L.*, ECLI:ES:TS:2004:7562 y artículo 130.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPAC), BOE núm. 285, de 27 de

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

- (267) El Tribunal Supremo ha establecido que la culpabilidad en el ámbito de aplicación de la LDC debe tener en cuenta las particularidades lógicas que implica el concepto de persona jurídica¹³⁹:

“En el caso de infracciones administrativas cometidas por personas jurídicas no se suprime el elemento subjetivo de la culpa pero el mismo se debe aplicar de forma distinta a como se hace respecto de las personas físicas. [...] esa construcción distinta de la imputabilidad de la autoría de la infracción a la persona jurídica nace de la propia naturaleza de ficción jurídica a la que responden las personas jurídicas. Falta en ellas el elemento volitivo en sentido estricto pero no la capacidad de infringir las normas a las que están sometidas. [...] ese principio [de culpabilidad] se ha de aplicar necesariamente de forma distinta a como se hace respecto de las personas físicas [...]”.

- (268) Esta Sala considera acreditado que las empresas eran (o debían ser) conscientes de que sus conductas alteraban las reglas que rigen los procedimientos de contratación pública de manera contraria a la competencia.

Prueba directa de esa conciencia son las cautelas que el Grupo se autoimpuso para evitar que las Administraciones y el resto de competidores conocieran sus acuerdos.

Además, debe considerarse que las empresas incoadas tienen un gran tamaño y una dilatada y sobrada experiencia en la contratación pública. Por otra parte, una parte importante de su negocio se centra en la obra pública.

Por tanto, son empresas que conocen perfectamente no solo las reglas que rigen en la tramitación de los contratos públicos sino igualmente los principios que las inspiran entre los que, como se establece en el artículo 1 de la LCSP se incluyen la competencia, la transparencia y la no discriminación.

No existen por tanto motivos que puedan justificar que las empresas pudieran desconocer que con su actuación se estaban quebrando las reglas sobre el procedimiento competitivo en las licitaciones públicas y, en particular, la independencia y autonomía de participación como garantía de una competencia efectiva en este tipo de procedimientos.

- (269) Todos estos factores conducen a la conclusión de que existe una actuación al menos culposa por parte de las empresas cuya responsabilidad individual se detalla a continuación.

noviembre de 1992 y 28 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, BOE núm. 236, de 2 de octubre de 2015.

¹³⁹ Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso, Sección Séptima) de 22 de mayo de 2015, rec. núm. 95/2014, France Telecom España, S.A., ECLI:ES:TS:2015:2194.

VI.4.D. Responsabilidad individualizada de las empresas

VI.4.D.a. Empresas que no han sufrido reestructuraciones durante el periodo infractor

VI. 4. D. a. i. FCC CONSTRUCCIÓN, S.A.

(270) Tal como consta en el apartado V.1 de los hechos acreditados, FCC se incorpora al G7 en el año 1993 y aparece desde el año 1999¹⁴⁰ de manera intensa y continuada en los documentos Excel elaborados por las empresas sobre el control de los trabajos compartidos.

Existe abundante documentación recabada en la sede de FCC que acredita su participación en el G7 (folios 1.048 a 8.700 y 46.870 a 47.477).

Los datos estadísticos que se recogen en el apartado V.6 de los hechos acreditados han sido parcialmente recabados en la sede de FCC.

Durante el periodo 2008 a 2015 ha compartido al menos 3.362 trabajos (tabla 9 del apartado V.6.A de los hechos acreditados).

En el apartado V.4.B de los hechos acreditados se verifica su participación en los intercambios de información estratégica.

En el año 2017, tras considerar que los acuerdos podían ser ilegales, decidió abandonar el G7 (párrafos 100 y 103 de los hechos acreditados).

(271) Por cuanto antecede se le declara responsable de la adopción de acuerdos colusorios y participación en intercambios de información comercial sensible entre 1993 y el 11 de mayo de 2017.

VI. 4. D. a. ii. OBRASCÓN HUARTE LAIN, S.A.

(272) Tal como consta en el apartado V.1 de los hechos acreditados, OHL se incorpora al G7 en el año 1999 (folio 17.386). La citada empresa aparece de manera intensa y continuada en los documentos Excel elaborados por las empresas sobre el control de los trabajos compartidos.

Constan una serie de correos electrónicos compartidos entre las empresas que incluyen datos sobre el número de trabajos compartidos por empresa en el periodo 2015 y 2016 (folios 47.127 y 48.019). Únicamente en estos dos años ha participado en 546 trabajos.

En los informes anuales del Grupo recabados en la sede de ACCIONA correspondiente a los años 2008 (folios 48.074 a 48.141), 2011 (folios 47.563 a 47.585) y 2013 (folios 16.655 a 16.677), se indica que OHL participó en trabajos que supusieron entre el 13% y el 16,85% del gasto total de trabajos compartidos. De todo ello se colige que la partición de OHL en el Grupo fue intensa.

¹⁴⁰ Folio 17.386.

En el apartado V.4.B de los hechos acreditados se verifica su participación en los intercambios de información estratégica.

OHL abandonó el Grupo en el año 2017 (párrafo 106 de los hechos acreditados).

- (273) Por cuanto antecede, se declara a esta empresa responsable de la infracción entre 1999 y el 11 de mayo de 2017.

VI. 4. D. a. iii. SACYR CONSTRUCCIÓN, S.A.

- (274) La empresa ha reconocido ser parte del G7 y haber compartido trabajos técnicos con el resto de las empresas.

Aparece desde el año 1999¹⁴¹ de manera intensa y continuada en los documentos Excel elaborados por las empresas sobre el control de los trabajos.

Existe abundante documentación recabada en la sede de FCC que acredita su participación en el G7 (folios 13.101 a 16.471 y 17.385 a 38.033). También se han recabado abundantes notas sobre las reuniones celebradas por el Grupo en las que se recogen los asuntos tratados (por ejemplo, folios 13.197, 17.401 y 26.200). Durante el periodo 2002 a 2016 ha compartido al menos 8.155 trabajos (tabla 9 del apartado V.6.A de los hechos acreditados).

En el apartado V.4.B de los hechos acreditados se verifica su participación en los intercambios de información estratégica.

En el año 2017, tras considerar que los acuerdos podían ser ilegales, decidió abandonar el G7 (párrafo 99 de los hechos acreditados).

- (275) Por ello se le declara responsable de la infracción entre 1999 y el 20 de abril de 2017.

VI.4.D.b. Empresas que han sufrido reestructuraciones durante el periodo infractor

- (276) El largo periodo de tiempo en el que se han desarrollado las conductas y la propia evolución del sector han provocado que en algunas de las empresas imputadas se hayan producido reestructuraciones empresariales¹⁴². Por ello, para determinar la responsabilidad, es preciso atender al principio de sucesión económica.

- (277) Está plenamente admitido por la jurisprudencia de la Unión Europea, española y por los precedentes de la CNMC, que una infracción de las normas sobre la competencia puede ser imputada al sucesor económico de la persona jurídica que la haya cometido, con el fin de que el efecto útil de dichas normas no se vea

¹⁴¹ Folio 17.386.

¹⁴² Nos referimos, en concreto, a las empresas ACCIONA, DRAGADOS y FERROVIAL.

comprometido a causa de los cambios efectuados en las estructuras societarias de las empresas¹⁴³.

La Audiencia Nacional ha declarado que cuando no exista persona jurídica a la que se pueda atribuir la responsabilidad por la infracción en la que han estado involucrados los activos transferidos porque la antigua propietaria haya dejado de existir legalmente, los principios de efectividad y eficacia de los artículos 101 y 102 del TFUE conllevan la aplicación del principio de continuidad económica y se traslada la responsabilidad por la infracción a la empresa sucesora¹⁴⁴.

Esta doctrina ha sido confirmada por el Tribunal Supremo¹⁴⁵.

VI. 4. D. b. i. ACCIONA CONSTRUCCIÓN, S.A.

(I). Responsabilidad personal

(278) Tal como consta en el apartado V.1 de los hechos acreditados, NECSO ENTRECANALES CUBIERTAS, S.A. forma parte del Grupo desde 1996.

Ello concuerda con la información contenida en las hojas Excel recabadas en las empresas y en las notas sobre las reuniones recabadas en la sede de SACYR, donde aparece NECSO como empresa del Grupo hasta el año 2005¹⁴⁶.

¹⁴³ Véanse por todas, las Sentencias del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 16 de diciembre de 1975, As. acumulados 40-48, 50, 54-56, 111, 113 y 114-73, Suiker Unie UA y otros contra Comisión de las Comunidades Europeas, Rec. 1975, p. 1663, ECLI:EU:C:1975:174; del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (Sala Sexta) de 8 de julio de 1999, As. C-49/92 P, Comisión de las Comunidades Europeas contra Anic Partecipazioni SpA, Rec. 1999, p. I-4125, ECLI:EU:C:1999:356; del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (Sala Cuarta) de 28 de marzo de 1984, As. acumulados C 29/83 y 30/83, Compagnie Royale Asturienne des Mines, SA y Rheinzink GmbH contra Comisión de las Comunidades Europeas, Rec. 1984, p. 1679, ECLI:EU:C:1984:130; del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (Sala Quinta) de 7 de enero de 2004, As. Acumulados C-204/00 P, C-205/00 P, C-211/00 P, C-213/00 P, C-217/00 P and C-219/00 P, Aalborg Portland y otros contra Comisión de las Comunidades Europeas, Rec. 2004, p. I-123, ECLI:EU:C:2004:6; del Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas (Sala Primera) de 17 de diciembre de 1991, As. T-6/89, Enichem Anic SpA contra Comisión de las Comunidades Europeas, Rec. 1991, p. II-1623, ECLI:EU:T:1991:74; del Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas (Sala Segunda) de 11 de marzo de 1999, As. T-134/94, NMH Stahlwerke GmbH contra Comisión de las Comunidades Europeas, ECLI:EU:T:1999:44; del Tribunal General de la Unión Europea (Sala Segunda) de 25 de octubre de 2011, As. T-348/08, Aragonesas Industrias y Energía, S.A.U. contra Comisión Europea, Rec. 2011, p. II-7583, ECLI:EU:T:2011:621; y del Tribunal General de la Unión Europea (Sala Segunda) de 25 de octubre de 2011, As. T-349/08, Uralita SA contra Comisión Europea, Rec. 2011, p. II-373, ECLI:EU:T:2011:622. Respecto de precedentes de la CNMC, entre otras, la Resolución de la CNMC de 26 de mayo de 2016, Expte. S/DC/0504/14 AIO y de 3 de diciembre de 2015, Expte. S/0481/13 Construcciones Modulares.

¹⁴⁴ Sentencia de la Audiencia Nacional (Sala de lo Contencioso, Sección Sexta) de 11 de febrero de 2013, rec. núm. 48/2012, Veripack Embalajes, S.L., ECLI:ES:AN:2013:680 en el ámbito de la Resolución de la CNC de 2 de diciembre de 2011, Expte. S/0251/10 Envases Hortofrutícolas.

¹⁴⁵ Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso, Sección Tercera) de 16 de diciembre de 2015, rec. núm. 1973/2014, Rhenus IHG Ibérica, S.A. y DSV Air & Sea, S.A.U., ECLI:ES:TS:2015:5531.

¹⁴⁶ Ejemplo de notas sobre las reuniones entre los años 2001 a 2005 (folios 17.776, 18.057, 20.813, 25.030 y 30.048).

NECSO aparece también desde el año 1999¹⁴⁷ en los documentos Excel elaborados por las empresas sobre el control de los trabajos que eran compartidos por ellas tras las reuniones.

Como se ha indicado, en 2005 la entidad cambió su denominación por la de ACCIONA INFRAESTRUCTURAS, S.A. y en 2017 por ACCIONA CONSTRUCCIÓN, S.A. formando parte del Grupo hasta el 11 de mayo de 2017. ACCIONA ha reconocido ser parte del G7 y haber compartido trabajos técnicos con el resto de las empresas.

En los folios 16.602 a 17.259 y 47.488 a 48.414 aparece abundante documentación recabada en la sede de ACCIONA que acredita su participación en el G7. En particular, se ha recabado en la citada empresa multitud de documentos Excel sobre el control de los trabajos que eran compartidos por las empresas tras las reuniones. En estos documentos se detallan con gran precisión los trabajos compartidos, su importe y las empresas que formaban Grupo para cada uno de los trabajos.

Los datos estadísticos que se recogen en el apartado V.6 de los hechos acreditados han sido parcialmente recabados en la sede de ACCIONA.

Según datos recabados de la propia empresa, durante el periodo 2008 a 2016 la empresa compartió, al menos, 2.844 trabajos (tabla 9 del apartado V.6.A de los hechos acreditados).

En el apartado V.4.B de los hechos acreditados se verifica su participación en los intercambios de información estratégica.

La empresa abandonó el Grupo en el año 2017 (apartado V.5 de los hechos acreditados).

- (279) Queda por tanto acreditado que ACCIONA (antes NECSO) es responsable de la infracción declarada a título personal desde 1996 hasta el 11 de mayo de 2017.

(II). Responsabilidad a título sucesorio

- (280) Tal como consta en el apartado V.1 de los hechos acreditados, el GRUPO CUBIERTAS Y MZOV, S.A., fue miembro del Grupo entre 1992 y 1996 (ambos incluidos).

La operación de fusión descrita en el apartado citado tuvo como consecuencia que se transmitieran los activos de esta empresa relacionados con las prácticas analizadas a NECSO ENTRECANALES CUBIERTAS, S.A. (que, tras los sucesivos cambios de denominación, pasó a ser ACCIONA CONSTRUCCIÓN, S.A.).

Ejemplo de documentos Excel entre los años 2001 a 2005 (folios 17.388, 18.216, 21.095, 25.279 y 30.242).

¹⁴⁷ Folio 17.386.

- (281) Por tanto, y de acuerdo con la doctrina jurisprudencial, procede atribuir a ACCIONA CONSTRUCCIÓN, S.A., la responsabilidad por las conductas llevadas a cabo por GRUPO CUBIERTAS Y MZOV, S.A., como sucesora de ésta durante el periodo 1992 a 1996.

VI. 4. D. b. ii. DRAGADOS, S.A.

(I). Responsabilidad personal

- (282) Tal como consta en el apartado V.1 de los hechos acreditados DRAGADOS Y CONSTRUCCIONES, S.A. fue miembro del Grupo desde 1993 a 1999.

En 1999, DRAGADOS Y CONSTRUCCIONES, S.A. pasó a denominarse DRAGADOS, OBRAS Y PROYECTOS, S.A.

En 2004 ACS, PROYECTOS, OBRAS Y CONSTRUCCIONES, S.A. y DRAGADOS OBRAS Y PROYECTOS, S.A. se fusionaron dando lugar a DRAGADOS, S.A., miembro del grupo ACS en el Grupo hasta el 20 de abril de 2017.

DRAGADOS y ACS aparecen desde el año 1999 en los documentos Excel elaborados por las empresas sobre el control de los trabajos compartidos (folio 17.386).

Existe abundante documentación recabada en la sede de DRAGADOS que acredita su participación en el G7 (folios 8.757 a 13.017 y 38.527 a 43.260).

Los datos estadísticos que se recogen en el apartado V.6 de los hechos acreditados han sido parcialmente recabados en la sede de DRAGADOS.

Según datos recabados de la propia empresa, durante el periodo 2012 a 2016 ha compartido al menos 1.512 trabajos (tabla 9 del apartado V.6.A de los hechos acreditados).

En el apartado V.4.B de los hechos acreditados se verifica su participación en los intercambios de información estratégica.

En el año 2017, al considerar que los acuerdos podían ser ilegales, decidió abandonar el G7 (apartado V.5 de los hechos acreditados).

- (283) DRAGADOS es declarada por tanto responsable a título personal de la infracción desde 1993 al 20 de abril de 2017.

(II). Responsabilidad a título sucesorio

- (284) Tal como consta en el apartado V.1 de los hechos acreditados, AUXINI, S.A., y OBRAS Y CONSTRUCCIONES INDUSTRIALES, S.A. (posteriormente denominada OCP Construcciones, S.A.) fueron miembros del Grupo desde 1992 hasta 1996. En ese año, OCP CONSTRUCCIONES, S.A. adquirió AUXINI, S.A. En 1997 la fusión de OCP CONSTRUCCIONES, S.A. y CONSTRUCTORA GINÉS NAVARRO dio lugar a la creación del holding ACS. Su representación en el Grupo

quedó a cargo de ACS, PROYECTOS, OBRAS Y CONSTRUCCIONES S.A. desde 1997 hasta 2004.

Ello concuerda con la información contenida en las hojas Excel recabadas en las empresas y en las notas sobre las reuniones recabadas en la sede de SACYR, donde aparece ACS como empresa del Grupo hasta el año 2004¹⁴⁸.

- (285) DRAGADOS es por tanto declarada responsable de la infracción a título sucesorio por el periodo comprendido entre 1992 y 2004.

VI. 4. D. b. iii. FERROVIAL AGROMÁN, S.A.

(I). Responsabilidad personal

- (286) Tal como consta en el apartado V.1 de los hechos acreditados, en el periodo 1992-1999 (ambos incluidos) FERROVIAL, S.A., formó parte del Grupo.

En 1999, FERROVIAL S.A. cambió su denominación a FERROVIAL AGROMÁN, S.A., y pasó a formar parte del Grupo con esa denominación entre 1999 y 2017.

FERROVIAL aparece desde el año 1999¹⁴⁹ de manera constante e intensa en los documentos Excel compartidos entre las empresas sobre el control de los trabajos compartidos.

En los folios 47.127 y 48.019 constan una serie de correos electrónicos compartidos entre las empresas que incluyen datos sobre el número de trabajos compartidos por la empresa en el periodo 2015 y 2016. Únicamente en estos dos años la empresa ha compartido un total de 547 trabajos.

En los informes anuales del Grupo recabados en la sede de ACCIONA correspondientes a los años 2008 (folios 48.074 a 48.141), 2011 (folios 47.563 a 47.585) y 2013 (folios 16.655 a 16.677) se indica que FERROVIAL intervino en trabajos compartidos que supusieron en torno al 15% en el gasto total de trabajos compartidos en cada año.

De todo ello se colige que la partición de FERROVIAL en el Grupo fue intensa.

En el apartado V.4.B de los hechos acreditados se verifica su participación en los intercambios de información estratégica.

FERROVIAL abandonó el Grupo en el año 2017 (apartado V.5 de los hechos acreditados).

- (287) Ferrovial se considera por tanto responsable a título personal de la infracción declarada por el periodo comprendido entre 1992 y el 27 de abril de 2017

¹⁴⁸ Ejemplo de notas sobre las reuniones entre los años 2001 a 2004 (folios 17.651, 18.057, 20.813, 25.030).

Ejemplo de documentos Excel entre los años 2001 a 2004 (folios 17.388, 18.216, 21.095, 25.279).

¹⁴⁹ Folio 17.386.

(II). Responsabilidad a título sucesorio

- (288) Tal como consta en el apartado V.1 de los hechos acreditados, AGROMÁN EMPRESA CONSTRUCTORA, S.A., formó parte del Grupo entre 1992 y 1999 (ambos incluidos) hasta su adquisición por parte de FERROVIAL, S.A. que pasó a denominarse FERROVIAL AGROMÁN, S.A.

Al haberse transmitido los activos relacionados con las prácticas analizadas a FERROVIAL AGROMÁN, S.A., de acuerdo con la doctrina jurisprudencial procede atribuir a FERROVIAL AGROMÁN, S.A. como sucesora de AGROMÁN EMPRESA CONSTRUCTORA, S.A. la responsabilidad a título sucesorio por la infracción llevada a cabo por ésta.

- (289) Ferrovial por tanto declarada responsable a título sucesorio por el periodo comprendido entre 1992 y 1999.

VI.4.D.c. La especial situación de LANTANIA, S.A.

- (290) La DC incoó este expediente a la empresa LANTANIA, pero decidió en la PR considerarla no responsable de los hechos en los que habría participado Empresa no incoada . Ninguna de las dos últimas entidades fue incoada en el presente expediente.

Al respecto esta Sala debe realizar varias consideraciones.

VI. 4. D. c. i. Antecedentes

- (291) El 5 de marzo de 2018, el Juzgado de lo Mercantil nº1 de Madrid emitió un Auto que autorizaba adquisición de la Unidad Productiva de Infraestructuras e Instalaciones en España en el Procedimiento de concurso ordinario 700/2017 (folios 96.075 a 96.088).

La Empresa no incoada transmitió sus principales unidades productivas a TRAVIS GESTIÓN DE ACTIVOS, S.L. (folios 96.075 a 96.088).

El proceso de compra se había arbitrado por medio de una subasta de confrontación de ofertas en la que concurrieron en fase inicial más de 72 potenciales candidatos, que acabaron resultando en 19 ofertas, 3 de ellas mejoradas. La administración concursal se acabó decantando por la de Travis Gestión de Activos, S.L.¹⁵⁰.

El Auto que autoriza la venta de la unidad productiva de la Empresa no incoada se pronuncia en los siguientes términos:

“2) Los bienes y derechos integrantes de la unidad productiva identificados en los Anexos al Contrato de Compraventa de Unidades Productivas de fecha 22 de diciembre de 2017 se entenderán transmitidos libres de cargas y gravámenes,

¹⁵⁰ Auto de 5 de marzo de 2018, FD 4º; Auto del Juzgado de lo Mercantil de Barcelona nº9 de 23 de julio de 2012, rec. Núm. 14/2012, ECLI:ES:JMB:2012:40ª, RJ 1º,C).]

quedando expresamente cancelados en virtud de la presente resolución todos aquellos que fueran anteriores a la declaración de concurso, así como la propia inscripción de la declaración de concurso. Líbrense los oportunos mandamientos de cancelación, a instancia de parte, para el caso de que alguno de los bienes o derechos transmitidos, estuvieran inscritos en un registro público.”

- (292) En marzo de 2018, TRAVIS GESTIÓN DE ACTIVOS, S.L. comenzó su actividad mediante la adquisición de las unidades de negocio de construcción, agua y energía del grupo empresarial de la Empresa no incoada (folios 96.115 a 96.117). En septiembre de 2018, cambió su denominación a LANTANIA. Tres directivos de la Empresa no incoada se incorporaron a LANTANIA.
- (293) En octubre de 2018 se incoó el expediente Obra Civil 1, entre otras empresas, contra la Empresa no incoada y no contra TRAVIS o LANTANIA.
- (294) El 19 de diciembre de 2018 se publicó en el BORME del Registro Mercantil de Madrid la solicitud de declaración de concurso voluntario del Grupo de la Empresa no incoada al Juzgado de lo Mercantil nº1 de Madrid. La firmeza del auto de declaración de concurso se publicó en el BORME el 1 de marzo de 2019. El 10 de marzo de 2020 se decreta la conclusión y archivo del concurso del GRUPO de la Empresa no incoada por insuficiencia de la masa activa para la satisfacción de los créditos contra la masa. La Empresa no incoada y el Grupo de la Empresa no incoada continúan activas en el tráfico jurídico mercantil.
- (295) El 14 de julio de 2020 se declaró la caducidad del expediente Obra Civil 1. El 21 de julio de 2020 se incoa el expediente S/0021/20 Obra Civil 2. En el mismo no se incoa a la Empresa no incoada ni a su matriz pero sí a LANTANIA, S.A. a título de sucesora. La PR considera que no debe considerarse a LANTANIA responsable de la infracción declarada **al haberse adquirido las unidades de negocio en el curso de un procedimiento concursal.**
- (296) La Sala de Competencia debe pronunciarse al respecto considerando la aplicación de los principios de continuidad económica y responsabilidad analizando también la posible incidencia de una situación concursal.

VI. 4. D. c. ii. Posible incidencia de la situación concursal

- (297) La normativa concursal en vigor en el momento de la transmisión de las unidades productivas de la Empresa no incoada (el 5 de marzo de 2018) se recogía en la Ley 22/2003, en su modificación de 2 de octubre de 2015¹⁵¹. Dicha normativa preveía lo siguiente en materia de sucesión de empresas:

¹⁵¹ Ley 22/2003, de 9 de julio, Concursal, BOE núm. 164 de 10 de julio de 2003.

“Artículo 149. Reglas legales de liquidación.

(...)

5. En el auto de aprobación del remate o de la transmisión de los bienes o derechos realizados ya sea de forma separada, por lotes o formando parte de una empresa o unidad productiva, el juez acordará la cancelación de todas las cargas anteriores al concurso constituidas a favor de créditos concursales, salvo las que gocen de privilegio especial conforme al artículo 90 y se hayan transmitido al adquirente con subsistencia del gravamen.

Artículo 146 bis. Especialidades de la transmisión de unidades productivas.

1. En caso de transmisión de unidades productivas, se cederán al adquirente los derechos y obligaciones derivados de contratos afectos a la continuidad de la actividad profesional o empresarial cuya resolución no hubiera sido solicitada. El adquirente se subrogará en la posición contractual de la concursada sin necesidad de consentimiento de la otra parte. La cesión de contratos administrativos se producirá de conformidad con lo dispuesto por el artículo 226 del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre.

2. También se cederán aquellas licencias o autorizaciones administrativas afectas a la continuidad de la actividad empresarial o profesional e incluidas como parte de la unidad productiva, siempre que el adquirente continuase la actividad en las mismas instalaciones.

3. Lo dispuesto en los dos apartados anteriores no será aplicable a aquellas licencias, autorizaciones o contratos en los que el adquirente haya manifestado expresamente su intención de no subrogarse. Ello sin perjuicio, a los efectos laborales, de la aplicación de lo dispuesto en el artículo 44 del Estatuto de los Trabajadores en los supuestos de sucesión de empresa.

4. La transmisión no llevará aparejada obligación de pago de los créditos no satisfechos por el concursado antes de la transmisión, ya sean concursales o contra la masa, salvo que el adquirente la hubiera asumido expresamente o existiese disposición legal en contrario y sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 149.4.

La exclusión descrita en el párrafo anterior no se aplicará cuando los adquirentes de las unidades productivas sean personas especialmente relacionadas con el concursado. (Énfasis añadido).

Con posterioridad a la incoación del expediente Obra Civil 2 entró en vigor el RDL 1/2020 (el 1 de septiembre de 2020) que acota la virtualidad de la sucesión de empresa, que solo puede ser ordenada por el Juez del Concurso¹⁵²:

“Artículo 221. Sucesión de empresa.

1. En caso de enajenación de una unidad productiva, se considerará, a los efectos laborales y de seguridad social, que existe sucesión de empresa.

2. El juez del concurso será el único competente para declarar la existencia de sucesión de empresa.

Artículo 222. Subrogación del adquirente.

1. En caso de transmisión de una o varias unidades productivas, el adquirente quedará subrogado en los contratos afectos a la continuidad de la actividad profesional o empresarial que se desarrolle en la unidad o unidades productivas objeto de transmisión, sin necesidad de consentimiento de la otra parte.

¹⁵² Real Decreto Legislativo 1/2020, de 5 de mayo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Concursal, BOE núm. 127, de 7 de abril de 2020.

2. Por excepción a lo establecido en el apartado anterior, la cesión de contratos administrativos se producirá de conformidad con lo establecido en la legislación sobre contratos del sector público.

3. Cuando el adquirente continuase la actividad en las mismas instalaciones, también quedará subrogado en las licencias o autorizaciones administrativas afectas a la continuidad de la actividad empresarial o profesional que formen parte de la unidad productiva.

Artículo 224. Efectos sobre los créditos pendientes de pago.

1. La transmisión de una unidad productiva no llevará aparejada obligación de pago de los créditos no satisfechos por el concursado antes de la transmisión, ya sean concursales o contra la masa, salvo en los siguientes supuestos:

1.º Cuando el adquirente hubiera asumido expresamente esta obligación.

2.º Cuando así lo establezca una disposición legal.

3.º Cuando se produzca sucesión de empresa respecto de los créditos laborales y de seguridad social correspondientes a los trabajadores de esa unidad productiva en cuyos contratos quede subrogado el adquirente. El juez del concurso podrá acordar respecto de estos créditos que el adquirente no se subrogue en la parte de la cuantía de los salarios o indemnizaciones pendientes de pago anteriores a la enajenación que sea asumida por el Fondo de Garantía Salarial de conformidad con el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre. (Énfasis añadido).

- (298) Puede comprobarse que, tanto el art. 146.bis.4 de la Ley Concursal vigente en el momento del concurso como el 224.1 RDL 1/2020, liberan a la empresa adquirente de una unidad productiva de satisfacer los créditos no satisfechos antes de la transmisión.

Ello no implica, sin embargo, que se le libere de toda responsabilidad en general y en cualquier ámbito del ordenamiento jurídico por las conductas de la concursada. Decir esto sería lo mismo que permitir que, frente a la transmisión de una unidad productiva, todas las infracciones administrativas cometidas por la concursada quedaran absolutamente impunes, sin perjuicio del momento en el que se producen (tanto antes como después de la declaración del concurso).

De cualquier manera, tanto el art. 146.bis.4 de la LC como el 224.1. 2º RDL 1/2020 contemplan que no se aplicará esta liberación de la obligación de pago de los créditos cuando exista una disposición legal en contrario. No puede obviarse que los artículos 101 del TFUE y 1 de la LDC son disposiciones legales en contrario cuyo efecto útil se debe preservar, en los términos contemplados por la jurisprudencia de la UE.

- (299) LANTANIA, como adquirente de esta unidad productiva y dadas las circunstancias del caso, estaba obligada a considerar los riesgos que podía entrañar la existencia de un procedimiento sancionador en materia de competencia a través del instrumento de una auditoría de tales riesgos (*due diligence*) o bien negociar un precio ante el riesgo de pasivos sobrevenidos (*reps & warranties*)¹⁵³.

¹⁵³ Esta posibilidad se contempla en las Conclusiones AG KOKOTT ETI, párrafo 84.

- (300) No serían por tanto asumibles las razones ofrecidas por la DC en la PR de este expediente para liberar de responsabilidad a LANTANIA. Debe no obstante analizarse la cuestión de la continuidad económica y la responsabilidad personal para determinar la situación de la empresa incoada.

VI. 4. D. c. iii. La continuidad económica

- (301) El principio de continuidad económica es una excepción al principio de responsabilidad personal de las sanciones administrativas¹⁵⁴. Su aplicación permite que se considere sucesora a la empresa adquirente de los activos involucrados en una conducta colusoria¹⁵⁵.

El Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha modulado la atribución de la responsabilidad a la empresa adquirente de las ramas de actividad o unidades productivas relativas a la conducta infractora considerando varias situaciones respecto de la entidad adquirida:

- Cuando haya dejado de existir legalmente¹⁵⁶.
- Cuando sea material y objetivamente imposible reclamarle la multa¹⁵⁷.
- Cuando no desarrolle actividades económicas¹⁵⁸.

¹⁵⁴ Conclusiones de la Abogado General KOKOTT presentadas el 3 de julio de 2007, As. C-280/06, Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato contra Ente tabacchi italiani - ETI SpA y otros y Philip Morris Products SA y otros contra Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato y otros, Rec. 2007, p. I-10896, ECLI:EU:C:2007:404, párrafo 71 (“Conclusiones AG Kokott ETI” en adelante); y del Abogado General RUIZ-JARABO COLOMER presentadas el 11 de febrero de 2003, As. C-204/00 P, Aalborg Portland A/S contra Comisión de las Comunidades Europeas, Rec. 2003, p. I-133, ECLI:EU:C:2003:85, párrafos 63 a 65 (“Conclusiones AG Dámaso Ruiz-Jarabo Colomer Aalborg” en adelante).

¹⁵⁵ Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 16 de diciembre de 1975, As. acumulados 40-48, 50, 54-56, 111, 113 y 114-73, Coöperatieve Vereniging "Suiker Unie" UA y otros contra Comisión de las Comunidades Europeas, Rec. 1975, p. 1663, ECLI:EU:C:1975:174, párrafo 84 (“STJCE Suiker Unie” en adelante); y del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (Sala Quinta) de 7 de enero de 2004, As. C-204/00 P, Aalborg Portland A/S contra Comisión de las Comunidades Europeas, Rec. 2004, p. I-123, ECLI:EU:C:2004:6, párrafos 357 a 359 (“STJCE Aalborg Portland” en adelante).

¹⁵⁶ STJCE Suiker Unie, párrafos 80 y 84; STJCE Anic Partecipazioni, párrafo 145; STJCE CRAM y Rheinzink, párrafo 9; Sentencia del Tribunal General (Sala Segunda) de 25 de octubre de 2011, As. T-348/08, Aragonesas Industrias y Energía, S.A.U. contra Comisión Europea, Rec. 2011, p. II-7583, ECLI:EU:T:2011:621 (“STG Aragonesas” en adelante); y Sentencia del Tribunal General (Sala Segunda) de 25 de octubre de 2011, As. T-349/08, Uralita, S.A. contra Comisión Europea, Rec. 2011, p. II-373, ECLI:EU:T:2011:622, párrafos 67 a 69 (“STG Uralita” en adelante).

¹⁵⁷ Sentencias del Tribunal de Primera Instancia (Sala Segunda ampliada) de 11 de marzo de 1999, As. T-134/94, NMH Stahlwerke GmbH contra Comisión de las Comunidades Europeas, Rec. 1999, p. II-241, ECLI:EU:T:1999:44, párrafo 138 (“STPI NMH Stahlwerke”, en adelante); y del Tribunal de Primera Instancia (Sala Cuarta) de 20 de marzo de 2002, As. T-9/99, HFB Holding für Fernwärmetechnik Beteiligungsgesellschaft mbH & Co. KG y otros contra Comisión de las Comunidades Europeas, Rec. 2002, p. II-1487, ECLI:EU:T:2002:70, párrafos 588 y 589.

¹⁵⁸ Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 11 de diciembre de 2007, As. C-280/06, Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato contra Ente tabacchi italiani - ETI SpA y otros y Philip Morris Products SA y otros contra Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato y otros, Rec. 2007, p. I-10893, ECLI:EU:C:2007:775, párrafo 40 (“STJCE ETI” en adelante).

Manifiesta el TJ que, si no se optara por esta vía:

(...) las empresas podrían eludir las sanciones simplemente por el hecho de que su identidad se hubiese visto modificada como consecuencia de reestructuraciones, cesiones u otros cambios de carácter jurídico u organizativo. De este modo, se pondría en peligro el objetivo de reprimir los comportamientos contrarios a las normas sobre competencia y de impedir su repetición por medio de sanciones disuasivas¹⁵⁹.

(302) El Tribunal de Justicia y el Tribunal Supremo han establecido también que, para realizar una imputación a la empresa adquirente por los actos de la unidad de negocio adquirida, debe existir, bien una identidad entre los activos involucrados en la infracción y los activos que se han transferido (medios materiales, personal, derechos de propiedad industrial o la asunción de derechos y obligaciones) o bien vínculos estructurales entre ellos¹⁶⁰.

(303) En el supuesto que nos ocupa, LANTANIA anuncia, en su propia página web, que su actividad de construcción se deriva principalmente de aquella desarrollada por el grupo empresarial de la Empresa no incoada ¹⁶¹:

“Lantania inicia formalmente su actividad a principios de 2018 con la adquisición de las unidades de negocio de construcción, agua y energía del Grupo de la Empresa no incoada y la posterior adquisición del área de obra pública del Grupo Velasco en 2019.

La compañía aglutina la experiencia y los medios técnicos de dos empresas con más de 90 años de historia en los sectores de infraestructuras, edificación, agua y energía con el entusiasmo y la solidez financiera del nuevo proyecto.” (Énfasis añadido).

LANTANIA es una entidad que se crea *ex novo* y comienza a desarrollar su actividad a partir de la transmisión de las unidades productivas del Grupo de la Empresa no incoada, entre las que se encuentra la Empresa no incoada.

(304) Entre ambas empresas, tal como se indica en el auto del concurso, se produce la transmisión de los concretos bienes y derechos que se identifican, entre los que constan los siguientes:

- La subrogación en noventa y siete contratos laborales vigentes, que se encuentran vinculados a las ramas de actividad.

¹⁵⁹ STJCE ETI, párrafo 41.

¹⁶⁰ STJCE Anic Partecipazioni, párrafo 145; STJCE Aalborg Portland, párrafo 59; Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso, Sección Tercera) de 16 de diciembre de 2015, rec. núm. 1973/2014, Rhenus IHG Ibérica, S.A. y DSV Air & Sea, S.A.U., ECLI:ES:TS:2015:5531; STJCE Suiker Unie, párrafo 89; STG Aragonesas; STG Uralita, párrafos 67 a 69; Resolución de la CNMC de 22 de septiembre de 2014, Expte. S/0428/12 Palés; Sentencia del Tribunal de Primera Instancia (Sala Segunda) de 14 de diciembre de 2006, As. acumulados T-259/02 a T-264/02 y T-271/02, Raiffeisen Zentralbank Österreich AG y otros contra Comisión de las Comunidades Europeas, Rec. 2006, p. II-05169, ECLI:EU:T:2006:396, párrafos 325 y 326.

¹⁶¹ Disponible en: www.lantania.com, acceso el 27 de enero de 2022.

- Dentro de la compraventa de las unidades productivas se incluyen los bienes, derechos y contratos asociados a las unidades productivas o ramas de actividad, un listado de maquinaria de estas, derechos de propiedad intelectual e industrial, así como los activos y medios auxiliares de las unidades productivas adquiridas¹⁶².

(305) Cuanto antecede permitiría concluir que, aunque no concurren vínculos estructurales y organizativos entre ambas sociedades, existe una identidad sustancial entre ellas¹⁶³.

(306) A pesar de ello, debe reconocerse que en el momento de la incoación del expediente seguían existiendo no solo jurídicamente sino también en el tráfico mercantil tanto la Empresa no incoada (quien materialmente habría participado en los hechos acreditados) como su matriz.

En este expediente no se ha incoado a ninguna de ambas entidades de manera contraria a lo que se hizo en el expediente Obra Civil 1, a pesar de que las dos existían legalmente en el momento de incoar el expediente y sin que se hubiese acreditado adecuadamente, como exige la jurisprudencia citada, que fuera material y objetivamente imposible reclamarle la multa.

Por ello, esta Sala considera que habría procedido incoar, tal como la DC hizo en el Expediente S/DC/0611/17 OBRA CIVIL 1, a la Empresa no incoada y/o su matriz y, tan solo en el caso de que se acreditaran las exigencias jurisprudenciales de imposibilidad objetiva de reclamarle la multa o cualquier otra de las previamente mencionadas, se hubiera incoado de manera independiente a LANTANIA como adquirente de las unidades productivas involucradas en los hechos analizados¹⁶⁴.

Esta falta de incoación de una entidad legalmente existente impide el adecuado respeto a los derechos de defensa. Sin embargo, una posible incoación en este momento resultaría extemporánea dado que la conducta, de existir, habría prescrito.

VI. 4. D. c. iv. Conclusión

(307) Considerando lo anteriormente expuesto y apreciando los requisitos exigidos por la jurisprudencia de la UE respecto al criterio de continuidad económica y la situación concreta en que ha producido este concurso, la Sala del Consejo debe mantener la liberación de responsabilidad de LANTANIA por las razones expuestas.

¹⁶² Auto de 5 de marzo de 2018, FJ 2º.

¹⁶³ Asunto STPI NMH Stahlwerke.

¹⁶⁴ STJCE Anic Partecipazioni; Conclusiones del Abogado General COSMAS presentadas el 15 de julio de 1997, As. C-49/92 P, Comisión de las Comunidades Europeas contra Anic Partecipazioni SpA, Rec. 1997, p.I-4130, ECLI:EU:C:1997:357, párrafos 72 a 77; Sentencia del Tribunal de Primera Instancia (Sala Primera) de 17 de diciembre de 1991, As. T-6/89, Enichem Anic SpA contra Comisión de las Comunidades Europeas, Rec. 1991, p. II-1623, ECLI:EU:T:1991:74; STJCE Aalborg Portland, párrafo 360.

VI.4.E. Los efectos restrictivos de la competencia

(308) La calificación de una conducta como infracción por objeto implica que no es necesario para su tipificación el análisis de los efectos en los mercados afectados¹⁶⁵. La propia construcción de la infracción por objeto tiene el citado objetivo¹⁶⁶.

Sin embargo, para determinar la cuantía de las sanciones a imponer, resulta conveniente hacer un análisis somero de los efectos restrictivos en el mercado de la conducta sancionada.

(309) Los acuerdos colusorios analizados en este expediente han supuesto que las empresas compartían trabajos técnicos presentados a licitaciones lo que ha supuesto una menor variedad de las ofertas técnicas presentadas por las empresas y esperadas por la Administración contratante.

En un escenario de competencia plena, las empresas del Grupo hubiesen llevado a cabo un mayor esfuerzo para diferenciarse de sus competidores y, con ello, resulta probable que hubiese existido una mayor diferenciación, tanto en cantidad como en calidad, de las ofertas a disposición del órgano de contratación para su valoración.

(310) Las conductas también produjeron efectos sobre las empresas competidoras, al concurrir a los contratos públicos en clara desventaja competitiva frente a las empresas del Grupo. Las empresas ajenas al G7 tuvieron que acometer un mayor coste para la preparación de las proposiciones técnicas. Además, al no disponer de la misma información estratégica que las empresas del Grupo, se alteraron los términos de competencia leal entre todos los oferentes.

¹⁶⁵ Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Sala Segunda) de 13 diciembre de 2012, As.C-226/11, Expedia Inc. contra Autorité de la concurrence y otros, ECLI:EU:C:2012:795. En el mismo sentido, véase la Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso, Sección Tercera) de 12 de septiembre de 2013, rec. núm. 6932/2010, Compañía Cervecería de Canarias, S.A. (Cercasa), ECLI:ES:TS:2013:4462 dictada en el ámbito de la Resolución del Tribunal de Defensa de la Competencia de 12 de marzo de 2007, Expt. 614/06, Cervezas de Canarias 2 (2606/05 SDC) y la Sentencia de la Audiencia Nacional (Sala de lo Contencioso, Sección Sexta) de 8 de marzo de 2013, rec. núm. 540/2010, Bodegas Williams & Humbert, ECLI:ES:AN:2013:1217 dictada en el ámbito de la Resolución de la CNC de 28 de julio de 2010, Expte. S/0091/08 Vinos finos de Jerez.

¹⁶⁶ Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso, Sección Tercera) de 21 de enero de 2019, rec. núm. 4323/2017, ENLLUMENATS COSTA BRAVA, S.L., ECLI:ES:TS:2019:259, FJ 3º. Incluso la jurisprudencia comunitaria ha calificado de 'superflua' la toma en consideración de los efectos concretos de la conducta en este tipo de supuestos Sentencias del Tribunal de Justicia de 13 de julio de 1966, As. acumulados 56 y 58-64, Établissements Consten S.à.R.L. y Grundig-Verkaufs-GmbH contra Comisión de la Comunidad Económica Europea, Rec. 1966, pp. 429, ECLI:EU:C:1966:41; y del Tribunal de Justicia (Sala Primera) de 21 de septiembre de 2006, As. C-105/04 P, Nederlandse Federatieve Vereniging voor de Groothandel op Elektrotechnisch Gebied contra Comisión de las Comunidades Europeas, Rec. 2006, pp. I-8725, ECLI:EU:C:2006:592.

- (311) La conducta colusoria fue llevada a cabo por las siete principales empresas constructoras del país. Estas constructoras tenían una posición particularmente destacable en relación con las grandes obras y deberían haber competido intensamente entre ellas.

Ha de tenerse en cuenta el efecto agregado que tuvieron sobre la competencia las prácticas colusorias, habida cuenta del alto número de obras en las que hubo trabajos compartidos entre empresas del Grupo, el elevadísimo importe que entrañaron dichas obras y la prolongada duración en el tiempo de los acuerdos.

- (312) Por lo que se refiere al **intercambio de información estratégica** en el seno del Grupo, como ya se indicado, con la citada información las empresas redujeron la incertidumbre competitiva en un momento en la que resulta relevante de cara a las estrategias a seguir en las licitaciones.

En ausencia de la información intercambiada, la incertidumbre sobre la actuación de las otras empresas del Grupo hubiera existido en mayor grado y con ello también el funcionamiento competitivo resultante del mercado de obra civil.

- (313) Por todo ello, y considerando las valoraciones realizadas en el epígrafe destinado a analizar el contexto económico de la conducta, esta Sala considera que los acuerdos colusorios alcanzados por el Grupo también **han tenido efectos en el mercado**.

VI.4.F. Valoración de los programas de cumplimiento

- (314) En el presente expediente algunas empresas han alegado haber implementado programas de cumplimiento *ex ante* o *ex post* y solicitan que se tengan en cuenta en la declaración de responsabilidad en esta resolución.

- (315) El Tribunal de Justicia de la Unión Europea puso de manifiesto, entre otras, en su sentencia de 18 de julio de 2013 que el mero hecho de introducir programas internos de adecuación a las normas sobre competencia por parte de las empresas no puede implicar en todo caso una atenuación de la sanción impuesta a las empresas¹⁶⁷.

Para que sean verdaderamente efectivos, los programas de cumplimiento deben garantizar, a través del establecimiento claro de parámetros de conducta y de la puesta en práctica de medidas organizativas para su desarrollo, la existencia de un verdadero compromiso de cumplimiento que se traslade al proceso de toma de decisiones cotidianas, tanto de las personas físicas que, en nombre o representación de la empresa participan en la actividad como del conjunto de trabajadores de la empresa, permitiendo que, desde el ámbito de sus propias funciones, detecten o prevengan prácticas restrictivas de la competencia.

¹⁶⁷ Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Quinta) de 18 de julio de 2013, As. C-501/11 P, Schindler Holding Ltd y otros contra Comisión Europea, ECLI:EU:C:2013:522.

Por ello, el 10 de junio de 2020, la CNMC publicó la “Guía de programas de cumplimiento en relación con las normas de competencia” (*Guía de Compliance*) como mecanismo para impulsar estas políticas en las empresas y con el objetivo de dar transparencia a los criterios básicos que la CNMC considera relevantes para que un programa de cumplimiento se considere eficaz. Con estos parámetros deben analizarse los programas propuestos por las empresas¹⁶⁸.

- (316) En primer lugar, debe subrayarse que ninguna de las empresas tenía programas *ex ante* eficientes que hayan tenido como resultado la identificación de conductas contrarias a la LDC antes de la incoación del expediente. Tan solo SACYR ha aportado un programa de cumplimiento durante la instrucción del procedimiento.
- (317) En relación con las actuaciones *ex post*, en ninguna de las empresas se observa la adopción de políticas que pudieran considerarse efectivas para concienciar e infundir en el seno de las organizaciones una cultura de cumplimiento normativo firme de las normas de defensa de la competencia.
- (318) Tampoco se han apreciado medidas reactivas firmes dirigidas a evitar en el futuro este tipo de comportamientos.
- (319) ACCIONA alega que habría implementado unas medidas de *compliance* de *self-cleaning* que deberían llevar a una reducción de su sanción.
Al respecto, la empresa se limita a aportar su programa de cumplimiento sin explicar las medidas que habría adoptado ni informar sobre posibles actuaciones futuras.
El programa presentado simplemente recoge las normas del Derecho de la Competencia a las cuales están sujetos los empleados de la empresa y las posibles sanciones a las que se enfrentan según la normativa vigente, por lo que tiene carácter puramente informativo y no incluye ninguna medida reactiva ante los posibles incumplimientos que se puedan producir en el futuro.
La empresa tampoco proporciona ninguna documentación sobre la valoración de los hechos investigados a la luz de su programa de cumplimiento.
Las actuaciones de ACCIONA resultan, por tanto, demasiado genéricas para ser tenidas en cuenta a los efectos de una atenuación de la sanción.
- (320) DRAGADOS aporta una breve “guía sobre cumplimiento de las normas de competencia” destinada a administradores, directivos y otros empleados que no incluye sanciones u otras medidas reactivas para los casos de incumplimiento. También plantea la realización de cursos de formación en materia de Derecho de

¹⁶⁸ Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, *Guía sobre los programas de cumplimiento en relación con las normas de defensa de la competencia*. Madrid, junio de 2020. Disponible en: https://www.cnmc.es/sites/default/files/editor_contenidos/Competencia/Normativas_guias/202006_Guia_Compliance_FINAL.pdf.

la Competencia a sus empleados e incluye la modificación de una cláusula en materia de cumplimiento en los contratos laborales anudada a sanciones disciplinarias como consecuencia de la infracción de las normas de competencia. Tales acciones se valoran positivamente aunque la empresa no especifica en qué consisten las sanciones disciplinarias ni ofrece ningún ejemplo de las medidas reactivas que ha ejecutado como consecuencia de su imputación en el presente expediente. Por ello no cabe considerar que pueden ser tenidas en cuenta para atenuar la sanción.

- (321) OHL indica que la incoación del procedimiento le ha llevado a evaluar la necesidad de revisar y reforzar las normas y mecanismos de control interno, a cuyo efecto aporta como anexo un programa de cumplimiento de julio de 2021.

En el mismo se informa sobre medidas de formación, la implicación de los órganos de administración de la mercantil, el establecimiento de un canal de denuncias anónimo, la independencia del responsable de diseño y control de las políticas de cumplimiento o el diseño de un mapa de riesgos actualizado por cada división del grupo.

Sin embargo, debe considerarse que ninguna de estas actuaciones se ha materializado en medidas concretas. Tampoco se refleja plenamente la existencia de un compromiso de cumplimiento eficiente para prevenir y reaccionar ante posibles infracciones de la normativa de competencia. Por ello, el programa no puede ser tenido en cuenta para atenuar la sanción.

- (322) SACYR hace mención en su escrito de alegaciones a un reconocimiento de los hechos que se le imputan, aunque la empresa no está conforme con la calificación jurídica que la CNMC les ha atribuido. Tampoco consta la adopción de medidas o investigaciones internas que pudieran haber esclarecido los hechos aportando documentación adicional a la autoridad de competencia. Por ello no puede considerarse que exista una colaboración activa y eficaz con la CNMC.

Las medidas aportadas por la empresa tampoco refieren políticas concretas que pudieran considerarse plenamente efectivas para concienciar e infundir en el seno de la empresa una cultura de cumplimiento normativo firme de las normas de defensa de la competencia o que determinen de forma más específica una colaboración adecuada en la instrucción del expediente.

- (323) Cuanto antecede lleva a esta Sala a considerar que ninguno de los programas aportados por las empresas resulta merecedor de los incentivos previstos en la citada *Guía de Compliance*.

VI.5. [QUINTO] Otras alegaciones

VI.5.A. Sobre la incoación del expediente y el principio *non bis in ídem*

- (324) SACYR alega que existiría un doble enjuiciamiento en este caso porque los hechos que sustentan este expediente coinciden con los del procedimiento que se declaró caducado. Ello supondría, en su opinión, una vulneración del principio *non bis in ídem*.
- (325) La incoación del expediente S/0021/20 (Obra Civil 2) que ahora se resuelve viene efectivamente precedida por la incoación del expediente S/DC/0611/17 (Obra Civil), puesto que mediante la Resolución de la Sala de Competencia del Consejo de 14 de julio de 2020 se declara la caducidad del primer expediente sancionador incoado, en los siguientes términos¹⁶⁹:

“En consecuencia, habiendo transcurrido el plazo de 18 meses legalmente establecido sin que esta Sala haya dictado resolución, el presente procedimiento sancionador ha caducado y la consecuencia inmediata debe ser el archivo de las actuaciones.

No obstante, la eventual infracción investigada no ha prescrito, motivo por el cual se insta a la Dirección de Competencia a incoar nuevamente el procedimiento sancionador, con las facultades de traslación conferidas en las normas y jurisprudencia citadas.” (Énfasis añadido)

Cuando se declaró la caducidad del expediente S/DC/0611/17, la Dirección de Competencia ya había emitido y notificado tanto el Pliego de Concreción de Hechos como la Propuesta de Resolución. Sin embargo, como señala la Resolución de la Sala de Competencia del Consejo de 14 de julio de 2020, la notificación de la PR no fue válida.

Por ello debe analizarse si la incoación de este procedimiento a los mismos sujetos por los mismos hechos y con los mismos fundamentos jurídicos podría vulnerar el principio *ne bis in ídem*, tanto en su vertiente material como en su vertiente formal.

- (326) En primer lugar, debe recordarse que el artículo 95.3 de la Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPA) establece¹⁷⁰:

“3. La caducidad no producirá por sí sola la prescripción de las acciones del particular o de la Administración, pero los procedimientos caducados no interrumpirán el plazo de prescripción.

En los casos en los que sea posible la iniciación de un nuevo procedimiento por no haberse producido la prescripción, podrán incorporarse a éste los actos y trámites cuyo contenido se hubiera mantenido igual de no haberse producido la caducidad.

¹⁶⁹ Resolución del Consejo de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia de 14 de julio de 2020, Expte. S/DC/0611/17 OBRA CIVIL.

¹⁷⁰ Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, BOE núm. 236 de 2 de octubre de 2015.

En todo caso, en el nuevo procedimiento deberán cumplimentarse los trámites de alegaciones, proposición de prueba y audiencia al interesado.” (Énfasis añadido).

Establece la LPA respecto del segundo procedimiento que

“podrán incorporarse a éste los actos y trámites cuyo contenido se hubiera mantenido igual de no haberse producido la caducidad. En todo caso, en el nuevo procedimiento deberán cumplimentarse los trámites de alegaciones, proposición de prueba y audiencia al interesado”.

- (327) Por otra parte, aunque el principio *non bis in ídem* no se recoge expresamente en el texto constitucional, el mismo se infiere de la vigencia de los principios de legalidad y tipicidad recogidos en el artículo 25 de la CE.

El principio tiene dos manifestaciones:

- La vertiente material, en virtud de la que nadie puede ser castigado dos veces por los mismos hechos con idéntico fundamento jurídico.
- La vertiente formal, que prohíbe la duplicidad de procedimientos sancionadores en el caso de que concurra la triple identidad de hechos, sujetos y fundamento.

- (328) En primer lugar, debe descartarse la aplicación de la vertiente material del principio, dado que, como se ha indicado, el expediente Obra Civil no concluyó con una resolución sancionadora por parte de la CNMC. Por ello no se puede plantear una situación de doble sanción ni siquiera una valoración doble de la conducta (que también merecería un análisis desde la perspectiva del principio de cosa juzgada).

- (329) Respecto de la vertiente procesal deben traerse a colación los distintos escenarios que ha analizado la jurisprudencia:

- Aquellos supuestos en los que el primer procedimiento se ha pronunciado sobre el fondo del asunto¹⁷¹.
- Aquellos supuestos en los que la resolución de archivo se produce por defectos formales que han surgido a lo largo del procedimiento sancionador.

En el segundo supuesto, ante el que nos encontramos en este caso, la Audiencia Nacional ha interpretado que no se infringe el principio *ne bis in ídem* cuando se incoó un nuevo procedimiento, a pesar de haber concurrido hasta dos resoluciones de archivo por parte del Consejo por defectos formales. La Sentencia de 3 de junio de 2021 se manifiesta en estos términos¹⁷².

¹⁷¹ Sentencia de la Audiencia Nacional de 7 de abril de 2021, rec. núm. 8/2018, Urbaser S.A. y Sertego Servicios Medioambientales, S.L.U. (Urbaser), ECLI:ES:AN:2021:1548. En este caso la Audiencia Nacional considera que concurre *non bis in ídem* si se incoa un nuevo procedimiento sancionador como consecuencia de una resolución judicial desfavorable respecto de la resolución sancionadora inicialmente impuesta.

¹⁷² Sentencia de la Audiencia Nacional de 3 de junio de 2021, rec. núm. 1/2019, Repsol Comercial de Productos Petrolíferos, S.A., ECLI:ES:AN:2021:2551.

“no apreciamos, como luego razonaremos, que esa actuación administrativa vulnere la garantía constitucional invocada por la recurrente, como es la vulneración del principio non bis in ídem.

No se ha vulnerado en su aspecto material por cuanto que cuando se dicta el acuerdo de incoación del último expediente sancionador, SNC/DC/44/19, ninguno de los dos expedientes sancionadores incoados con anterioridad, SNC/DC/059/18 y SNC/DC/144/18, habían terminado con resolución sancionadora sino que se habían archivado de oficio por defectos formales en la tramitación apreciados con anterioridad a que se dictara, en su caso, resolución sancionadora, tales como la caducidad del procedimiento administrativo en el SNC/DC/059/18 y defectos procedimentales al haberse acordado la incoación del expediente sancionador SNC/DC/0144/18 sin que se hubiera acordado formalmente la terminación del expediente anterior SNC/DC/059/18. Y esa declaración de archivo no impide que puedan incoarse nuevos expedientes sancionadores mientras no haya prescrito la acción de la Administración para perseguir esa conducta infractora y no haya recaído sanción administrativa, pues como señala el Tribunal Constitucional en la sentencia 177/1999, de 11 de octubre, ese principio “impide que, a través de procedimientos distintos, se sancione repetidamente la misma conducta”.

El Tribunal Supremo en su Sentencia de 10 de abril de 2018 mantiene también¹⁷³:

“Pues bien, compartimos el parecer de la Sala de instancia en cuanto a la apreciación de que la resolución que acuerda el archivo del procedimiento sancionador no realizó una valoración pormenorizada del material probatorio disponible, ni examinó con el necesario detenimiento la relación de hechos que la Dirección de Investigación recogía en su propuesta como acreditados.

(...)

la anulación del acuerdo impugnado no debe conducir a ningún pronunciamiento sobre los hechos que deben considerarse probados ni, desde luego, sobre su calificación jurídica o su encaje en un tipo infractor, sino que debe determinar, únicamente, que se ordene la retroacción del procedimiento administrativo al momento anterior a la decisión de archivo a fin de que el órgano actuante reanude la tramitación, recabando la información y practicando, en su caso, las pruebas complementarias que se consideren necesarias, y resuelva luego lo procedente de forma motivada”.

Los Tribunales europeos se han pronunciado de forma similar, en los asuntos *Toshiba y Marine Harvest ASA* en los que diferencia la solución basándose en si ha existido o no un pronunciamiento sobre el fondo del asunto¹⁷⁴:

¹⁷³ Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso, Sección 3ª) de 10 de abril de 2018, rec. núm. 583/2018, Hewlett Packard CIA y Hewlett Packard Española, S.L., ECLI:ES:TS:2018:1362.

¹⁷⁴ Sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Gran Sala) de 14 de febrero de 2012, As. C-17/10, Toshiba Corporation y otros contra Úřad pro ochranu hospodářské soutěže, ECLI:EU:C:2012:72, apartado 90; del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 15 de octubre de 2002, As. acumulados C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, C-250/99 P to C-252/99 P and C-254/99 P, Limburgse Vinyl Maatschappij NV (LVM), DSM NV y DSM Kunststoffen BV, Montedison SpA, Elf Atochem SA, Degussa AG, Enichem SpA, Wacker-Chemie GmbH y Hoechst AG y Imperial Chemical Industries plc (ICI) contra Comisión de las Comunidades Europeas, Rec. 2002, p. I-8375, ECLI:EU:C:2002:582, apartado 59 (asunto Limburgse Vinyl Maatschappij en adelante); del Tribunal General (Sala Quinta) de 26 de octubre de 2017, As. T-704/14, Marine Harvest ASA contra Comisión Europea, ECLI:EU:T:2017:753.

“Dicho principio prohíbe, en materia de competencia, que se condene o se inicie de nuevo un procedimiento sancionador de nuevo contra una empresa por un comportamiento contrario a la competencia a causa del cual ya ha sido sancionada o del que se la ha declarado no responsable mediante una decisión anterior que ya no puede ser objeto de recurso”.

El asunto *Limburgse Vinyl Maatschappij* ya estableció que no concurre vulneración del principio cuando la primera resolución sancionadora se ha anulado por razones formales. Entiende el Tribunal que la segunda decisión no se añade a la resolución de archivo, sino que la sustituye¹⁷⁵:

“En cambio, no se opone en sí mismo a que se reinicie un procedimiento que tenga por objeto el mismo comportamiento contrario a la competencia, cuando una primera decisión ha sido anulada por motivos de forma sin que haya habido un pronunciamiento sobre el fondo de los hechos imputados, de manera que la decisión de anulación no tiene el valor de una «absolución» en el sentido que se atribuye a dicho término en el ámbito punitivo. En semejante caso, las sanciones impuestas por la nueva decisión no se añaden a las impuestas por la decisión anulada, sino que las sustituyen.

La resolución de archivo no tiene el valor de una resolución absolutoria, sino que simplemente produce sus efectos respecto del primer expediente que se incoó, dándolo por terminado por un defecto formal”.

(330) De manera acorde a las exigencias legales y jurisprudenciales, en el presente expediente se ha producido un archivo de expediente por cuestiones estrictamente formales sin que se hayan enjuiciado los hechos desde una perspectiva material.

La nueva incoación de este procedimiento se realiza efectivamente a los mismos sujetos por los mismos hechos y con los mismos fundamentos jurídicos, sin embargo, la primera resolución carecía de fuerza absolutoria en el sentido que se atribuye a dicho término en el ámbito punitivo.

La declaración de caducidad del primer procedimiento no contiene ningún pronunciamiento sobre los hechos que deben considerarse probados ni sobre su calificación jurídica o su encaje en un tipo infractor. Tan solo determina la caducidad del procedimiento administrativo y solicita que se incoe un nuevo procedimiento que respete todas las formalidades que se consideren necesarias, y resuelva luego lo procedente de forma motivada, como en este momento se está haciendo.

Por ello esta resolución no se añade a la primera sino que la sustituye y por ello debe considerarse que no existe vulneración formal ni material del principio *non bis in ídem* y debe desestimarse la alegación de SACYR.

¹⁷⁵ Asunto *Limburgse Vinyl Maatschappij*, apartado 62.

VI.5.B. Sobre la supuesta vulneración de la separación funcional dirigida a garantizar la presunción de inocencia

(331) ACCIONA sostiene que la resolución del Consejo en el expediente S/DC/0611/17, al instar la incoación del presente expediente se ha extralimitado en sus funciones y ha invadido la competencia de la DC como órgano encargado de iniciar el expediente. Según la empresa se infringiría el principio de separación funcional entre órgano decisorio (Consejo) y órgano instructor (DC).

(332) Al respecto debe recordarse la dicción literal del artículo 49 de la LDC que establece:

“El procedimiento se inicia de oficio por la Dirección de Competencia, ya sea a iniciativa propia o del Consejo de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia o bien por denuncia”.

En la misma línea el artículo 20.8 de la Ley de creación de la CNMC que recoge entre las funciones del Consejo la de “interesar la instrucción de expedientes”¹⁷⁶.

Por ello, cuando la Sala en su decisión solicita a la DC que inicie un nuevo expediente sancionador sobre los mismos hechos y en relación con las mismas empresas aplica el mandato normativo sin que exista vulneración ninguna del principio de separación de funciones ni por lo tanto indefensión.

(333) ACCIONA alega también que la resolución de archivo y el mandato de incoación de un nuevo procedimiento sancionador, implicaría que el Consejo ha prejuzgado la decisión que deba tomarse en el presente expediente lo que colocaría a la empresa en una situación de indefensión.

Tal como se ha recordado en el epígrafe anterior, la Resolución de 14 de julio de 2020 declaraba la caducidad del expediente y solicita al órgano instructor la nueva incoación del procedimiento sancionador.

La mencionada resolución se limita a constatar la existencia de un defecto formal o procedimental que deriva en la caducidad del expediente y no entra en consideraciones de fondo. No existe en ella pronunciamiento alguno que implique un juicio del Consejo sobre ninguna cuestión sustantiva que suponga prejulgar el fondo del asunto.

En cualquier caso, la decisión acordada en aquella resolución de archivo lleva implícita la garantía de un nuevo procedimiento administrativo sometido a las reglas procedimentales y con pleno respeto a los derechos que asisten a las empresas que, a través del nuevo procedimiento, han podido defenderse con todas las garantías y medios que prevén las normas de aplicación.

Por ello esta alegación debe ser rechazada.

¹⁷⁶ Ley 3/2013, de 4 de junio de Creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, BOE núm. 134, de 5 de junio de 2013.

VI.5.C. Sobre la incorporación íntegra de lo actuado en el expediente S/0611/17 al presente expediente

(334) ACCIONA, DRAGADOS, FERROVIAL, OHL y SACYR consideran que la incorporación al presente expediente de la totalidad de la documentación contenida en el expediente S/DC/0611/17 vulnera sus derechos de defensa. Alegan que la DC no ha practicado nuevas actuaciones de instrucción dirigidas a esclarecer los hechos y habría utilizado la incorporación de las alegaciones de las partes al Pliego de Concreción de Hechos y a la Propuesta de Resolución del expediente caducado para ampliar la descripción de las conductas imputadas en el presente expediente (al incluir supuestamente como trabajos compartidos los proyectos constructivos).

(335) La facultad para incorporar la documentación del procedimiento archivado viene conferida por el artículo 95 de la Ley de Procedimiento Administrativo que establece que podrán incorporarse al nuevo procedimiento:

“los actos y trámites cuyo contenido se hubiera mantenido igual de no haberse producido la caducidad. En todo caso, en el nuevo procedimiento deberán cumplimentarse los trámites de alegaciones, proposición de prueba y audiencia al interesado”.

El Tribunal Supremo, en una reiterada jurisprudencia ha afirmado que¹⁷⁷:

“no cabe que en el nuevo procedimiento surtan efecto las actuaciones propias del primero, esto es, las surgidas y documentadas en éste a raíz de su incoación para constatar la realidad de lo acontecido, la persona o personas responsables de ello, el cargo o cargos imputables, o el contenido, alcance o efectos de la responsabilidad, pues entonces no se daría cumplimiento al mandato legal de archivo de las actuaciones del procedimiento caducado”.

(336) En el presente caso, resulta evidente que toda la documentación recabada en las inspecciones y en la que se basa la prueba de la existencia del acuerdo, debe incorporarse desde el expediente caducado al nuevo. De otro modo, se pondría en tela de juicio, de hecho, la posibilidad legal de reiniciar el expediente contenida expresamente en la Ley.

Todas las pruebas de cargo sobre las que se asienta la Propuesta de Resolución provienen de las inspecciones previas al expediente S/DC/0611/17 sin que se observe en el presente expediente un provecho de las actuaciones y documentación recabada durante la instrucción del procedimiento caducado, que es como se ha señalado, el límite considerado por nuestro Alto Tribunal.

Esta Sala puede constatar que el presente expediente se ha guiado con estricto cumplimiento de los trámites procedimentales previstos en las normas de aplicación, entre los que cabe reseñar la elaboración de un nuevo Pliego de Concreción de Hechos y de una nueva Propuesta de Resolución y el traslado de

¹⁷⁷ Por todas, Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso, Sección Tercera) de 23 de julio de 2020, rec. núm. 166/2019, ECLI:ES:TS:2020:2545.

ambos documentos para que las empresas presentaran las alegaciones y la solicitud de prueba que estimasen conveniente. También se ha ofrecido a las partes la posibilidad de realizar alegaciones en cada uno de los trámites preceptivos habiendo sido todas ellas consideradas en esta resolución.

- (337) Las empresas alegan que se habría empleado la información derivada de las alegaciones de las empresas a la Propuesta de Resolución del expediente caducado para ampliar las conductas e incluir *ex novo* como parte de la conducta tipificada el hecho de que se hayan compartido proyectos.

Una lectura de la mencionada Propuesta de Resolución permite, sin embargo, observar cómo ya entonces se incluían dentro del conjunto de trabajos compartidos los proyectos. Además, el Tribunal Supremo ha afirmado, cuando se trata de un procedimiento nuevo respecto de otro caducado que las nuevas actuaciones que se realicen:

“habrán de valorarse por su resultado o contenido actual y no por el que entonces hubiera podido obtenerse”¹⁷⁸.

La alegación realizada carece por tanto de verosimilitud.

VI.5.D. Alegaciones relativas a las inspecciones

- (338) DRAGADOS, SACYR y OHL han cuestionado las inspecciones practicadas por la DC los días 30 de mayo y 2 de junio de 2017, sobre la base de considerar que:

- No existían indicios suficientes que justificasen las inspecciones realizadas por la DC en el marco de la información reservada S/DC/0611/17.
- Se había producido una utilización ilegítima del hallazgo casual procedente de la inspección de noviembre de 2014 en la sede de DRACE.
- La Orden de Inspección resultaba imprecisa y no cumplía con los requisitos de fondo y forma previstos en el artículo 13.3 del RDC.
- La DC había incautado de manera ilegítima cierta documentación en el marco de las inspecciones al haber sido obtenida en los ordenadores y dispositivos de los empleados de las empresas.

- (339) Todas estas cuestiones fueron desestimadas por la Sala de Competencia en las Resoluciones de los recursos R/AJ/039/17, R/AJ/040/17, R/AJ/041/17 y R/AJ/042/17 y confirmadas por la Audiencia Nacional en varias sentencias dictadas recientemente¹⁷⁹.

¹⁷⁸ Sentencia del Tribunal Supremo de 21 de noviembre de 2012, rec. núm. 5618/2009, ECLI:ES:TS:2012:8444.

¹⁷⁹ Sentencias de la Audiencia Nacional de 29 de octubre de 2021, rec. núm. 701/2017, CORPORACIÓN ACCIONA INFRAESTRUCTURAS, S.L., ACCIONA CONSTRUCCIÓN, S.A. Y ACCIONA AGUA, S.A., ECLI:ES:AN:2021:4675; de 29 de octubre de 2021, rec. núm. 704/2017, VALORIZA AGUA, S.L., ECLI:ES:AN:2021:4903; de 29 de octubre de 2021, rec. núm. 705/2017, SACYR CONSTRUCCIÓN, S.L., ECLI:ES:AN:2021:4673; y de 2 de noviembre de 2021, rec. núm. 703/2017, SOCIEDAD ANÓNIMA DEPURACIÓN Y TRATAMIENTOS, SOCIEDAD UNIPERSONAL (SADYT), ECLI:ES:AN:2021:4824.

La Audiencia Nacional ha confirmado la razonabilidad y proporcionalidad de la decisión de entrada y registro domiciliario acordada por la CNMC en la Sentencia que resuelve el recurso 705/2017 presentado por SACYR que cuestionaba la existencia de indicios suficientes en la Orden de Inspección. La Sentencia afirma que la Orden de Investigación cumple en cuanto a su contenido las exigencias previstas en el artículo 13.3 del Reglamento de Defensa de la Competencia y añade que

“constan indicios particularizados respecto de las empresas recurrentes de tal manera que, al menos, en esa fase preliminar de la investigación son suficientes desde la perspectiva del derecho a la inviolabilidad del domicilio puesto que se ha concretado el objeto, la finalidad y el alcance de la misma y no existe un medio menos agresivo para continuar con la investigación”.

Sobre la existencia de un supuesto hallazgo casual de pruebas obtenidas en la inspección a la empresa DRACE también se pronuncia la citada sentencia la Audiencia Nacional y señala que¹⁸⁰:

“la conformidad a derecho de la Orden de Investigación en los términos que hemos expuesto y la existencia de autorización judicial para la entrada domiciliaria, permiten entender que se ha hecho utilización legítima del hallazgo casual procedente de la inspección de noviembre de 2014 en la sede de DRACE”.

La AN también descarta la existencia de una incorrecta incautación de documentación obtenida en los ordenadores y otros dispositivos de los trabajadores de la empresa. Al respecto, en la sentencia que resuelve el recurso 701/2017, indica que:

“los inspectores actuantes únicamente han incautado documentación electrónica que encontraron en los ordenadores de la empresa o dispositivos privados con uso profesional una vez utilizado el sistema del filtrado previo con el uso de palabras clave para identificar aquellos documentos que podían tener interés para la inspección y para la investigación descartando todos aquellos que no entraron en ese filtrado. Documentación que puede obtenerse no solo de los ordenadores proporcionados por la empresa a sus empleados sino también de sus dispositivos privados que se encuentren en la sede de la empresa siempre que respondan a las palabras claves utilizadas en el filtrado”.

- (340) Por todo ello, esta Sala reitera que la actuación inspectora se ha producido conforme a Derecho y con pleno respeto a los derechos y libertades de las empresas y los trabajadores inspeccionados.

VI.5.E. Sobre la supuesta desnaturalización de la información reservada

- (341) DRAGADOS y OHL denuncian que se habría producido un uso abusivo del periodo de información reservada en el marco del expediente S/DC/0611/17, por

¹⁸⁰ Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso, Sección Tercera) de 6 de abril de 2016, rec. núm. 113/2013, HONDA MOTOR EUROPE LIMITED, ECLI:ES:TS:2016:1507.

considerar que la DC empleó un tiempo excesivo que desnaturaliza esta fase previa al expediente.

- (342) A ello cabe responder que la pretendida alegación se refiere al periodo de información reservada de un expediente, aunque relacionado, distinto al resuelto en esta resolución que ya finalizó mediante la correspondiente resolución de archivo. Esta cuestión debería dilucidarse en el marco de los procedimientos judiciales abiertos por las empresas en relación con aquel expediente y no frente al presente procedimiento, al que no se le puede reprochar una excesiva duración sobre la base de contabilizar periodos relativos a otros expedientes ya terminados. En todo caso, y dado que algunas de las empresas en sus recursos judiciales contra las resoluciones de los recursos administrativos antes citados ya introdujeron este debate, la Audiencia Nacional ya ha tenido la oportunidad de pronunciarse sobre esta cuestión en su sentencia de 29 de octubre de 2021 (recurso 705/2017) en la que considera que

“no existe ninguna previsión legal sobre la duración máxima que ha de tener el trámite de información reservada y por esa razón el transcurso de dicho plazo no se computa a efectos del instituto de la caducidad del procedimiento sancionador. Y no se puede afirmar que durante ese periodo la Dirección de Competencia incurrió en una censurable inactividad y que, de repente, comenzó a realizar inspecciones simultáneas pues tuvo que valorar los correos anteriores obtenidos en la sede de DRACE y otras cuatro empresas, en noviembre de 2014. A falta de datos que corroboren esa alegación y que la actora no proporciona debe tenerse en cuenta los otros expedientes en curso que tramita la CNMC con sus correspondientes inspecciones y la necesidad por tanto de valorar la información obtenida y preparar las inspecciones que se realizaron en las empresas afectadas en el presente expediente”.

- (343) Esta Sala se remite al citado pronunciamiento judicial y a otros que pudieran producirse en el marco de los procedimientos judiciales abiertos.

VI.5.F. Sobre la solicitud de práctica de la prueba

- (344) El artículo 51.1 de la LDC dispone que el Consejo de la CNMC podrá ordenar, de oficio o a instancia de algún interesado, la práctica de pruebas distintas de las ya practicadas en la fase de instrucción ante la DC, así como la realización de actuaciones complementarias, con el fin de aclarar cuestiones precisas para la formación de su juicio en la toma de decisión.
- (345) Esta Sala considera pertinente incorporar al expediente todos los documentos nuevos aportados por las partes junto con sus escritos de alegaciones a la Propuesta de Resolución, si bien dichos documentos no aportan valor añadido respecto a la información que ya obraba en el expediente y en función de la cual se han considerado acreditados los hechos de esta resolución y se ha sustanciado la imputación a las entidades incoadas. Por ello carecen de virtualidad para modificar la valoración realizada en esta resolución.

(346) Asimismo, esta Sala rechaza la admisión de las siguientes pruebas propuestas por las empresas imputadas:

- DRAGADOS: la solicitud de oficio a ADIF, a la Dirección General de Carreteras, al Grupo Fomento y a la Consejería de Educación y Cultura de la Generalitat Valenciana, para que aporten información concreta sobre determinados contratos licitados por esos Organismos.
- FCC: la solicitud de prueba documental relativa al requerimiento a las Administraciones Públicas ante las cuales se hubiesen presentado trabajos compartidos en alguna licitación de conformidad con las pruebas obrantes en el expediente a fin de que aporten, respecto de cada una de ellas, la documentación relativa a la apertura de las licitaciones.
- FERROVIAL: la solicitud de oficio a ADIF para que presente información detallada sobre las tres licitaciones analizadas en la propuesta de resolución.

(347) Esta Sala considera que ninguna de las pruebas mencionadas resulta decisiva en términos de defensa. A la vista del análisis hasta ahora realizado, esta Sala entiende que todos los elementos fácticos en los que se fundamenta la declaración de infracción están disponibles en el presente expediente y las pruebas adicionales solicitadas no superan el juicio de pertinencia necesario conforme al artículo 24.2 de la CE, en la medida en que carecen, por sí solas, de suficiente capacidad para desvirtuar el análisis de la conducta imputada a las entidades incoadas o para aportar valor añadido en términos de defensa de las incoadas¹⁸¹. En consecuencia, las citadas pruebas no aportan, a juicio de esta Sala, un valor añadido para el análisis y valoración de las conductas aquí sancionadas, motivo por el cual se rechaza su admisión.

VI.5.G. Sobre la solicitud de vista

(348) Todas las empresas han solicitado la celebración de vista ante la Sala.

Al respecto, cabe señalar que la vista oral ante la Sala del Consejo, prevista en el artículo 51.3 de la LDC, se configura como una potestad discrecional del Consejo, que la puede acordar *“cuando la considere adecuada para el análisis y enjuiciamiento del objeto del expediente”* (art. 19.1 RDC).

Esta Sala, teniendo en cuenta el carácter potestativo de la vista oral y la rotundidad de la carga probatoria obrante en el expediente, ha decidido no acceder a la solicitud de celebración de vista por no considerarlo necesario para la valoración del asunto, sin que de esta negativa pueda derivarse ningún tipo de indefensión.

¹⁸¹ Sentencias del Tribunal Constitucional 192/1987, de 2 de diciembre, BOE núm. 309, de 26 de diciembre de 1987; del Tribunal Constitucional (Sala Primera) 212/1990, de 20 de diciembre, BOE núm. 9, de 10 de enero de 1991; y del Tribunal Constitucional (Sala Segunda) 297/1993, de 18 de octubre, BOE núm. 268, de 9 de noviembre de 1993.

VI.5.H. Sobre la solicitud de confidencialidad

(349) Esta Sala, tras analizar los escritos de alegaciones y los documentos adjuntos presentados en la fase de resolución, considera que los mismos contienen datos de carácter comercial y estratégico de las empresas que merecen la consideración de información confidencial. Se declara, por tanto, confidencial la siguiente información:

- ACCIONA: El plan de cumplimiento normativo (folios 111.161 a 111.173) y la Información desagregada sobre el volumen de negocios del Grupo (folios 112660 y 112669).
- OHL: Datos de facturación contenidos en el párrafo 224 de su escrito de alegaciones (folio 111.399); datos relativos a la estrategia empresarial contenidos en los siguientes párrafos de su escrito de alegaciones: 250 (folio 111.403), 254 (folio 111.404); 256 (folio 111.404); 260 (folio 111.405); Datos desagregados sobre su volumen de negocios en el mercado afectado (folios 112.736 a 112.738).
- DRAGADOS: Datos desagregados sobre su volumen de negocios en el mercado afectado (folios 111.782 a 111.784 y 112.649 a 112.655).
- FCC: Información económica confidencial contenida en la tabla 3 de su escrito de alegaciones (folio 112.150); Información estratégica y de facturación contenida en los informes que constan en los anexos 1 y 2 a su escrito de alegaciones. Aporta versión no confidencial.
- FERROVIAL: Datos desagregados de su volumen de negocios en el mercado afectado y de facturación de la empresa (folios 112.677 a 112.685).
- SACYR: Datos desagregados sobre su volumen de negocios en el mercado afectado (folios 112.695 a 112.708).
- LANTANIA: Datos de volumen de negocios y mercado afectado (folios 112.712 a 112.718).

(350) Por lo que se refiere al volumen de negocios total de las empresas para el ejercicio 2021, esta Sala considera que la citada información, además de tener carácter público, dado que es información que consta o constará en los registros públicos correspondientes, es una información necesaria para el cálculo de la sanción y refleja el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 63 de la LDC, que condiciona el cálculo de la misma al porcentaje del volumen de negocios total de la empresa del año anterior, por lo que no procede declarar su confidencialidad, a excepción de los datos de LANTANIA que sí se declaran confidenciales en su totalidad.

VI.6. [SEXTO] Determinación de la sanción

VI.6.A. Criterios para la determinación de la sanción

(351) De acuerdo con la calificación jurídica anterior, se considera que ACCIONA, DRAGADOS, FCC, FERROVIAL, OHL y SACYR incurrieron en una infracción única y continuada del artículo 1 de la LDC, así como del artículo 101 del TFUE,

como resultado de las conductas anticompetitivas que llevaron a cabo en el seno del Grupo, descritas en el fundamento jurídico VI.4.A.b.

- (352) Se ha declarado la existencia de una infracción muy grave (artículo 62.4.a de la LDC) que podrá ser sancionada con una multa de hasta el 10% del volumen de negocios total mundial de las empresas infractoras en el ejercicio inmediatamente anterior al de imposición de la multa (art. 63.1.c), esto es, 2021.
- (353) En el sistema español, la determinación de las sanciones de competencia debe realizarse sobre la base de los criterios fijados en el artículo 64 de la LDC y de conformidad con la doctrina jurisprudencial fijada por nuestro Tribunal Supremo¹⁸². En ella, respecto de las sanciones en materia de competencia, se subraya la relevancia del respeto a “los principios de proporcionalidad y disuasión que se espera de las mismas”¹⁸³.
- (354) En particular, cuando se aplican las normas de la Unión Europea, las sanciones deben calcularse por las autoridades nacionales de la competencia de forma que se garantice una aplicación eficaz y uniforme del Derecho europeo de la competencia¹⁸⁴. Ello exige que se determinen tomando como base los criterios de gravedad y duración de las infracciones, respetando los principios de efectividad, proporcionalidad a la infracción cometida y disuasión¹⁸⁵. En efecto, la Directiva ECN+ establece que:

“Con objeto de garantizar que las multas impuestas por infracción de los artículos 101 o 102 del TFUE reflejen la importancia económica de la infracción, las ANC deben tener en cuenta la gravedad de la misma. Las ANC también deben poder fijar multas que sean proporcionales a la duración de la infracción. Estos factores deben evaluarse de acuerdo con la jurisprudencia pertinente del Tribunal de Justicia de la Unión Europea y de modo que se garantice la disuasión. La evaluación de la gravedad se debe hacer caso por caso para todos los tipos de infracción, teniendo en cuenta todas las circunstancias del caso. Entre los factores que se pueden tener en consideración se encuentran la naturaleza de la infracción, la cuota de mercado

¹⁸² Especialmente, la Sentencia del Tribunal Supremo de 29 de enero de 2015. rec. núm. 2872/2013, BCN ADUANAS Y TRANSPORTES, S.A., ECLI:ES:TS:2015:112.

¹⁸³ Por todas, la Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso, Sección Tercera) de 24 de febrero de 2017, rec. núm. 1314/2014, Federación de Cines de España (FECE), ECLI:ES:TS:2017:668.

¹⁸⁴ Véase la apreciación al respecto del Reglamento CE 1/2003 desde su propio considerando primero.

¹⁸⁵ Directiva (UE) 2019/1 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2018, encaminada a dotar a las autoridades de competencia de los Estados miembros de medios para aplicar más eficazmente las normas sobre competencia y garantizar el correcto funcionamiento del mercado interior (OJ L11, de 14 de enero de 2019, p.3-33). ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2019/1/oj>. Véase su considerando 40 cuando establece: “Para garantizar la aplicación efectiva y uniforme de los artículos 101 y 102 del TFUE, las autoridades administrativas nacionales de competencia deben tener la facultad de imponer multas efectivas, proporcionadas y disuasorias a las empresas y asociaciones de empresas que infrinjan los artículos 101 o 102 del TFUE”.

combinada de todas empresas involucradas, el alcance geográfico de la infracción, el hecho de que la infracción se haya aplicado, el valor de las ventas de bienes y servicios de la empresa a que se refiere directa o indirectamente la infracción y el tamaño y poder de mercado de la empresa implicada.”

- (355) Las conductas sancionadas han afectado a licitaciones públicas convocadas en los mercados de obra o ingeniería civil, edificación residencial y edificación no residencial (art. 64.1.a). Se trata de contratos de gran relevancia desde una perspectiva económica (las licitaciones afectadas tenían un presupuesto total de miles de millones de euros) y que afectan a infraestructuras que inciden en la protección del interés general como hospitales, puertos y aeropuertos, carreteras etc.
- (356) Las empresas responsables son las principales del mercado afectado en España durante el periodo considerado (art 64.1.b). Su conocimiento y experiencia del sector y de las reglas que inspiran los procedimientos de contratación son innegables.
- (357) La infracción se produce en todo el mercado nacional y tiene capacidad para afectar al comercio interior de la UE (art. 64.1.c).
- (358) La conducta ha tenido efectos frente a la Administración y frente a los competidores de las empresas del G7 (art 64.1.e).
- (359) La duración de las infracciones de las distintas empresas es la siguiente (art. 64.1.d).

Tabla 22. Duración de las infracciones por empresa

Entidades infractoras	Duración de la infracción (meses)
ACCIONA	305 (1992-11 mayo 2017)
DRAGADOS	304 (1992-20 abril 2017)
FCC	293 (1993-11 mayo 2017)
FERROVIAL	304 (1992-27 abril 2017)
OHL	221 (1999-11 mayo 2017)
SACYR	220 (1999-20 abril 2017)

- (360) No concurren circunstancias agravantes o atenuantes de los artículos 64.2 y 64.3 de la LDC.

VI.6.B. Volúmenes de negocios tenidos en cuenta para el cálculo de la sanción

- (361) Se recoge en la tabla siguiente la facturación total mundial de las empresas infractoras en el año 2021.

Tabla 23. Volumen de negocios total en 2021

Entidades infractoras	Volumen de negocios total en 2021 (€)
ACCIONA	1.326.242.550
DRAGADOS	892.940.000 ¹⁸⁶
FCC	1.710.451.000
FERROVIAL	1.031.477.000
OHL	593.820.471 ¹⁸⁷
SACYR	2.429.014.894

Fuente: Datos aportados por las empresas

- (362) El mercado afectado por la conducta es el de obra o ingeniería civil, edificación residencial y edificación no residencial y determina los volúmenes de negocio de cada empresa en el mismo.

VI.6.C. Tipos y sanción impuesta

- (363) Esta Sala considera que los tipos propuestos en la Propuesta de Resolución, dado que la práctica no se ha calificado de cártel por no tratarse de una colusión de las típicamente sancionadas hasta el momento por las autoridades de competencia (como las fijaciones de precio o los repartos de mercado), resultan suficientes.

Tabla 24. Tipo sancionador total (% del volumen de negocios total) por empresa responsable

Empresas	Tipo sancionador (% del volumen de negocios total)
ACCIONA	5,5%
DRAGADOS	6,4%
FCC	5,8%
FERROVIAL	5,8%
OHL	5,3%
SACYR	5,3%

- (364) Aunque un tipo sancionador sea proporcionado a la gravedad y características de la infracción cometida, en ocasiones la aplicación de ese porcentaje al volumen de negocios total de la empresa podría conducir a una sanción en euros que resultase desproporcionada en relación con la efectiva dimensión de las conductas anticompetitivas en el mercado afectado durante el tiempo de la infracción, especialmente en caso de empresas marcadamente multiproducto. La jurisprudencia exige considerar la dimensión de la concreta infracción para asegurar la proporcionalidad de las multas.

¹⁸⁶ Dragados ha aportado los datos de facturación correspondientes al año 2020 por no disponer todavía de los datos del año 2021.

¹⁸⁷ Teniendo en cuenta el importe presentado por la citada empresa, se advierte de la facultad de la Subdirección de Vigilancia de la CNMC para comprobar la exactitud de la información aportada.

- (365) En este caso, todas las conductas sancionadas en el expediente se refieren a licitaciones públicas¹⁸⁸. Por ello, esta Sala considera que, para analizar la proporcionalidad existente entre la sanción que va a imponerse y la infracción declarada, debe considerarse el volumen de negocio de cada empresa vinculado con licitaciones públicas. Los factores utilizados por la DC para el cálculo de la proporcionalidad de la sanción deben, por tanto, ser igualmente reconsiderados atendiendo, esencialmente, al cambio de volumen de negocios en el mercado afectado. Las empresas han declarado las siguientes cifras:

Tabla 25. Volumen de negocio de las empresas vinculado con en licitaciones públicas

Entidades infractoras	VNMA (€)
ACCIONA	18.664.606.607
DRAGADOS	40.127.733.095
FCC	25.652.419.667
FERROVIAL	24.452.262.667
OHL	13.671.633.333
SACYR	10.602.386.087

- (366) Teniendo en cuenta todas las consideraciones anteriores y el resto de las circunstancias del caso, esta Sala considera que la sanción económica que corresponde imponer a las empresas es la siguiente:

Tabla 26. Sanciones por empresa responsable

Empresas	Sanción (€)
ACCIONA	29.400.000
DRAGADOS	57.100.000
FCC	40.400.000
FERROVIAL	38.500.000
OHL	21.500.000
SACYR	16.700.000

VI.6.D. Alegaciones sobre la propuesta de sanción

- (367) Varias de las alegaciones que se han realizado referidas al cálculo de las sanciones en la Propuesta de Resolución carecen ya de fundamento, dado que en la resolución se han acogido. Por ello, se responde tan solo a las que aún mantienen su vigencia.

¹⁸⁸ FERROVIAL alega que la sanción propuesta por la DC no resulta coherente con la de otras entidades considerando los datos del expediente. Tal discordancia encuentra su razón de ser en el hecho de que la DC no empleó los mismos parámetros en la estimación del volumen de negocios de tal entidad y los del resto de empresas que no ofrecieron datos completos. El cambio sobre la consideración del volumen de negocio de mercado afectado por la infracción supone que no es necesario recoger esta alegación.

VI.6.D.a. Consideración incorrecta del volumen de negocios consolidado

- (368) FERROVIAL, FCC y OHL consideran que el volumen de negocios total considerado para calcular sus sanciones genera errores en el cálculo de sus sanciones.

FCC afirma que, a pesar de que la DC señale que se tienen en cuenta los volúmenes de negocios totales de las empresas incoadas para el cálculo de la sanción, la revisión de las cifras aportadas por las diferentes empresas demostraría que algunas de ellas han aportado cifras de negocios no totales. Mencionan el caso de DRAGADOS, cuyo volumen de negocios sería mucho menor que el volumen de negocios aportado en el expediente S/DC/0611/17 Obra Civil.

Para responder a estas alegaciones debe recordarse que el artículo 63.1 de la LDC se refiere al volumen de negocios total mundial de las empresas por lo que éste es el parámetro de cálculo empleado. En el caso de que algunas empresas hubiesen facilitado cifras de volumen de negocios incorrectas, conviene subrayar que todas las solicitudes de información requerían la cifra de negocios consolidada correspondiente al año inmediatamente anterior a la imposición de la sanción. Si alguna de las cifras aportadas por las empresas no corresponde con la realidad, se adoptarían las medidas oportunas.

- (369) FERROVIAL considera que los servicios intra-grupo no deberían considerarse ventas a los efectos del volumen necesario usado para el cálculo de la sanción.

Al respecto debe recordarse que el artículo 63.1 de la LDC se refiere al volumen de negocios total de las empresas. Por tanto, uno de los parámetros del cálculo de la sanción es su volumen de negocios total, tal y como aparece en sus cuentas anuales. En cualquier caso, y como se ha indicado en la motivación de la sanción, para cada empresa se ha realizado un análisis de proporcionalidad de la sanción determinada.

VI.6.D.b. Necesidad de tener en cuenta el impacto generado por la crisis sanitaria del Covid-19

- (370) ACCIONA, OHL y SACYR consideran que habría que tener en cuenta las circunstancias derivadas de la crisis sanitaria y económica causada por la epidemia de COVID-19, para valorar la capacidad de pago real que las compañías tendrán en este nuevo escenario.

- (371) El volumen de negocios total de una compañía del año inmediatamente anterior a la sanción refleja la capacidad que las empresas imputadas tendrían para hacer frente a una sanción impuesta por la autoridad de competencia en el momento más próximo en el tiempo a la resolución sancionadora para el que existen datos fiables de la contabilidad de las empresas.

En cualquier caso, como ya se ha dicho anteriormente, la multa impuesta en este caso ha considerado la aplicación del principio de proporcionalidad a la infracción cometida, previa a la crisis mencionada.

VI.6.D.c. La posible incidencia de la falta de precedentes

- (372) DRAGADOS y FCC consideran que la falta de precedentes debería tenerse en cuenta para imponer una sanción simbólica o reducida. FCC señala, además, que la falta de precedentes habría impedido a las empresas valorar la gravedad de su conducta.

Al respecto debe afirmarse que, para calcular la sanción, en esencia respetada por el Consejo, la DC ha tenido en cuenta las características de la infracción cometida según lo previsto en el artículo 64.1 de la LDC. La novedad o falta de precedentes de la infracción no se encuentra entre las circunstancias atenuantes mencionadas en el artículo 64.3 de la LDC. Por otra parte, se ha acreditado en el expediente la existencia de precedentes que impedirían asumir una falta de conciencia suficiente de antijuridicidad por parte de las empresas.

VI.7. [SÉPTIMO] La prohibición de contratar

- (373) El artículo 71.1.b) de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP), dispone que quedan sujetas a la prohibición de contratar con las entidades que forman parte del sector público las personas que hayan sido sancionadas con carácter firme por infracción grave en materia de falseamiento de la competencia. En esta resolución, que pone fin al procedimiento sancionador y contra la que no cabe recurso alguno en vía administrativa, se pone de manifiesto la responsabilidad de varias empresas por infracción del artículo 1 de la LDC, que debe ser calificada como infracción de falseamiento de la competencia a los efectos del mencionado artículo 71.1.b) de la LCSP.

La mencionada prohibición de contratar fue introducida en el ordenamiento jurídico por la disposición final novena de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, que modificó los artículos 60 y 61 del entonces vigente texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (aprobado mediante Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre) y cuya entrada en vigor tuvo lugar el 22 de octubre de 2015¹⁸⁹. Se ha constatado en esta resolución que la duración de la conducta ilícita se ha extendido más allá del 22 de octubre de 2015, por lo que corresponde la aplicación de la misma sin perjuicio de la diferente participación de cada una de las empresas en dicha infracción.

- (374) La prohibición de contratar debe tener una duración y alcance determinados por lo que, en el caso de que los mismos no se determinen expresamente en la resolución administrativa o judicial correspondiente éstos deberán ser fijados en

¹⁸⁹ Disposición final decimoctava de la Ley 40/2015, de 1 de octubre.

un procedimiento *ad hoc* (art. 72.2 LCSP). Siendo ello así, y al margen del plazo en el que dicha duración y alcance deban fijarse (art. 72.7 LCSP) cabe identificar un automatismo en la prohibición de contratar derivada de infracciones en materia de falseamiento de la competencia, que deriva *ope legis* o como mero reflejo del dictado de una resolución que declare dicha infracción por así disponerlo el mencionado artículo 71.1.b) de la LCSP.

- (375) Esta resolución no fija la duración y alcance de la prohibición de contratar. Por lo tanto, tales extremos deberán determinarse mediante procedimiento tramitado de acuerdo con el artículo 72.2 de la LCSP. A tal efecto, se acuerda remitir una certificación de esta resolución a la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado.

VII. RESUELVE

Primero. Declarar que en el presente expediente se ha acreditado la existencia de una infracción muy grave del artículo 62.4 a) en relación con 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, en los términos establecidos en el fundamento de derecho cuarto.

Segundo. Declarar responsables de dichas infracciones a las siguientes entidades:

- Acciona Construcción, S.A.
- Dragados, S.A.
- FCC Construcción, S.A.
- Ferrovial Construcción, S.A.
- Obrascón Huarte Lain, S.A.
- Sacyr Construcción, S.A.

Tercero. Imponer las siguientes sanciones a las empresas declaradas responsables:

- Acciona Construcción, S.A.: **29.400.000 euros**
- Dragados, S.A.: **57.100.000 euros**
- FCC Construcción, S.A.: **40.400.000 euros**
- Ferrovial Construcción, S.A.: **38.500.000 euros**
- Obrascón Huarte Lain, S.A.: **21.500.000 euros**
- Sacyr Construcción, S.A.: **16.700.000 euros**

Cuarto. Declarar el archivo de las actuaciones seguidas contra la empresa LANTANIA, S.A.

Quinto. Intimar a las empresas infractoras para que en el futuro se abstengan de realizar conductas semejantes a la tipificada y sancionada en la presente resolución.

Sexto. Instar a la Dirección de Competencia para que vigile el cumplimiento íntegro de esta resolución.

Séptimo. Resolver sobre la confidencialidad relativa a la documentación aportada por las empresas de conformidad con lo señalado en el apartado VI.5.H de esta resolución.

Octavo. Remitir esta resolución a la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado de acuerdo con lo previsto en el fundamento de derecho séptimo.

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

ANEXO I: EJEMPLOS DE TRABAJOS COMPARTIDOS EN LICITACIONES ENTRE LOS AÑOS 2008 A 2017

(Fuente: SACYR, folio 46.854)

LICITACIONES AÑO 2006

CLIENTE	Contrato	Presupuesto licitación	Sol. Obligación	Sol. Vol.	PAC	Geotecnia	Topografía	Com. Med	M. ambiente	SS	nº	Costo Total trabajos	No van Grupo	
CAMPUS DE LA JUSTICIA DE MADRID	Urbanización del Campus de la Justicia de Madrid, Fase I	93.052.000,00		Plan Logístico	X			X			7	26.000,00		
							X				7	2.600,00		
										X		6	1.800,00	ANA
											X	7	1.700,00	
GIASA	Eje diagonal intermedio Estepa-Lucena-Ubeda. Duplic. Calzada A-340. Tr.. Enlace A-45-A-318 (Córdoba)	33.662.974,69	Prescripciones		X			X			7	6.000,00		
								X		6	1.800,00	DRA		
									X	6	1.700,00	DRA		
GTP GEN. VALENCIANA	Proyecto y construcción de Infraestructura Modificación de rasante y cubrición de vía en el entorno de la estación de Benimamet	29.301.062,52	PyO								5	175.040,00	CC, FA	
A C SEGURA	Tramo II:Obras correspondientes a la conducción troncal, balsa de los Almagros y los ramales de la Pinilla y las palas.	28.604.247,70	PyO	X							6	13.500,00	FA	
TUSSAM	Metro ligero Sevilla Fase I	27.855.730,00	Desv T.+SSAA		X			X			6	9.000,00	FA	
								X		6	1.800,00	FA,SAC*		
									X	6	1.700,00	FA,SAC*		
ACUAMED	Derivación de caudales del río Belcaire	25.676.459,91	Rv.técnica+Desvíos+SSAA+Señali+Segur+Accesos 5 hojas								6	8.000,00	FCC	
								X		6	1.800,00	FA		
									X	6	1.700,00	FA		
Ayto.de Parla	Urbaniz.de la UE1 del PAU-5 y obras de acceso y servicios del hospital	24.296.322,00	Desvíos+SSAA+Señalización+Descomp.					X			7	3.100,00		
								X		7	1.800,00			
									X	7	1.700,00			
Giasa	Nueva ctra.entre la variante de Coín y Casapalma. A-355	14.724.537,00	Prescripciones		X			X			6	5.400,00	DRA	
								X		6	1.800,00	DRA		
									X	6	1.700,00	DRA		
JTA. Comp. Valdebebas	Urbanización Ambito U.S. 4,01 Valdebebas. Lote 5. Actuaciones sobre la M-40 y Conexión Parque de Valdebebas - Sanchinarro	7.500.000,00			X			X			7	7.500,00		
				10 Páginas					X		7	1.800,00		
				10 Páginas					X	7	1.400,00			
A C SEGURA	Tramo V: Obras de la balsa de Convera-Sucina, incluido el ramal de conexión a la red.	6.999.487,00	PyO	X							6	17.000,00	FA	
							X				7	12.264,29		

LICITACIONES AÑO 2007

CLIENTE	Contrato	Presupuesto licitación	Sol. Obligación	Sol. Vol.	PAC	Geotecnia	Topografía	Com. Med	M. ambiente	SS	nº	Costo Total trabajos	No van Grupo
DGC	A-2 T-1: MADRID (5) - R-2 (62). 57KM	670.432.347,00		SS.AA							6	15.960,00	ANA
						X					5	3.175,05	ANA, FA
									X			7	38.037,00
JCYL	Complejo hospitalario Hospital Salamanca	184.379.778,00	PYO					X			7	12.500,00	
ACUAMED	Reord. Infraestr. Hidráulica huerta y red saneam. área metropolitana de Valencia, acequia Favara y colector oeste fase I en Valencia	58.439.000,00	PROYECTO								6	30.000,00	FA
									X		5	1.800,00	FCC, FA
						X						7	3.000,00
EPSAR	Sistema General Saneamiento, Depuración y Reutilización de L'Alacanti Sur	56.363.214,16	PyO	Obra exterior			X				5	1.700,00	FCC, FA
								X			6	17.750,00	ANA
Campus de la Justicia	Juzgados de lo social y lo mercantil	45.572.868,00	PyO			X					6/7	17.714,67	CC?
EGMASA	Encauzamiento Guadarranque	36.206.278,00	Prescr		X	X		X			6	14.400,00	ANA
										X	6	1.800,00	DRA
											X	7	1.700,00
ACUAMED	IDAM de Denia (Alicante)	34.366.000,00	PyO	Obra Exterior + SSAA							6	32.000,00	FCC
						X					4	1.800,00	ANA, FA, FCC
										X		4	1.700,00
ACUAMED	Actuación urg. 3.2.e "Reutilización de aguas residuales depuradas de Albufera Sur" (V)	26.508.000,00	PROYECTO	Rev. Técnica				X			7	19.500,00	
						X	Validación Geotécnica				7	7.080,00	
										X		6	1.800,00
GIASA	Variante de Marchena en la carretera A-364 (Sevilla)	17.360.000,00		Prescrip	X		X				7	1.200,00	
									X		6	6.000,00	
										X	6	1.800,00	DRA
GIASA	Enlace Santa Fe Pk-2+900 Carretera A-92-G	12.480.167,00		Prescrip?	X		X				6	1.600,00	DRA
									X		6	9.100,00	FA
						25 Páginas				X		5	1.800,00
EGMASA	Reparación Del Canal De La Minilla 8ª Fase (SE)	9.096.901,00						X			5	1.400,00	FA, CC
						X					6	6.400,00	FA
										X		5	1.800,00
									X	5	1.700,00	FA, DRA	

LICITACIONES AÑO 2008

CLIENTE	Contrato	Presupuesto licitación	Sol. Obligación	Sol. Vol.	PAC	Geotecnia	Topografía	Com. Med	M. ambiente	SS	nº	Costo Total trabajos	No van Grupo	
GFASA	Línea 1 del Metro Ligero de Granada. Tramo II. Subtramo 1.2 Méndez Nuñez - Pk. 1 + 800 (Gr)	79.455.835,00	Prescripciones		X		X	X			7	46.000,00		
				25 Pág					X		5	1.800,00	DRA, ANA	
				40 Pág					X		5	1.700,00	DRA, ANA	
GFASA	Infraestructura y urbanización de las líneas 1 y 2 del Metro de Málaga. Tramo Renfe-Guadalmedina	59.603.630,00			X		X	X			6	6.000,00	ANA	
								X		5	1.600,00	ANA, FCC		
								X		5	1.400,00	ANA, FCC		
ACUAMED	Planta Desaladora de Moncofa y obras complementarias (Castellón).	53.061.998,00	PROYECTO	Obras Exteriores							5	45.000,00	CC,ANA	
GFASA	Duplicación Plataforma del EFT. Tramo Pedrera - Conexión Estación Antequera. Subtramo II Fuente Piedra- Antequera/Sta. Ana	52.412.825,00	Prescrip - 60 Pág.		X			X			7	8.000,00		
				25 Pág				X		7	1.800,00			
				40 Pág.				X		6	1.700,00	DRA		
ACUAMED	Conex. Presa Cuevas de Almanzora. Conducción EDAM de Carboneras al Valle del Almanzora (Almería)	24.049.000,00	Desvíos, SS.AA., Plan Acceso, Observ. Prop. Económica									6	10.750,00	CC
								X		6	1.800,00	DRA		
								X		6	1.700,00	DRA		
Aguas Cuenca del Tajo	Red Sureste reutilización aguas, Actuación 1: Edar de Rejas	16.644.945,75	PyO	Obras exteriores							6	18.000,00	SAC	
GIASA	Acondicionamiento y adecuación urbana del acceso a Sanlúcar de Barrameda por la carretera de Jerez (A-480). Cádiz	10.042.025,00	Prescripciones		X		X	P. Refundido?			6	7.000,00	ANA	
				25 Pág				X		6	1.800,00	ANA		
				40 Pág				X		5	1.700,00	ANA, DRA		
AYTO Madrid	Urbanización margen derecha del río Manzanares. Avda. de Portugal-Travesía Ivan de Vargas (Madrid)	7.398.888,00	Afecciones traf SSAA		X			X			7	7.000,00		
						X				7	2.700,00			
								X		7	1.700,00			
EPSAR	TRATAMIENTO TERCARIO DE LA EDAR DE MORAIRA E INSTALACIONES PARA LA REUTILIZACIÓN DEL AGUA TRATADA. MORAIRA (ALICANTE)	6.431.620,69	PyO		Emisario y Reutilización						5	4.600,00	DRA, ANA	
						X				5	6.341,06	DRA, ANA		
								X		4	1.800,00	DRA, ANA, FA		
A C TAJO	mejora y ampliación de la estación de tratamiento de agua potable (ETAP) de El Girasol (Cuenca).	4.156.929,60	PyO			X	X				4	4.200,00	OHL,FCC,ANA	
								X		4	1.800,00	OHL,FCC,ANA		

LICITACIONES AÑO 2009

CLIENTE	Contrato	Presupuesto licitación	Sol. Obligación	Sol. Vol.	PAC	Geotecnia	Topografía	Com. Med	M. ambiente	SS	nº	Costo Total trabajos	No van Grupo	
SOGEPSA	Urbanización del plan parcial "Bobes Industrial", Siero	34.435.611,00		SSAA			X	X			7	6.500,00		
						X					7	2.540,00		
				Mejoras						X		6	1.800,00	OHL
										X		5	1.700,00	ANA, OHL
GIASA	Autovía A-357 del Guadalhorce. Tramo: Casa palma-enlace de Ceralba, Malaga	32.348.521,63	Prescripciones		X		X				5	5.100,00	ANA, CC	
									X		6	1.200,00	CC	
									X		5	1.200,00	CC, DRA	
AYTO Madrid	Recogida de vertidos margen izda. Manzanares Presa del Pardo-Hipódromo de la Zarzuela, Madrid	26.985.525,00	DESVIOS + SSAA + Medidas de señalización								6	2.500,00	ANA	
					X			X			6	3.000,00	ANA	
								X			X	5	1.800,00	FA, DRA
								X				7	2.400,00	
AYTO Madrid	ACONDICIONAMIENTO DEL ENTORNO DEL MATADERO PU.01.23.1	18.293.087,00	Desvíos/SS.AA./Señalización+Seguridad								7	2.500,00		
				Validación		X					7	2.800,00		
GIASA	Acondicionamiento A-421 Villafranca de Córdoba a Villanueva de Córdoba. Tramo: p.k. 39+000 al 51+300 (Villanueva de Córdoba)	11.811.381,58	Prescrip (45 Pág.)		X		X				6	4.800,00	ANA	
				25 Pág.					X		6	1.600,00	DRA	
				40 Pág.					X		7	1.400,00		
AYTO Madrid	Red de Interconexiones de agua regenerada de la Gavía	11.374.745,00	PyO	SSAA							5	18.500,00	FA, ANA	
						X					7	4.440,00		
GIASA	Ensanche y mejora de la A-389, desde el Cruce de la Venta de San Miguel a Paterna	8.986.206,90	Prescrip	45 Pág.	X		X	X			6	4.800,00	ANA	
				25 Pág.					X		5	1.600,00	ANA, DRA	
				40 Pág.						X		5	1.400,00	ANA, DRA
AYTO Madrid	Nuevo colector de conexión entre el Axil de Abroñigal, por Calle Ciudad de Barcelona y conecta con origen del By-pass de Abroñigales	6.856.290,00	Afecciones al tráfico, desvíos, SSAA, Señalización y detección errores									7	3.500,00	
				Validación		X						7	2.800,00	
										X		7	1.800,00	
										X		7	1.700,00	

LICITACIONES AÑO 2010

CLIENTE	Contrato	Presupuesto licitación	Sol. Obligación	Sol. Vol.	PAC	Geotecnia	Topografía	Com. Med	M. ambiente	SS	nº	Costo Total trabajos	No van Grupo
S.G. Autovía IV Centenario	Autovía IV Centenario. Tramo II Granátula de Calatrava - Valdepeñas (CR)	91.218.650,60	Rev. Técnica+SSAA+Adec. Norm					X			7	7.150	
						X					7	4.300	
Gobierno de Aragón	Concesión de obra pública del sector 2 de la provincia de Zaragoza (2 Z).	63.309.442,24	PyO	Inventario							4	164.400	CC, DRA, FA
				Auscultación firmes							4	26.012	CC, DRA, FA
Gobierno de Aragón	Concesión de obra pública del sector 1 de la provincia de Zaragoza (1 Z).	61.830.844,83	PyO	Inventario							3	118.000	CC, DRA, FA, FCC
				Auscultación firmes							3	41.227	CC, DRA, FA, FCC
Gobierno de Aragón	Concesión de obra pública del sector 3 de la provincia de Huesca (3 HU).	57.788.902,59	PyO								5	88.000	DRA, FA
				Inventario							4	20.000	CC, DRA, FA
D. F. GUIPÚZCOA	Desdoblamiento variante Sur de Hernani (San Sebastián)	29.475.160,00	Desvíos		X + REQ		SS.AA.				6	6.500	ANA
									X		5	1.800	DRA, ANA
									X		5	1.700	DRA, ANA
Consortio Urbanístico Los Molinos Buenavista	3ª fase de las obras de urbanización del sector PP-02 "Los Molinos"	26.030.733,41	Desvíos+SSAA+seg. y señal								7	2.250	
ITACYL	Equipamiento sondeos, red de distribución y balsa de regulación en Zona Regable de Valdivia-Aguilar (Palencia)	7.225.197,82		Rev. técnica	X						7	1.600	
									X		7	1.800	
									X		6	1.700	FCC
Universidad de Málaga	Edificio Centro Andaluz Investigación Tecnologías Informáticas y Centro Investigación Turismo, Arquitectura y Territorio de la Universidad de Málaga	5.174.116,80	Desv+SSAA(1p.)+Prést-Vert (1p.)					X 10 p.			6	5.000	OHL
				5+4 pág.					X		5	1.400	ANA, OHL
				9 pág.					X		6	1.400	OHL
SOGEPSA	Urbanización polígono Industrial La Cardosa en GRADO	4.977.056,00	Rev. Téc. + SSAA			X	X		X	X	7	7.000	
SPI GALICIA	Edificio de juzgados en Santiago de Compostela (C)	3.156.797,00		Rev. Técnica				X			7	3.000	
								X		6	1.000	ANA	
								X		6	1.200	ANA	
SPI GALICIA	Adecuación de espazos e instalacións dos xulgados da CORUÑA (A Coruña)	3.144.052,49		Rev. Técnica				X			5	3.000	ANA, SAC
								X		5	1.000	ANA, SAC	
								X		5	1.200	ANA, SAC	

LICITACIONES AÑO 2011

CLIENTE	Contrato	Presupuesto licitación	Sol. Obligación	Sol. Vol.	PAC	Geotecnia	Topografía	Com. Med	M. ambiente	SS	nº	Costo Total trabajos	No van Grupo
EMASESA	Nueva EDAR y EBAR en el norte de Sevilla	104.720.000,00	PyO	Anejos Expropiaciones + SS.AA.							5	2.500	SAC, OHL
							X				5	1.500	SAC, OHL
				Obra Exterior (bombeo + impulsión 1,5 km) ¿Más Obra Exterior?								5	8.350
AENA	Acond. de áreas de aparcamiento en el Aerop. de Reus	11.989.990,00	Estudio de detalle								7	3.500	
			Operatividad y Seguridad operacional								6	3.350	DRA
			13 Pág	Con fotos				X			5	1.800	FCC,DRA
EMVIALSA	Viviendas protegidas en parcela 2-EA; aparcamiento subterráneo en parcela EL-2; y urbanización del sector, UE-4 del PGOU de Alcobendas	11.200.497,19	9 Pág							X	5	1.400	FCC, DRA
			Precio cerrado					X			7	5.500	
			9 Pág.				X			6	1.800	ANA	
D. F. VIZCAYA	Variante carretera BI-2731, entre el P.K. 14,80 y el P.K. 16,00 en el entorno de la UPV en Leioa	9.172.918,43	14 + x Pág.			ESS + Plan Cierre Obra				X	7	1.700	
			Rev. proyecto+accesos+SSAA+afecciones a terceros				X			7	4.000		
			Sin viaje				PGM	X		5	1.500	ANA, OHL	
SPI GALICIA	Edificio para Centro de Emergencias 112 de Galicia	5.932.203,39	Rev. Técnica + Desvíos + SSAA					X			7	3.900	
			Sin Viaje					X		6	1.500	ANA	
								X		6	1.700	ANA	
A. P. Vilagarcía de Arousa y su Ria	Ferrocarril al muelle de Ferrazo, fase 1 (Pontevedra)	5.706.589,72	Desvíos + SSAA + Interferencias							X	5	2.000	FCC, ANA
							X			5	1.300	FCC, ANA	
								X		6	1.000	ANA	
ITACYL	MODERNIZACION DE LOS REGADIOS DEL CANAL DE PARAMO BAJO, SECTOR VI DE RIEGO. LEON	5.116.253,54	Analisis pro.+ interpretación entorno								6	1.000	CC
							X			6	1.500	CC	
								X		6	500	ANA	
									X	7	1.100		
SPI	Nuevo CEIP en Oroso (Coruña)	4.660.196,00	Rev. Proyecto + Desvíos + SS.AA					X			6	5.100	ANA
			Sin viaje						X		6	1.500	ANA
								X		6	1.700	ANA	

LICITACIONES AÑO 2012

CLIENTE	Contrato	Presupuesto licitación	Sol. Obligación	Sol. Vol.	PAC	Geotecnia	Topografía	Com. Med	M. ambiente	SS	nº	Costo Total trabajos	No van Grupo
ACUANORTE	AMPLIACIÓN DE LA EDAR DE BURGOS	53.857.347,61	PyO			X					5	7.894	FCC, FA
ETS	Tr de Ermua de la línea de ferrocarril Bilbao - Donostia. (Vizcaya)	25.563.374,00	Piden Plan de SS						X		6	1.700	FCC
											5	1.800	FCC, OHL
A.O.P. Junta Andalucía	Tren tranvía de Chiclana a San Fernando. Superestructura de vía. (Cádiz)	7.886.512,94	Estudio del proyecto+Prescrip.				X		X		6	6.000	DRA
A. P. Bahía de Algeciras	Reordenación del área de embarque y desembarque a Tánger y nuevos controles de Policía Nacional y Guardia Civil en el Puerto de Algeciras. (Cádiz)	3.766.526,07									5	5.800	DRA, OHL
											5	840	DRA, OHL
											4	800	ANA, DRA, OHL
											5	800	DRA, OHL
A. P. Bahía de Algeciras	Demolición del espaldón y adecuación de firme en Tr de muelle adosado al dique Ingeniero Castor R. del Valle (Cádiz)	3.202.683,56			X	Req	RESUMEN 5 Pág.				5	4.100	DRA, OHL
											5	1.500	DRA, OHL
											4	1.200	DRA, OHL, ANA
											5	1.100	DRA, OHL
JUNTA DE EXTREMADURA	RED DE CAMINOS Y MEJORAS EN LA ZONA DE CONCENTRACION PARCELARIA DE LOS QUINTOS, VILLANUEVA DE LA SERENA, BADAJOZ	3.088.856,81									5	1.400	DRA, OHL
											4	1.200	ANA, DRA, OHL
											6	1.200	DRA
URBAMUSA	Eje Costera Norte, Fase II, TR II-CN-9. Acceso norte Cabezo de Torres-Enlace A-4	2.671.238,16						X			5	1.050	FCC,FA,
											5	1.650	FCC,FA,
Ayto Nerja	Aparcamiento público en la UE-39 del PGOU de Nerja	2.316.042,00						X			5	1.800	ANA, OHL
											5	800	ANA, OHL
											5	800	ANA, OHL
CYII	AMPLIACIÓN DE LA EDAR DE VILLAREJO DE SALVANÉS	1.514.078,00	PyO						X		5	19.900	OHL, SAC
URBAMUSA	Eje Costera Sur, Fase II, TRAMO II-CS-1-3. Conex. El Palmar- San Ginés	1.504.419,32						X			5	1.050	FCC,FA,
											5	1.650	FCC,FA,

LICITACIONES AÑO 2013

CLIENTE	Contrato	Presupuesto licitación	Sol. Obligación	Sol. Vol.	PAC	Geotecnia	Topografía	Com. Med	M. ambiente	SS	nº	Costo Total trabajos	No van Grupo			
ACUAEBRO	Fase 1 «Proyecto 08/08 de abastecimiento de agua a diversos municipios de la CA La Rioja y adenda 06/12».	25.425.589,09		Afecciones a parcelas (25 Pag + Comp.)							7	5.100				
									X	3	1.800	DRA, FCC, OHL, FA				
SEIASA	Redes principales y secundarias riego, desagües y caminos zonas regables de Lorca y Valle Guadalentín, sector VII. Subsector I la Tercia, TM Lorca (Murcia)	22.107.590,00		A. proy (7)+ Int. Ent. (7) + SS.AA. (2) + Mejoras Téc							6	4.000	CC			
				Sin viaje			19 PÁG		X	3	1.500	ANA, CC, DRA, FA				
ACUAMED	REFUERZO DE LA RED DE ABASTECIMIENTO DE AGUA POTABLE EN ALTA PARA LOS MUNICIPIOS DE CAMPELLO Y MUTXAMEL, ALICANTE	16.690.012,37		Rev. Téc.y mejoras+SSAA+Desvíos+Accesos+Med							6	3.900	FCC			
					Validación	X				X	4	1.100	DRA, FA, OHL			
AENA	ACTUACIONES PARA PUESTA EN CATEGORÍA I/III.- AEROPUERTO DE ZARAGOZA (DIN 293/2013)	12.536.932,53		Estudio de Detalle								6	4.800	DRA		
				Operatividad + PSO										6	3.550	DRA
				Propuesta de Mejoras										6	1.150	DRA
											X	5	1.200	FCC, DRA		
											X	5	1.200	FCC, DRA		
SVS Santander	111 VPO y Urbanización, La Albericia Santander (CAN)	10.713.779,00	Precio cerrado			Análisis formal		X			6	2.400	DRA			
Consorcio Aguas Bilbao Bizkaia	Saneamiento del medio Butrón. Fase 2: Tr. Billela oeste bombeo de Gorordo	7.641.775,48		Mejoras + Revisión técnica							7	4.600				
				SIN VIAJE					X	3	1.200	ANA, SAC, DRA, OHL				
C.A. La Rioja	Ensanche y mejora de la LR-255 de Alberite a Nalda	5.162.072,05		Validación geotécnica			X	+ 5 Penetros				7	2.790			
				Incidencia Tráfico Ajeno y SSAA									6	2.300	FCC	
				Afecciones bienes interés cultural y MA + resumen									7	1.695		
Xunta de Galicia	Conexión del Puerto Seco de Monforte de Lemos con las LU-933 y CN-120. T.: Puerto Seco-LU-933N	5.117.844,00		Desvíos + SSAA								7	2.000			
										X	7	1.500				
										X	6	1.500	ANA			
DGC	VIADUCTO DE CASTILBLANCO SOBRE EL EMBALSE GARCIA SOLA. CTRA. N-502, ÁVILA-CÓRDOBA, P.K. 221,300. BADAJOZ	4.411.479,34		Minimización afecciones (15 pag)								7	1.350			
				con viaje						9 pag	X	5	1.800	ANA, DRA		
										9 pag	X	6	1.400	DRA		
C. Hidrográfica del Miño-SIL	Adecuación del cauce y ordenación de márgenes de los ríos Sarria y Celeiro en el término municipal de Sarria (1ª Fase)	4.317.436,05		REV. PROYECTO + RECORRIDO TRAZA								7	2.250			
				ARQUEOLOGÍA									7	660		
										X	6	1.500	ANA			
GICAMAN	Edificios Vivero de emprendedores y laboratorio ENRESA, Villar de Cañas (Cuenca)	3.503.000,00	PyO				Instalaciones	X			7	2.150				
A. P. Ferrol-San Cibrao	Vigas de rodadura a 30 metros en la 2ª Fase del Puerto Exterior	3.076.930,63		Desvíos + SSAA + Interferencias (8 pág.)								6	1.800	ANA		
										X (25 pág.)	5	1.500	ANA, OHL			
										25 pág.	X	6	1.700	ANA		

LICITACIONES AÑO 2014

CLIENTE	Contrato	Presupuesto licitación	Sol. Obligación	Sol. Vol.	PAC	Geotecnia	Topografía	Com. Med	M. ambiente	SS	nº	Costo Total trabajos	No van Grupo	
AENA	Regeneración de los pavimentos de la Pista 18R-36L. Aeropuerto Adolfo Suárez Madrid-Barajas.	24.410.626,39		Rev. mediciones y fichas con alternativas								6	3.700	DRA,
				OP+PSO (SIN VIAJE)								4	3.340	DRA, FCC, SAC
										X		4	1.500	DRA, FCC, SAC
											X	4	1.400	DRA, FCC, SAC
ADIF	Remodelación haz de vías de Granada y adecuación estación para la Alta Velocidad Antequera-Granada	18.932.590,69							X		6	1.400	DRA	
									X	5	1.200	ANA, DRA		
CYII	Nueva obra de toma en el Embalse de Valmayor. Madrid	15.080.344,15		Interferencias proyecto (R. Téc.**)								6	11.700	FA
					X						6	2.900	FA	
				Interferencias+SSAA (Terrestres)								4	2.000	FA, FCC, SAC
A. P. DE HUELVA	RECINTO NUMERO 4 PARA MATERIAL DE DRAGADO, MARGEN DERECHA DE LA RÍA DE HUELVA, HUELVA	10.820.163,28	Ensayos materiales			X					6	3.060	OHL	
							Actualización	X		3	800	FA, DRA, ANA, CC		
CABB	By-Pass de la presa de Undurraga. Desglosado nº 2	10.641.677,00		R. Técnica**							6	13.850	SAC	
				R. Técnica**						6	8.800	SAC		
							Plan	X		3	1.200	DRA, ANA, SAC, FA		
									X	3	1.200	DRA, ANA, SAC, FA		
JCLM	Aumento de capacidad y mejora de la seguridad vial de la CM-3203. Tramo: P.K.1,100 al P.K. 4,600 (Albacete)	7.989.956,67		Afecciones + Interacción Entorno + Mejoras							6	2.200	CC	
ACUAES	Tanque de tormentas en la EDAR de Logroño.	5.829.010,87	Análisis de proyecto + SSAA + Recálculo Equipos (Visita 3 N)								6	4.800	OHL	
AENA	ADECUACIÓN PARCELAS Y VIALES EN ZONA DE REJAS. AEROPUERTO ADOLFO SUÁREZ MADRID-BARAJAS	5.258.434,00		Rev. mediciones y fichas con alternativas								7	3.450	
				OP+PSO (SIN VIAJE)								7	2.540	
								X		5	1.500	ANA, CC		
									X	6	1.400	CC		
IMPSOL	Urbanización fase 1, subfase 1.1 del sector Les Guardioles en el municipio de Molins de Rei.	5.139.266,00	ANÁLISIS CRÍTICO, REVISIÓN DEL PROYECTO Y VALORACIÓN ECONÓMICA DE LAS ACTUACIONES CORRECTORA S									6	3.000	DRA
ACUAMED	Conducción Desaladora Águilas - Comunidad de Regantes de Puerto Lumbreras. Murcia	5.068.265,66		Análisis Proyecto+Mejoras+SSAA+Desvíos+Accesos								6	3.300	FCC
				Validación Geotécnica + 2 pág. resumen								7	2.400	
				(40 pág. ADM + 3 pág. TÉC)					X		7	1.300		
DGC	Nuevo Puente de la Gaznata. Carretera N-403 de Toledo a Valladolid. Provincia de Ávila (AV)	4.531.697,00		Desvíos + SSAA + MIU								6	2.000	FCC
								X		7	1.500			
									X	7	1.500			
SEIASA	Modernización y Consolidación de los Regadíos de la Comunidad de Regantes de Puerto Lumbreras (Murcia)"	4.322.000,00	Rep. Fotográ	Rep. Fotográfico+Análisis proyecto+SSAA+ Interacción entorno+ Mejoras (15-18 p)								7	3.100	
									20 Páginas	X		7	1.500	

LICITACIONES AÑO 2015

CLIENTE	Contrato	Presupuesto licitación	Sol. Obligación	Sol. Vol.	PAC	Geotecnia	Topografía	Com. Med	M. ambiente	SS	nº	Costo Total trabajos	No van Grupo		
SEITT	Autovía A-32. Linares-Albacete. Tramo: Circunvalación sur de Albacete.	78.952.868,00		DESvíOS + SSAA + MIU				10 Pág.	X		6	4.550	FA		
									10 Pág.	X	3	1.000	FA, DRA, FCC, A		
											X	5	1.200	FA, DRA	
DGC	Autovía A-68. Tramo: Figueruelas - Gallur. (Aragón)	56.416.851,68	DESvíOS + SS AA (5 Pág.) + MIU (15 Pág.)								6	3.325	FA		
								10 Pág.	X		4	1.200	FA, CC, DRA		
										10 Pág.	X	4	1.000	FA, CC, DRA	
DGC	Conversión en autovía de la carretera SG-20. Circunvalación de Segovia del p.k. 0,000 al 15,530. Subtramo A. Provincia de Segovia.	34.769.908,00	DESvíOS + SS AA (5 Pág.) + MIU (15 Pág.)								6	2.600	FA		
								10 Pág.	X		3	1.200	FA, CC, DRA, FC		
										10 Pág.	X	4	1.000	FA, CC, DRA	
ACUAES	Anillo de Abastecimiento y Depósito de Agua Potable de Cortes (BU)	30.522.147,00	Análisis Proyecto+Autorizaciones, licencias y SS.AA.								7	5.750,00			
				Descargas INKOLAN								7	583,82		
ADIF	Protecciones acústicas nuevo acceso ferroviario de AV de levante. Madrid-Castilla La Mancha-Comunidad Valenciana-Región de Murcia. Tramo: Monforte del Cid - Murcia	17.832.088,46								X	6	1.500	ANA		
							10 pág	X			7	1.500			
CYII	Suministro de Agua Reutilizable Municipio de Pinto.	12.101.382,24	Interferencias + SSAA (INKOLAN)									7	4.637		
				Mejoras								7	500		
							PGR	X				4	500	ANA, FA, CC	
XUNTA DE GALICIA	Urbanización de los sistemas generales de la primera fase de la Plataforma Logística e Industrial Salvaterra do Miño — As Neves (Plisan). Pontevedra	11.188.231,06	Desvíos, Afecciones									6	2.000	(SAC)	
						SIN VIAJE				X		5	1.500	DRA, (SAC)	
													7	4.500	
AENA	Remodelación y adecuación de 5 salas VIP en el Aeropuerto "Adolfo Suárez Madrid/Barajas"	9.165.000,00	Estudio de Detalle + Mejoras									7	2.650		
			OPERATIVIDAD + PSO										7	2.650	
			8 Páginas							X		5	1.300	FCC, DRA	
C.H. DEL DUERO	Mejora de las instalaciones actuales y eliminación de nutrientes de la estación depuradora de aguas residuales de Venta de Baños (Palencia)	7.582.882,00	Rev Técnica + SSAA + Rev. Inundabilidad									6	2.850	OHL	
										X		4	1.200	FCC, ANA, OHL	
DGC	Adecuación y mejora de la seguridad vial. Autovía A-55. Tramo: Vigo-Porriño. Provincia de Pontevedra.	6.769.294,00	DESvíOS + SS AA (5 Pág.) + MIU (15 Pág.)									6	2.000	FA	
										10 Pág.	X	4	1.200	FA, DRA, ANA	
EMVS	URBANIZACIÓN E INFRA C/MANOJO DE ROSAS, VERBENA DE LA PALOMA, PAN Y TOROS, BOHEMIOS Y CHULAPONA DE LA ZRI CIUDAD DE LOS ÁNGELES.VILLAVERDE, MADRID	3.334.886,29	DESvíOS + SS AA (5 Pág.) + MIU (15 Pág.)									6	2.000	FA	
			Inc. usuarios+Desvíos+Seguridad (5,5 pág)					Estudio comp	X				6	2.500	FCC
													6	1.500	FCC
											X		6	1.500	FCC
								X		5	1.300	ANA, FCC			

LICITACIONES AÑO 2016

CLIENTE	Contrato	Presupuesto licitación	Sol. Obligación	Sol. Vol.	PAC	Geotecnia	Topografía	Com. Med	M. ambiente	SS	nº	Costo Total trabajos	No van Grupo	
DGC	Autovía A-68. Tramo: Gallur- Mallén. Provincia de Zaragoza.	67.963.796,00		DESVÍOS + SSAA + MIU							6	2.185	FA	
									X		5	1.100	FA, DRA	
											X	5	1.100	FA, DRA
DGC	Acondicionamiento del Puerto del Querol. N-232. PP.KK. 46+300 al 54+900. Tramo: Barranco de la Bota - Masía de la Torreta (CS)	53.616.060,00		DESVÍOS + SSAA+ MIU							5	2.400	FA, FCC	
									X		5	1.400	FA, DRA	
											X	5	1.200	FA, DRA
AENA	ADECUACION GENERAL DE LA PLATAFORMA. AEROPUERTO DE TENERIFE SUR, SANTA CRUZ DE TENERIFE	51.750.000,00		E. Detalle+ Mejoras							7	3.550		
				OP+PSO (sin viaje)							6	3.350	DRA	
									X		7	1.300		
ADIF	Integración del ferrocarril en León. Fase I. LEON	41.472.278,00									X	7	1.200	
											X	4	1.200	FA, ANA, DRA
										X	6	1.500	FA	
A. P. Baleares	Ampliación de la Explanada del Muelle de Poniente Norte del Puerto de Palma de Mallorca (PM)	28.149.297,00		Interferencias, Desvíos, SSAA							6	12.000	FCC	
									X		4	1.100	DRA, FA, OHL	
ADIF	Plataforma LAV Mad - Extremadura. Talayuela - Cáceres. Tr: Ramales conexión Plasencia y estación Plasencia (Cáceres)	27.774.292,52		Desvíos + SSAA							5	2.000	FA, CCC	
									X		7	1.500		
											X	6	1.700	ANA
ITACYL	Transformación en regadío Sector XXI subzona Payuelos - Área Cea de la zona regable de Riaño (León)	17.203.337,29		Anal. Proy + Inter. Entorno + Cond. Ext + Mejoras							6	2.800	OHL	
									X		7	1.500		
											X	7	1.500	
SEITT	Actuaciones Pendientes en LAV Madrid-Galicia, Tramos: Acceso a Zamora, La Hiniesta-Perilla de Castro-Otero de Bodas Cernadilla (ZA)	11.999.227,00		DESVÍOS + SSAA + MIU							7	2.600		
									X		5	1.300	ANA, DRA	
											X	5	1.300	ANA, DRA
Consortio Urbanístico Leganés Tecnológico	Mejora del acceso al parque Leganés Tecnológico desde la carretera M-425, Leganés-Madrid	9.876.079,97		Desvíos + SSAA + Señalización				X			6	2.000	FCC	
									X		6	1.500	FCC	
											X	6	1.500	FCC
ADIF	Plataforma de la línea de Alta Velocidad Madrid-Extremadura. Cáceres-Mérida. Tramo: Ramal de Conexión al Sur de Cáceres	8.052.641,86									7	1.300		
											X	6	1.500	ANA
Com. Murcia Sanidad	Hospital de Día Oncohematológico y Polivalente en el Hospital General Universitario Morales Meseguer de Murcia	6.828.522,00		REV. TÉCNICA							6	4.250	FCC	
				Plan evacuación y minimización afecciones							6	1.750	FCC	

LICITACIONES AÑO 2017

CLIENTE	Contrato	Presupuesto licitación	Sol. Obligación	Sol. Vol.	PAC	Geotecnia	Topografía	Com. Med	M. ambiente	SS	nº	Costo Total trabajos	No van Grupo	
Junta CyL	Bloque técnico del Hospital Río Carrión de Palencia	38.478.247,00		Calidad de los materiales							6	6.800	ANA	
								X				6	8.000	ANA
SEITT	Rehabilitación superficial y puntualmente estructural de firme en A-2 (530+722-580+000) Lleida- Esparraguera	19.820.968,06						Actualización	X		5	0	ANA, FA	
								Actualización	X		5	0	ANA, FA	
AENA	Reconstrucción de la plataforma C, Aeropuerto de Palma de Mallorca. Baleares	12.749.243,78		DESvíOS + SSAA + MIU							4	2.300	ANA, FA, SAC	
				E. Detalle+ Mejoras							5	2.150	CCC, SAC	
				Operatividad + PSO (con viaje)							5	1950 + 350	CCC, SAC	
									X		5	1.200	CCC, SAC	
MAPA Y MA	Colector general del Asón. Tramo: Colindres-Ampuero. Saneamiento general de las Marismas de Santoña (Cantabria)	11.887.727,00		Análisis Pro.+Autoriza, Licencias+Visita+INKOLAN							7	3.674		
									X		5	1.300	ANA, OHL	
AENA	Actuaciones de balizamiento para el cumplimiento de las normas técnicas aeropuerto de Málaga-Costa del Sol	11.250.898,00		Operatividad + PSO (con viaje)								4	2.800	CCC, FCC, SAC
				E. Detalle+ Mejoras							4	2.350	CCC, FCC, SAC	
									X		3	1.200	ANA, CCC, FCC, SAC	
MAPA Y MA	Desglosado nº 1 de elevación del Río Tajo al Canal Bajo del Alberche, del de modernización de los regadíos del Canal Bajo del Alberche y adenda	10.279.308,00		Análisis Pro.+Autoriza, Licencias+Visita+INKOLAN							7	3.244		
									X		5	1.300	ANA, OHL	
ADIF	Cambiador de Anchos de Pedralba de la Pradería. LAV Madrid-Galicia (ZA)	6.430.380,00							X		5	1.300	CCC, SAC	
										X		4	1.500	ANA, CCC, SAC
MAPA Y MA	Proyecto 03/02 y adendas 05/12 y 01/13 de la presa para el abastecimiento de la comarca de San Pedro Manrique. TM. de	5.068.184,26		Análisis Proyecto+ Autoriza, licencias y concesiones								4	7.550	ANA, FCC, SAC
									X		3	1.200	ANA, DRA, FCC, SAC	

ANEXO 2: LISTA NO EXHAUSTIVA DE PROYECTOS CONSTRUCTIVOS COMPARTIDOS EN EL SENO DEL GRUPO (2007-2015)

Fuente DRAGADOS (folio 41.163190) y SACYR (folio 46.854¹⁹¹)

Año	Organismo	Licitación	Presupuesto licitación	Trabajo compartido	Coste total trabajo	Participantes
2007	A C Segura	Suministro desde el embalse del Cenajo a la Mancomunidad de los Canales del Taibilla. Tramo II (Túnel)	35.425.625	Proyecto y obra	43.750	ACCIONA, Empresa no incoada, FCC y OHL
	A C Segura	Suministro desde el embalse del Cenajo a la Mancomunidad de los Canales del Taibilla. Tramo IV	29.848.803	Proyecto	11.700	ACCIONA, FCC, OHL y SACYR
	A C Segura	Suministro desde el embalse del Cenajo a la Mancomunidad de los Canales del Taibilla. Tramo V	42.614.259	Proyecto	15.600	ACCIONA, FCC, OHL y SACYR
	A C Segura	Suministro desde el embalse del Cenajo a la Mancomunidad de los Canales del Taibilla. Tramo VI	47.983.828	Proyecto	15.600	ACCIONA, FCC, OHL y SACYR
	A C Segura	Suministro desde el embalse del Cenajo a la Mancomunidad de los Canales del Taibilla. Tramo VII	27.011.358	Proyecto	11.700	ACCIONA, FCC, OHL y SACYR
	A C Segura	Suministro desde el embalse del Cenajo a la Mancomunidad de los Canales del Taibilla. Tramo VIII	40.593.436	Proyecto	15.600	ACCIONA, FCC, OHL y SACYR
	A C Segura	Suministro desde el embalse del Cenajo a la Mancomunidad de los Canales del Taibilla. Tramo IX	31.200.085	Proyecto	11.700	ACCIONA, FCC, OHL y SACYR
	ACUAMED	Ampl capacidad depuración agua en Sueca. EDAR de Sueca (Valencia)	20.939.000	Soluciones obligatorias + Proyecto y obra + impulsión 10 km	12.150	Empresa no incoada, FCC y OHL
	ACUAMED	Planta desaladora de Oropesa del Mar y obras complementarias (Castellón)	54.374.717,52	Proyecto + obras exteriores	65.000	Todas

¹⁹⁰ En la hoja titulada 'G7' del fichero Excel.

¹⁹¹ En la hoja titulada 'GASTO' del fichero Excel.

ACUAMED	Reord. infraestr. hidráulica huerta y red saneam. área metropolitana de Valencia, acequia Favara y colector oeste fase I en Valencia	58.439.000	Proyecto	30.000	ACCIONA, Empresa no incoada, DRAGADOS, FCC, OHL y SACYR
C. H. del Norte	Emisario Submarino Cabo Prioriño	11.578.000	Proyecto y obra	30.000	OHL y SACYR
C.A. Canarias	Vía litoral Santa Cruz de Tenerife Tramo 1 fase A. Barranco Santos-Plaza de España	57.129.653	Proyecto + Desvíos, Afecciones, Servicios Afectados + SyS	99.700	Todas
Campus Justicia Madrid	Urbanización Fase 2 del Campus de la Justicia de Madrid (M)	100.650.344	Variante + pant. Base + comprobación mediciones	10.000	ACCIONA, DRAGADOS, FERROVIAL, FCC y SACYR
EPSAR	EDAR de Alcalá de Xivert	17.050.311	Proyecto + colectores + revisión técnica + comprobación mediciones	7.000	ACCIONA, Empresa no incoada, FERROVIAL, FCC, OHL y SACYR
INTERBIAK	Infraestructura Vte. Sur metropolitana. Tramo 4: Trapagaran - Gorostiza	126.484.655,4 6	Variante túneles	13.075	Todas
INTERBIAK	Infraestructura Vte. Sur metropolitana. Tramo 5: Gorostiza - Cadagua	96.913.186,50	Variante túneles	13.075	Todas
INTERBIAK	Infraestructura Vte. Sur metropolitana. Tramo 7: Cadagua - Peñalcal	113.262.063,9 3	Variante túneles	13.075	ACCIONA, Empresa no incoada, DRAGADOS, FERROVIAL, FCC y SACYR
INTERBIAK	Infraestructura Vte. Sur metropolitana. Tramo 8a: Peñalcal - Larraskitu	88.480.079,63	Variante túneles	13.075	ACCIONA, Empresa no incoada, DRAGADOS, FERROVIAL, FCC y SACYR
Mº Medio Ambiente	Construcción de toma en el embalse de Andevalo (Huelva)	14.619.000	Proyecto	19.000	Todas
URBAMUSA	Eje Estructurante Costera Sur. Fase I, Tramo A: Av. Región de Murcia a Ctra. Santa Catalina (MU)	5.803.791	Proyecto	28.000	ACCIONA, FERROVIAL, FCC y SACYR
URBAMUSA	Eje Estructurante Costera Sur. Fase I, Tramo B: Ctra. Santa Catalina a Auditorio La Alberca (MU)	4.238.966	Proyecto	28.000	ACCIONA, FERROVIAL, FCC y SACYR
URBAMUSA	Eje Estructurante Variante de Sangonera la Verde. Fase I, Tramo A: Autovía MU-30 a El Reguerón (MU)	5.976.807	Proyecto	52.000	ACCIONA, FCC y SACYR

	URBAMUSA	Eje Estructurante Variante de Sangonera la Verde. Fase I, Tramo B: El Reguerón a Ctra. MU-603 (MU)	5.866.005	Proyecto	52.000	ACCIONA y SACYR
	URBAMUSA	Interceptor Pluviales del Eje Estructurante Costera Norte. Fase I, Tramo B: Glorieta ZP-Pn-04 a PK-1290 (MU)	4.292.310	Proyecto	7.500	ACCIONA, FCC, FERROVIAL y SACYR
	URBAMUSA	Interceptor Pluviales Eje Estructurante Costera Norte. Fase I, Tramo C: PK-1290 a intersección Av. Juan Carlos I (MU)	5.202.800	Proyecto	7.500	ACCIONA, FCC, FERROVIAL y SACYR
2008	ACUAMED	Planta desaladora de Moncofa y obras complementarias (Castellón)	53.061.998	Proyecto + obras exteriores	45.000	DRAGADOS, FCC, FERROVIAL, OHL y SACYR
	Canal de Isabel II	Proy. y ejec. obras del vertedero de fangos procedentes de depuradoras en el tm. de Loeches	4.692.000	Proyecto y obra	24.000	Empresa no incoada y FERROVIAL
	CH del Tajo	Proyecto de adecuación y mejora de la red de abastecimiento a la Mancomunidad del Guadiela	18.383.295,66	Variante obligatoria de la ETAP	18.000	ACCIONA, Empresa no incoada, DRAGADOS, FCC, FERROVIAL y OHL
	EPSAR	Estación regeneradora de agua depurada de Alacantí Norte	6.099.750	Proyecto + programa medio ambiente	35.940	Empresa no incoada, DRAGADOS, FCC, FERROVIAL y SACYR
	Principado de Asturias	Estación depuradora de aguas residuales de Navia - Coaña (As)	7.706.773,20	Proyecto y obra	18.000	DRAGADOS y FCC
	XESTUR	Infraestructuras sistemas generales plataforma logística industria Salvaterra-As Neves (Plisan)	23.189.655,17	Proyecto	17.200	FERROVIAL y SACYR
2009	Ayuntamiento de Madrid	Interconex. red norte-este Rejas con la red norte-oeste Viveros	7.891.998	Proyecto y obra	12.000	DRAGADOS, FCC, OHL y SACYR
	Generalitat Valenciana	Superestr. vía, Soterramiento L-1 de FGV en Benimamet	25.862.269	Anteproyecto básico	20.500	Empresa no incoada y OHL
	Principado de Asturias	Obras de acondicionamiento del Puerto interior de Llanes	4.711.077,70	Variante	16.000	FCC y SAC
	Xunta de Galicia	Coletores generales y estación depuradora de aguas residuales O Grove (Pontevedra)	7.260.916	Proyecto	32.500	DRAGADOS y FERROVIAL
2010	Canal Isabel II	Mejora de capacidad de tratamiento EDAR de Cabanillas de la Sierra (M)	2.847.344	Proyecto licitación	30.400	Empresa no incoada, DRAGADOS, FCC y FERROVIAL
	Canal Isabel II	Mejora de capacidad de tratamiento EDAR de Cabanillas de la Sierra (M)	2.847.344	Variante	6.700	DRAGADOS, FCC y FERROVIAL
	Gobierno de Aragón	Concesión de obra pública del sector 1 de la provincia de Zaragoza (1 Z).	61.830.844,83	Proyecto y Obra + Inventario	118.000	ACCIONA, OHL y SACYR

	Gobierno de Aragón	Concesión de obra pública del sector 2 de la provincia de Zaragoza (2 Z).	63.309.442,24	Proyecto y Obra + Inventario	164.400	ACCIONA, FCC, OHL y SACYR
	Gobierno de Aragón	Concesión de obra pública del sector 3 de la provincia de Huesca (3 HU).	57.788.902,59	Proyecto y Obra	88.000	ACCIONA, Empresa no incoada, FCC, OHL y SACYR
2011	ADIF	Plataforma. Corredor Norte- Noroeste de Alta Velocidad. LAV Madrid-Galicia. Tramo: Cercedelo-Prado (OR)	121.433.728	Variante	40.775	Empresa no incoada, OHL y SACYR
	ADIF	Plataforma. Corredor Norte- Noroeste de Alta Velocidad. LAV Madrid-Galicia. Tramo: Prado-Porto (C)	145.631.715	Variante	40.775	Empresa no incoada, OHL y SACYR
	ADIF	Plataforma. Corredor Norte- Noroeste de Alta Velocidad. LAV Madrid-Galicia. Tramo: Túnel de El Corno Vía Derecha (OR)	116.732.509	Variante	40.775	Empresa no incoada, OHL y SACYR
	Aguas Cuenca del Segura	Suministro desde embalse del Cenajo a Canales del Taibilla. Tr.: Presa del Cenajo y túnel del Chopillo	7.180.378	Proyecto licitación + programa medio ambiente	16.000	Empresa no incoada, FCC y OHL
	Canal Isabel II	Ampliación de la EDAR de Serranillos del Valle	2.347.040,80	Proyecto licitación	27.150	DRAGADOS, FERROVIAL y FCC
2012	ADIF	Plataforma Corredor Norte-Noroeste Línea A, V, Madrid-Galicia. Tramo túnel de Prado. Vía izquierda	107.982.070,75	Variante	32.000	OHL y SACYR
	Canal Isabel II	Ampliación de las estaciones depuradoras de aguas residuales de Cervera de Buitrago y El Berrueco (Madrid)	2.686.828,26	Proyecto	20.000	ACCIONA, Empresa no incoada, DRAGADOS y FCC
2013	Comunidad Murcia	Renovación urbana del Barrio de La Viña y alrededores de la ciudad de Lorca (Seísmo Lorca 2011) (MU)	7.398.176	Proyecto de redes de ABA, SAN, PLU, ELE, TEL ...	9.600	DRAGADOS y SACYR
	SOMACYL	Obras y puesta en marcha de emisario y EDAR de La Adrada (Ávila)	3.796.987,95	Terminación Proyecto de Licitación	13.000	ACCIONA y FERROVIAL
	SOMACYL	Sotillo de la Adrada, Casillas y Santa María del Tiétar: Emisario y EDAR (Ávila)	4.595.814,72	Terminación Proyecto de Licitación	14.500	ACCIONA y FERROVIAL
2014	A.P. Santa Cruz de Tenerife	Refuerzo en el Muelle de Ribera de la Dársena de Anaga del Puerto de Santa Cruz de Tenerife	2.062.901	Proyecto variante	5.000	Empresa no incoada, DRAGADOS, FCC y SACYR
	Canal de Isabel II Gestión	Ampliación EDAR de Titulcia (Madrid)	1.364.579,04	Proyecto y obra	18.100	ACCIONA, Empresa no incoada, DRAGADOS y FCC

2015	A. Cartagena P.	Ampliación Este de la terminal de Cruceros en la dársena de Cartagena	4.539.222,84	Variante + programa medio ambiente	900	FERROVIAL y SACYR
	Agencia Vasca Agua	Desglosado nº 2 del Proyecto Constructivo del Colector General de la Margen Izquierda de la Ría de Mundaka. Tramo Sukarrieta-EDAR de Lamiaran (VIZ)	16.004.196	Mejoras al Proyecto	3.400	ACCIONA, DRAGADOS, FERROVIAL y SACYR