

RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA DE ARAGÓN

Expediente: 04/2021/COMP “RUTAS ESCOLARES TERUEL”

Pleno

Presidente

D. Ángel Luis Monge Gil

Vocales

D. José Luis Buendía Sierra

D^a M^a Cristina Fernández Fernández

D. Javier Nieto Avellaned

D. Fernando Sanz Gracia

Letrada

D^a Isabel Caudevilla Lafuente

Secretario

D. Daniel Bernal Márquez

Zaragoza, a 14 de julio de 2022

El Tribunal de Defensa de la Competencia de Aragón (en adelante TDCA) con la composición expresada al margen y siendo ponente el Vocal D. Javier F. Nieto Avellaned, ha examinado la propuesta de resolución del expediente 04/2021/COMP “Rutas escolares de Teruel”, elevada por el Servicio de Defensa de la Competencia de Aragón (en adelante SDCA), junto con el resto de documentación obrante, por supuestas prácticas restrictivas de la competencia y prohibidas por la Ley 15/ 2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia, y en sesión plenaria de fecha 14 de julio de 2022 ha emitido el siguiente

ACUERDO

PRIMERO. – Inicio del expediente.

A raíz de la solicitud de informe al Servicio de Defensa de la Competencia de Aragón por el Servicio Provincial de Educación, Cultura y Deporte de Teruel (en adelante, el SPT) relativo al análisis de posibles conductas contrarias a los principios de libre concurrencia en las diferentes licitaciones de los contratos de servicio de transporte escolar en los años 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019 y 2020, el SDCA elaboró una propuesta de informe al Tribunal de Defensa de la Competencia de Aragón (TDCA, en adelante) que, tras analizarlo, en sesión plenaria de fecha 18 de marzo de 2021, instó al SDCA a que continuara con las investigaciones necesarias dando lugar al expediente en el que se eleva propuesta de resolución al Tribunal de Defensa de la Competencia de Aragón.

SEGUNDO. - Trámite de asignación

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 2.1 de la Ley 1/2002, de 21 de febrero, de Coordinación de las Competencias del Estado y las Comunidades Autónomas se remitió en fecha 21 de abril de 2021 una carta acompañada de una nota sucinta a la Dirección de Competencia de la Comisión Nacional de Mercados y la Competencia (CNMC, en adelante).

En la documentación remitida se notificaba el Acuerdo del Tribunal de Defensa de la Competencia de Aragón (TDCA), adoptado en sesión plenaria de fecha 18 de marzo de 2021, y documentación aneja, que tuvo entrada en el SDCA, en fecha 29 de marzo de 2021, en la que se instaba al mismo a que realizara todos los estudios, pesquisas, actuaciones e investigaciones que considere necesarias, en su caso iniciando una fase de información reservada, al objeto de recabar información ampliada y complementaria ante unas actuaciones sospechosas de constituir posibles conductas colusorias contrarias a la Ley 15/2007, de 3 de julio de Defensa de la Competencia por parte de la empresa HISPANO DE FUENTE EN SEGURES SA (HIFE), y tras su estudio en desarrollo de las labores de promoción de las autoridades en materia de defensa de la competencia, relativas a las licitaciones de contratos del servicio de transporte escolar de Teruel durante los años 2015 a 2019, por parte de la empresa HISPANO DE FUENTE EN SEGURES SA (HIFE).

En la documentación remitida se explica que, a juicio del SDCA, los hechos objeto de denuncia relativos a una posible práctica restrictiva de la competencia prohibida en la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia, quedan comprendidos íntegramente dentro del ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Aragón, sin que se produzca afección a un ámbito superior al de la Comunidad Autónoma, ni al conjunto del mercado

nacional, por cuanto el procedimiento de contratación al cual hacen referencia tiene por objeto la prestación de unos servicios en la provincia de Teruel, (en concreto en las Comarcas Bajo Aragón, Andorra, Matarraña y Bajo Martín).

Por ello, se comunicó que los órganos competentes para conocer de la mencionada denuncia eran los propios de la Comunidad Autónoma de Aragón, a los efectos del primer párrafo del artículo 2.1 de la Ley 1/2002, de 21 de febrero.

El 14 de abril de 2021 se recibe oficio de asignación firmado por el Director de Competencia de la CNMC asumiendo la propuesta efectuada por el SDCA.

TERCERO. - Inicio de Fase de información reservada

Con fecha 19 de abril de 2021 el Director General de Economía, en virtud de las competencias que tiene atribuidas en la materia, resolvió iniciar una fase de información reservada *a fin de determinar, con carácter preliminar, si en el comportamiento observado en el desarrollo de las licitaciones durante los años 2015 a 2019 del servicio de transporte escolar en Teruel (en concreto en la Comarcas Bajo Aragón, Andorra, Matarraña y Bajo Martín) llevado a cabo por la empresa HIFE concurren circunstancias que justifiquen la incoación de expediente sancionador por la infracción de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia;* dando lugar al expediente COMP/2021-04. Rutas escolares Teruel.

CUARTO. - Requerimiento de información al SPT

Mediante requerimiento de 6 de mayo de 2021 se solicitó al SPT para que, de conformidad con lo previsto en el artículo 49.2 de la mencionada Ley 15/2007, de 3 de julio, y el artículo 26 del Reglamento de Defensa de la Competencia, aprobado por Real Decreto 261/2008, de 22 de febrero, informara y aportara documentación sobre los extremos siguientes:

- *Respecto de los expedientes de contratación del servicio de transporte escolar tramitados en el **año 2014 y los que se hayan tramitado con posterioridad al 2019**, remita la siguiente documentación:*

- *Pliegos de cláusulas administrativas particulares y de prescripciones técnicas.*

- *Actas de las mesas.*
- *Documentación administrativa y ofertas presentadas por todos los licitadores en sobres uno y tres, respectivamente, así como la demás aportada en concepto de subsanación o complementaria de la anterior, en su caso, respecto de aquellos lotes a los que haya optado el presunto infractor, le hayan sido adjudicados o hayan sido declarados desiertos y sobre ellos exista sospecha de conducta anticompetitiva.*
- *Resoluciones de adjudicación.*

- Se requiere asimismo que aporte si es posible cualquier clase de prueba o datos fehacientes de posibles comportamientos amenazantes o intimidatorios de alguna empresa licitadora hacia otras, así como de posibles connivencias, acuerdos o actuaciones coordinadas entre empresas licitadoras.

- Adjudicaciones definitivas del lote 2 (ruta 11) y lote 5 (ruta 37) en la licitación 2019 (expte. CONMY 2019 1800000863), curso 2019-2020-2021.

Posteriormente, en fecha 20 de julio de 2021, el SPT remitió Oficio de envío con la documentación solicitada en relación al expediente COMP/2021-04 Rutas Escolares Teruel.

En el Oficio, el SPT adjuntó la siguiente documentación:

- Documentación de la licitación del año 2014 expediente CONMY 2014 1800000376.
- Documentación de la licitación del año 2020 expediente CONMY 2020 1800000679. De esta licitación, las adjudicaciones de 8 lotes, realizadas por el Servicio Provincial a AUTOBUSES DE ANDORRA, SL y AUTOCARES FERRERO, SL, fueron recurridas por la empresa HIFE, SA (se adjunta Resolución del TACPA desestimando el recurso de HIFE).
- En relación al lote 2 (ruta 11) y lote 5 (ruta 37) de la licitación 2019 (expte. CONMY 2019 1800000863), se adjunta acta de la mesa en las que se aprecia quedaron desierto el primer lote y excluido el licitador del segundo lote

respectivamente. La ruta 11 se prestó como transporte regular de uso general (se adjunta aceptación y resolución). La ruta 37 fue adjudicada en una licitación posterior (expte. CONMY 2019 1800001395). Se adjunta resolución.

El SPT añadió que toda esta última documentación remitida no tenía carácter confidencial. El resto de documentación sobre las licitaciones de los ejercicios 2015, 2016, 2017, 2018 y 2019 ya había sido presentada por el SPT y fue objeto de un primer análisis tanto en el informe preliminar elaborado por el SDCA como en el informe sobre las rutas de transporte escolar de Teruel emitido por el TDCA en 18 de febrero de 2021.

QUINTO.- Propuesta de Resolución.

Con fecha 11 de abril de 2022 tuvo entrada en el Registro del Tribunal de Defensa de la Competencia de Aragón propuesta de resolución del Director General de Economía, acompañada de original del expediente administrativo, relativa al expediente de referencia, en la que se propone no acordar la incoación de un procedimiento sancionador por no existir indicios racionales de conducta prohibida en el artículo 1 a 3 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia, contra HISPANO DE FUENTES EN SEGURES S.A. (HIFE) por su proceder en las licitaciones objeto del expediente, y por tanto proceder al archivo de las actuaciones realizadas, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 49.3 de la Ley 15/2007, de 3 de julio.

SEXTO.- Admisión a trámite del expediente.

El TDCA, en sesión celebrada el día 13 de mayo de 2022, acordó admitir a trámite el expediente.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. – Competencia del Tribunal de la Competencia de Aragón.

Satisfecho el trámite de asignación del expediente previsto en el artículo 2.1 de la Ley 1/2002, de 21 de febrero, de Coordinación de las Competencias del Estado y las Comunidades Autónomas en materia de Defensa de la Competencia, de conformidad con el artículo 1.3 de la misma ley, la competencia para conocer de los hechos presuntamente constitutivos de infracción de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia en el presente

expediente corresponde a los órganos de la Comunidad Autónoma de Aragón dado que los mismos no son susceptibles de afectar a un ámbito territorial superior al de la misma, ni tampoco al mercado nacional, en concreto las presuntas actuaciones restrictivas de la competencia se circunscriben al mercado geográfico de la provincia de Teruel.

SEGUNDO. – Objeto del expediente

El objeto del presente expediente se centra, en consecuencia, en analizar, desde la concreta perspectiva de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia, la nueva documentación remitida por el SPT ante el requerimiento realizado por el SDCA, para esclarecer la existencia de posibles acuerdos colusorios o conductas de competencia desleal en las licitaciones públicas analizadas relativas al servicio de transporte escolar en la provincia de Teruel durante los años 2014 a 2020, contrarias a las prohibiciones de los artículo 1 y 3 de la Ley 15/2007, de 3 de julio.

En su *“Propuesta de informe al TDCA sobre las rutas de transporte escolar en la provincia de Teruel”* el SDCA ya concluía lo siguiente:

Con base en el análisis de las licitaciones del contrato de servicio de transporte escolar en la provincia de Teruel durante los años 2015 a 2019, el Servicio de Defensa de la Competencia de Aragón concluye, sucintamente y como aspectos más relevantes, lo siguiente en relación a la actuación llevada a cabo por la mercantil HIFE:

- 1.- Se observa un brusco cambio en la presentación de las licitaciones de la sociedad HIFE pasando de ser una de las licitadoras que mayor rebaja respecto del presupuesto de licitación ofrecía, resultando adjudicataria de buen número de rutas en razón del juego de la libre competencia, hasta las licitaciones del año 2017, a partir de las que opta cada vez a menos lotes en las diferentes licitaciones y además presentando ofertas cada vez más cercanas al presupuesto de licitación y, con ello, menos competitivas.*
- 2.- El juego de la libre competencia en estas licitaciones viene a verse comprometido asimismo por la circunstancia de que son varias las ocasiones, no aisladas, en las que HIFE no opta a lotes en la licitación, a pesar de haber sido la adjudicataria inmediatamente anterior de los mismos, pero sí opta, y lo hace en exclusiva, al*

contrato menor o negociado derivado de la necesidad urgente de cubrir el servicio en una ruta que resulta desierta en la licitación. A esta concurrencia en exclusiva por parte de HIFE cabe añadir, además, el incremento en el precio de salida del contrato y la adjudicación sin ofrecer apenas rebaja.

3.- En paralelo a lo anterior, los iniciales competidores de HIFE dejan de concurrir a los lotes a los que opta ésta tanto en la licitación, como en los menores o negociados resultantes de la licitación.

*Es innegable que estas circunstancias, que resultan las más llamativas, suponen un quebranto de los principios inspiradores de la libre competencia en la contratación pública en las licitaciones analizadas desde el año 2015 a 2019 sobre las rutas de transporte escolares en el Servicio Provincial de Teruel. Sin embargo, y con la información y documentación a la que ha accedido este Servicio de Defensa de la Competencia de Aragón, no le permite al mismo afirmar que existan indicios claros que pudieran sustentar el inicio de un expediente sancionador por infracción del artículo 2 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia; es decir **con la información que se posee no se puede afirmar que el deterioro de competencia en estos procesos de adjudicación pública hayan sido consecuencia directa de actuaciones colusorias o prohibidas por la Ley 15/2007, de 3 de julio.***

Dicho lo cual, no es menos cierto que en el mercado de producto analizado, esto es, la prestación del servicio de transporte escolar en la provincia de Teruel, se están dando prácticas que si bien en principio ostentan apariencia de legalidad desde una óptica estrictamente contractual, no son favorables al libre mercado ni a la necesaria competencia entre operadores económicos, lo que no deja de repercutir negativamente no solo en el mercado, por la exclusión de potenciales licitadores y adjudicatarios de rutas de transporte, sino en el conjunto de la sociedad por cuanto la Administración pública está pagando un precio por la ejecución de un contrato que de haber existido competencia efectiva en la licitación podría presuponerse que sería mucho menor.

Por otra parte, en el “Informe sobre las rutas de transporte escolar en la provincia de Teruel” realizado por el TDCA, se aprecian las siguientes conclusiones:

Del conjunto de hechos analizados y en particular de la conducta observada en las empresas intervinientes en el mercado relevante, este Tribunal observa claros indicios de

reparto del mercado entre al menos tres empresas (HIFE, A. FERRERO y A. ANDORRA) que pueden ser contrarios al ordenamiento jurídico en materia de competencia, en particular a lo dispuesto por los apartados a y c del punto 1 del artículo 1 de la Ley 15/2007 de Defensa de la Competencia.

Este Tribunal considera que debe profundizarse en la investigación de los hechos acaecidos, con todos los medios a su alcance según lo previsto por el artículo 40 de la Ley 15/2007 y trasladando, en caso de ser procedente, el programa de clemencia o la exención del pago de la multa ofrecida por el artículo 65 de la Ley 15/2007 a las empresas implicadas en estos hechos.

TERCERO. – Caracterización del mercado relevante

En el marco de la información reservada y una vez recabada nueva información sobre los procedimientos de licitación objeto del presente expediente, se ha considerado necesario realizar un análisis más profundo, ya no solo teniendo en consideración exclusivamente el precio, sino también de la zona geográfica de referencia en cada una de las rutas y del resto de empresas que se presentan en cada lote/ruta con la pretensión de contextualizar de un modo más profundo el expediente.

En primer lugar, y en este caso dada la complejidad del mercado, procede analizar con detalle el mismo, abordando en primer lugar el **marco regulatorio general del transporte escolar**.

El servicio complementario de transporte escolar es una de las formas de compensación de las desigualdades socioeconómicas a la hora de garantizar el acceso a la red educativa del alumnado.

La normativa de aplicación en España para la regulación del transporte escolar se encuentra recogida en las siguientes normas:

- Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres (LOTT).
- Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres (ROTT).

- Real Decreto 443/2001, de 27 de abril, sobre condiciones de seguridad en el transporte escolar y de menores.
- Real Decreto 965/2006, de 1 de septiembre, por el que se modifica el Reglamento General de Circulación, aprobado por Real Decreto 1428/2003, de 21 de noviembre.

Tal y como señala el *“Informe 2021 sobre la situación del Sistema Educativo en Aragón del Consejo Escolar de Aragón”*¹ :

“la LOE señala en su artículo 80.1 que con el fin de hacer efectivo el principio de igualdad en el ejercicio del derecho a la educación, las Administraciones públicas desarrollarán las acciones de carácter compensatorio en relación con las personas, grupos y ámbitos territoriales que se encuentren en situaciones desfavorables y proveerán los recursos económicos y los apoyos precisos para ello. El servicio complementario de transporte escolar es una de las formas de compensación de las desigualdades socioeconómicas para garantizar el acceso a la red educativa del alumnado.

La citada Ley, en el artículo 82, apartado segundo, establece que en la Educación Básica (Primaria y ESO) en aquellas zonas rurales en que se considere aconsejable, se podrá escolarizar a los niños en un municipio próximo al de su residencia para garantizar la calidad de la enseñanza. Añade, que en este caso, las Administraciones educativas prestarán de forma gratuita el servicio de transporte escolar”.

En la Comunidad de Aragón el servicio de transporte escolar está regulado por la siguiente normativa:

- Orden de 14 de mayo de 2013, de la Consejera de Educación, Universidad, Cultura y Deporte, por la que se dictan normas para la organización y funcionamiento del servicio complementario de transporte escolar en la Comunidad Autónoma de Aragón.

¹<https://educa.aragon.es/documents/20126/0/Informe+2021+V10+%28Def%29.pdf/7f60f554-a8f3-7c72-fd77-8642cb81947c?t=1625050518028>

En el artículo 3.2 de la citada Orden se delega en los directores de los Servicios Provinciales la facultad de contratación del servicio de transporte escolar, así como su seguimiento, evaluación y, en su caso, resolución, en los términos establecidos en el ordenamiento legal vigente. Asimismo, por Acuerdo de Consejo de Gobierno de la Diputación General de Aragón, de 9 de febrero de 1999, los directores de los Servicios Provinciales están facultados para suscribir Convenios de colaboración en materia de transporte escolar, en representación del Gobierno de Aragón.

El alumnado que para la asistencia a las enseñanzas educativas obligatorias deba desplazarse a otra localidad diferente a la de su residencia habitual y no existan rutas de transporte escolar, puede solicitar ayudas individualizadas de transporte convocadas una vez finalizado el curso y que han estado reguladas en el último curso por la siguiente normativa:

- Orden ECD/656/2019, de 13 de junio, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de ayudas individualizadas de transporte y comedor escolar y de concesión de ayudas complementarias de educación especial.
- Resolución de 28 de junio de 2021, de la Directora General de Planificación y Equidad, por la que se convocan ayudas individualizadas de transporte y comedor escolar, curso 2020/2021.
- Orden ECD/1312/2020, de 15 de diciembre, por la que se resuelve la concesión de ayudas individualizadas de transporte y comedor escolar, curso 2019/2020.

Toda la información administrativa sobre transporte escolar en Aragón se encuentra accesible a través del portal del Gobierno de Aragón².

Centrándonos en el **mercado geográfico relevante del transporte escolar**, deben destacarse dos singularidades del territorio de Aragón³. Por un lado, su tamaño. Con una superficie total de 47.720 km² es la cuarta Comunidad Autónoma con mayor tamaño de

²<https://www.aragon.es/temas/infraestructuras-transportes-carreteras/territorio-transportes/transporte-escolar>

³https://www.aragon.es/documents/20127/6347051/DBA_2021.pdf/2b33875b-bf03-8fc4-a18b-098ba2850da2?t=1620888108354

España. Por otro lado, su densidad de población. Aragón presenta una densidad de población de 28 h/km², una de las más bajas de España. Si analizamos ese dato por comarcas, 14 de las 33 presentan densidades de población inferiores a 10 h/km². Cuatro de ellas ni siquiera alcanzan los 5 h/km². De las 14 con menor densidad de población, la mitad se encuentran localizadas en la provincia de Teruel, 3 de ellas con una densidad inferior a 4 h/km².

Precisamente, vinculado a la problemática de una buena organización del transporte de viajeros por carretera en Aragón, el 19 de abril de 2021 se publicó en el Boletín Oficial de Aragón el acuerdo⁴ por el que se aprueban los 19 proyectos de establecimiento de servicios de transporte público permanente regular de viajeros de uso general por carretera y que establecen el **Nuevo mapa concesional de transporte de viajeros en Aragón**⁵ que busca conseguir un mejor servicio de transporte público que sea más eficiente, equitativo y sostenible.

Todos estos aspectos pretenden remarcar la complejidad de diseñar una buena estructura de transporte escolar que garantice el adecuado acceso a todos los interesados.

Y es que no deja de ser una evidencia que, tanto las características del territorio aragonés como su dispersión geográfica en torno a núcleos de población de escaso tamaño, condicionan la prestación del servicio público educativo en general. Y en particular, el servicio de transporte escolar se constituye en un aspecto clave para garantizar una educación de calidad a los escolares aragoneses. Debemos recordar, así mismo, que el derecho a la educación se encuentra recogido al más alto nivel regulatorio en el artículo 27 de la Constitución Española.

Por último, no debe olvidarse que el transporte escolar es determinante en la escuela rural y es por ello que la Administración debe favorecer el establecimiento de rutas gratuitas que faciliten al alumnado el acceso en igualdad de condiciones.

⁴ <http://www.boa.aragon.es/cgi-bin/EBOA/BRSCGI?CMD=VEROBJ&MLKOB=1166294505353&type=pdf>

⁵ <https://www.aragon.es/-/nuevo-mapa-concesional>

Tratando de contextualizar todas estas reflexiones, y consultando los informes del Consejo Escolar de Aragón en el portal Educa Aragón⁶, se ha elaborado un cuadro con la evolución del número de usuarios de transporte escolar por provincias.

A la vista de los datos, lo primero que destaca es la ausencia de centros privados/concertados en Teruel que requieran de transporte escolar. Además, el número de usuarios de la provincia de Teruel representan entre el 15 y el 25% del total usuarios de transporte escolar en Aragón que se realiza en centros públicos, con una media del 16% en los tres últimos cursos académicos.

Nº USUARIOS TRANSPORTE ESCOLAR ARAGÓN

Curso	Tipo Centro	Provincia			Aragón
		Huesca	Teruel	Zaragoza	
2014/2015	Centros Públicos	2.047	1.649	2.647	7.739
	C. Privados/Concertados	57	3	3.656	4.041
	TOTAL	2.104	1.652	6.303	11.780
2015/2016	Centros Públicos	3.727	2.345	3.187	9.259
	C. Privados/Concertados	131	3	3.640	3.774
	TOTAL	3.858	2.348	6.827	13.033
2016/2017	Centros Públicos	3.761	2.128	4.530	10.419
	C. Privados/Concertados	166	0	3.520	3.686
	TOTAL	3.927	2.128	8.050	14.105
2017/2018	Centros Públicos	3.604	1.783	5.972	11.359
	C. Privados/Concertados	161	0	3.204	3.365
	TOTAL	3.765	1.783	9.176	14.724
2018/2019	Centros Públicos	3.530	1.531	5.292	10.353
	C. Privados/Concertados	148	0	3.809	3.957
	TOTAL	3.678	1.531	9.101	14.310
2019/2020	Centros Públicos	3.109	1.718	5.471	10.298
	C. Privados/Concertados	124	0	3.747	3.871
	TOTAL	3.233	1.718	9.218	14.169

Cuadro 1: Elaboración propia a partir de datos del portal Educa Aragón.

⁶<https://educa.aragon.es/-/consejo-escolar/informes-sistema?inheritRedirect=true&redirect=%2Fweb%2Fguest%2Fsearch%3Fq%3Dinforme%2B>

Por otra parte, según el *“Informe 2021 sobre la situación del Sistema Educativo en Aragón del Consejo Escolar de Aragón”*⁷, en el periodo comprendido entre 2016 y 2020 el presupuesto total destinado a la financiación del servicio de transporte escolar superó los 76 millones de euros. Este presupuesto se ha ido incrementando entre esos dos ejercicios en un 8,3% y desde el ejercicio 2018 supera los 15 millones de euros.

Añadir que existe otra partida destinada a ayudas individualizadas al transporte escolar cuya evolución es la opuesta a la financiación del servicio y que han ido reduciéndose desde 2016. En total el decremento ha alcanzado el 37,1% y se ha pasado de una dotación de créditos iniciales de 748.000 € en 2016 a 452.000 € en 2020.

Es evidente ante estos datos que la adecuada gestión del transporte escolar en Aragón es un pilar importante dentro del sistema educativo. Y de ahí el interés en el estudio de la misma a través de las distintas licitaciones públicas.

Asimismo, resulta útil proceder a estudiar sobre la movilidad geográfica que se observa entre las distintas empresas que han venido participando en las licitaciones durante estos años.

Se ha dividido el territorio de la provincia de Teruel en las diferentes comarcas que lo configuran. **Se aprecia que las empresas participantes tienen su ámbito geográfico de actuación muy delimitado. Todas se presentan a rutas que, o bien están en una misma comarca, o bien transitan por comarcas limítrofes.**

En efecto, en la distribución de las empresas de transporte escolar aparece una línea divisoria imaginaria entre las comarcas occidentales y las orientales, agrupando como comarcas occidentales a Calamocha/Jiloca, Albarracín, Teruel y Gudar-Javalambre y como orientales a Maestrazgo, Cuencas Mineras, Andorra, Bajo Martín, Bajo Aragón y Matarraña⁸. A lo largo de la presente propuesta, nos referiremos a estas dos zonas como *“Teruel Occidental”* y *“Teruel Oriental”*.

⁷<https://educa.aragon.es/documents/20126/0/Informe+2021+V10+%28Def%29.pdf/7f60f554-a8f3-7c72-fd77-8642cb81947c?t=1625050518028>

⁸ Ver ANEXO 1: MAPA DIVISORIO PROVINCIA DE TERUEL y ANEXO 2: MAPA COMARCAS - EMPRESAS

Por otra parte, **las empresas participantes en las licitaciones de los años 2014-2020 han tendido a permanecer bastante estables observándose, sin embargo, un aumento en el número de ellas en algunas de las zonas incluidas en las licitaciones. Otras han adquirido una mayor importancia en zonas concretas y otras han terminado por desaparecer.**

Así mismo, con la intención de ahondar en la forma de operar de dichas empresas, se ha examinado el domicilio social de aquellas que han concursado de forma más habitual.

Se esperaba que la mayoría de estas empresas, dado el servicio que prestan y las características del territorio, se ubicaran en la provincia de Teruel. Sin embargo, la mitad de ellas tienen su domicilio social en otras provincias, aunque en todo caso, colindantes con la provincia de Teruel.

El siguiente recuadro reúne el domicilio social de los operadores más habituales en las licitaciones analizadas, así como datos de facturación del ejercicio 2019 simplemente con el objetivo de enmarcar el tamaño de las mercantiles incluidas.

EMPRESAS E IMPORTE NETO CIFRA DE NEGOCIOS 2019

EMPRESA	DOMICILIO	IMPORTE NETO CIFRA DE NEGOCIOS (2019)
HIFE SA	TORTOSA (Tarragona)	19.912.920 €
AUOCARES FERRERO SL	ALCAÑIZ (Teruel)	658.306 €
AUTOBUSES ANDORRA SL	ANDORRA (Teruel)	1.057.803 €
AUTOBUSES PECHUAN SL	CELLA (Teruel)	191.710 €
AUTOBUSES TERUEL-ZARAGOZA SA [1]	MALPICA (Zaragoza)	5.180.724 €
AUOCARES MUDEJAR SL	TERUEL (Teruel)	424.780 €
JERONIMO BARQUERO HERVAS [2]	BRONCHALES (Teruel)	
AUOCARES SAMAR SA	MADRID (Madrid)	16.380.338 €
ROSENDO NAVARRO SL	CALAMOCHA (Teruel)	369.555 €
AUOCARES RAVIGO SL [3]	BARCELONA (Barcelona)	
HERMANOS MARTINEZ SA	CALATAYUD (Zaragoza)	976.133 €
JORGE D. BALLESTEROS IZQUIERDO [4]	ALCORISA (Teruel)	
AUOCARES IJARA SL	CALATAYUD (Zaragoza)	237.520 €
MIGUEL SEBASTIAN VILLANUEVA	MORA DE RUBIELOS (Teruel)	
AUTOMOVILES ALTABA SL	VILLAFRANCA (Castellón)	1.139.357 €

AUTOBUSES MAGALLON SL	ZARAGOZA (Zaragoza)	639.215 €
AUTOBUSES FURIO SA	CASTELLÓN (Castellón)	1.757.915 €
CONCEPCION CORTADA SORIANO [5]	TERUEL (Teruel)	

Cuadro 2: Elaboración propia a partir de datos de Sabi⁹

[1] Pertenece al grupo Autobuses Jiménez www.autobusesjimenez.com

[2] Servicio de taxi <https://www.einforma.com/informacion-empresa/barquero-hervas-jeronimo>

[3] En concurso de acreedores. Datos disponibles sólo hasta 2017

[4] Servicio de taxi <https://www.einforma.com/informacion-empresa/ballesteros-izquierdo-jorge-daniel>

[5] Servicio de taxi <https://www.einforma.com/informacion-empresa/cortada-soriano-m-concepcion>

Un cuadro con los datos completos del “Importe neto de la cifra de negocios” para los ejercicios 2014 a 2020 se adjunta al final del informe en los anexos¹⁰. El no incluir en este primer cuadro los datos del 2020 obedece al hecho constatado de la merma en los ingresos que estas compañías sufrieron en 2020 debido a las restricciones de movilidad derivadas de la pandemia provocada por la Covid-19.

Existen muy claras diferencias entre las empresas con mayor facturación, por encima de los dos millones de euros, y el resto. Se aprecia que ninguna de estas empresas tiene su domicilio social en Teruel a pesar de que, de las 18 entidades analizadas, la mitad se encuentran ubicadas en dicha provincia. De éstas, sólo una compañía supera el millón de euros de facturación: AUTOBUSES ANDORRA SL.

No obstante, si examinamos la evolución en cuanto a cifra de negocio durante los ejercicios 2014 a 2020 de las empresas que aparecen en el cuadro 2, se aprecia una continuidad en ese volumen de facturación de todas las mercantiles salvo HIFE SA cuya cifra de negocios se ha incrementado en un 31% en el periodo comprendido entre 2014 y 2019 (último dato disponible en Sabi) y AUTOBUSES TERUEL-ZARAGOZA SA con un incremento del 96% entre los ejercicios 2014 y 2020. Esta compañía es además la única que no disminuyó su facturación en el ejercicio 2020.

De todos modos, es preciso recordar que los datos de importe neto de cifra de negocios corresponden al total actividad de la sociedad y no al negocio desarrollado por las

⁹ <https://www.bvdinfo.com/en-gb/our-products/data/national/sabi>

¹⁰ Ver ANEXO 3: EMPRESAS – IMPORTE NETO CIFRA NEGOCIOS

mismas en el ámbito del transporte escolar en la provincia de Teruel. Y que, como se ha indicado, las empresas de la muestra con mayor volumen de negocio tienen su domicilio social radicado en provincias diferentes a Teruel por lo que su actividad será extensiva a una parte más amplia de territorio.

CUARTO. – Comportamiento de los licitadores en los contratos de servicio de transporte escolar en la provincia de Teruel (2014-2020)

El análisis subsiguiente de las licitaciones de los diferentes ejercicios se adentra en el estudio del comportamiento observado de las empresas que han tenido una mayor presencia en dichas licitaciones, no limitándose exclusivamente a HIFE SA y sus competidores más directos, AUTOBUSES ANDORRA SL y AUTOCARES FERRERO SL., sino que son objeto de la presente propuesta la totalidad de rutas y empresas licitadoras.

De tal manera que partiendo de las conclusiones expresadas previamente tanto por el SDCA y TDCA, y recogidas en el fundamento segundo, se procede a realizar un análisis pormenorizado de cada licitación:

1.- LICITACIÓN 2014. Objeto: Prestación del servicio de transporte escolar para la provincia de Teruel. Expediente CONMY 2014 1800000376.

En el año 2014¹¹ se licitaron 18 lotes y 21 rutas de transporte escolar para el curso 2014/2015 a través del procedimiento abierto, tramitación urgente. Los criterios de adjudicación fueron los dos siguientes: el precio (95 puntos) y la antigüedad del vehículo (5 puntos).

En esta licitación HIFE opta a dos lotes, los lotes 1 y 2, no resultando adjudicataria de ninguno de ellos. A ambos se presenta con AUTOBUSES ANDORRA SL. En el lote 1 tiene como competidores, además, a AUTOCARES GUIRAL SL y JESÚS FERRERO FOZ¹². **Los adjudicatarios de ambas rutas (A. GUIRAL en el lote 1 y A. ANDORRA en el lote 2) coinciden con las dos empresas que presentan una oferta económica más ventajosa, algo predecible dada la elevada ponderación que tenía el criterio precio en la adjudicación de los lotes.**

¹¹ Ver ANEXO 4: LICITACION 2014

¹² Administrador solidario de AUTOCARES FERRERO SL hasta 2006. <https://www.infoempresa.com/es/es/directivo/ferrero-foz-jesus>

Extendiendo el análisis al resto de lotes se observa que no existe casi competencia entre licitadores en mismas rutas. En 13 de los lotes se presenta un único licitador que, salvo en dos lotes, lo hace con una oferta económica igual al precio establecido en los pliegos de contratación.

De los 5 lotes en los que sí se presenta más de un licitador las bajas sobre el precio de licitación oscilan entre el 26% y el 1%.

2.- LICITACIÓN 2015. Objeto: Prestación del servicio de transporte escolar para la provincia de Teruel. Expediente CONMY 2015 1800000287.

En el año 2015¹³ se licitaron 11 rutas de transporte escolar para el curso 2015-2016 por procedimiento abierto con dos criterios de adjudicación: el precio (80 puntos) y la antigüedad del vehículo (20 puntos). Con respecto a la licitación de 2014, la ponderación del criterio precio disminuyó pasando de 95 puntos a 80 puntos.

HIFE opta a 3 de los 11 lotes que se licitan resultando adjudicataria de todos ellos (lotes 1, 2 y 3). A los mismos 3 lotes concurren otras 5 empresas:

AUTOCARES FERRERO, S.L.

AUTOCARES GUIRAL, S.L.

AUTOCARES URREA, S.L.

AUTOBUSES DE ANDORRA, S.A.

AUTOCARS RAVIGO, S.L.

Estos 3 lotes son precisamente a los que mayor número de licitadoras optan. Al resto de lotes concurren como máximo dos licitadoras, y en 3 lotes (lotes 5, 6 y 11) solo licita una empresa.

¹³ Ver ANEXO 5: LICITACIÓN 2015

Debe destacarse que HIFE presenta en los 3 lotes que resulta adjudicataria la oferta económica más ventajosa con bajas respecto al precio de licitación del 32%, 31% y 15% respectivamente.

De los competidores de HIFE, la mercantil AUTOCARS RAVIGO, S.L. licita también al lote 4 resultando adjudicataria. Por su parte, AUTOCARES URREA, S.L. y AUTOCARES FERRERO, S.L. concurren al lote 8, siendo excluida AUTOCARES FERRERO, S.L. por presentar un vehículo de capacidad superior a la necesaria para la prestación del servicio en la ruta correspondiente al lote 8. Efectivamente, el pliego de prescripciones técnicas (PPT) señala como número estimado de usuarios 17 alumnos y añade que no se admitirá vehículo de mayor capacidad. AUTOCARES FERRERO, S.L. se compromete a adscribir a la realización de esa ruta un vehículo de 41 plazas por lo que se le excluye por acuerdo de la mesa celebrada el 15 de julio de 2015. Dada esta exclusión, AUTOCARES URREA, S.L. se erige como única licitadora y, consecuentemente, como adjudicataria.

En el resto de lotes a los que se presenta más de un licitador y que no incluyen a HIFE (lotes 4, 7, 9 y 10), las bajas oscilan entre el 13% y el 0%. En los lotes donde sólo se presenta un licitador, las bajas oscilan entre el 2% y el 0%.

También se observa en la licitación del año 2015 una gran diferencia entre la competencia existente entre licitadores que se presentan a las tres rutas a las que también concurre HIFE, y el resto de rutas licitadas, en las que como máximo se presentan dos licitadores.

3.- LICITACIÓN 2016. Objeto: Prestación del servicio de transporte escolar para la provincia de Teruel los cursos 2016/2017 y 2017/2018. Expediente: CONMY 2016 1800000520.

En el año 2016 se licita por procedimiento abierto el contrato de servicio de transporte escolar en la provincia de Teruel con una duración estimada de dos cursos escolares, prorrogables por otros dos. El contrato comprende 58 lotes correspondientes a 60 rutas dado que los lotes 32 y 33 se desdoblaron en dos rutas cada uno. En esta ocasión el PCAP contempla cuatro criterios de adjudicación: el precio (65 puntos) y la antigüedad (20 puntos), ya previstos en la licitación anterior, a los que se añaden los sistemas de seguridad del vehículo adscrito (10 puntos) y los niveles de emisiones de gases contaminantes del vehículo adscrito (5 puntos).

En esta licitación¹⁴ HIFE opta a 18 lotes de los que resulta adjudicataria de 16, pierde los lotes 10 y 51 frente a AUTOBUSES DE ANDORRA, S.A. y AUTOCARES GUIRAL, S.L., respectivamente. En los lotes a los que concurre HIFE, ésta presenta ofertas económicas hasta un 15% por debajo de la media de sus competidoras, de esta forma HIFE en general gana en precio, por ser el criterio de adjudicación más valorado (65 puntos), salvo en el lote 6 en que AUTOBUSES DE ANDORRA, S.A. ofrece un precio menor que HIFE pero ésta presenta un vehículo de menor antigüedad por lo que a pesar de no ser la oferta más económica sí es la oferta económica más ventajosa, resultando adjudicataria de ese lote también.

Si se considera el presupuesto de licitación, HIFE presenta ofertas con una rebaja que oscila entre el 16% y el 25%. En los lotes a los que concurre es la licitadora, junto con AUTOBUSES DE ANDORRA, S.A., que mayores bajas presenta.

Los lotes adjudicados a HIFE corresponden a rutas escolares de Alcañiz, Andorra, Calanda, Híjar y Valderrobres. A esas mismas rutas concurren también y, por lo tanto, coinciden con HIFE:

- AUTOCARES FERRERO, S.L.
- AUTOCARES GUIRAL, S.L.
- AUTOS MEDITERRÁNEO, S.A.
- AUTOCARES DE ANDORRA, S.A.
- JORGE D. BALLESTEROS IZQUIERDO
- JOSÉ MARÍA TURÓN GARCÍA
- LUIS BLASCO NEVADO
- LUIS RUIZ MUÑOZ
- AUTOCARES URREA, S.L.

Respecto a las competidoras de HIFE cabe referir que AUTOCARES GUIRAL, S.L. en septiembre de 2016, con posterioridad a la celebración de la licitación, es absorbida por la primera. En nota de prensa publicada en la Revista Viajeros (<https://www.revistaviajeros.com>) se informa del acuerdo adoptado por sendas juntas de accionistas para *traspasar la actividad de transporte de viajeros de Autocares Guiral a HIFE*. El cuerpo de la noticia señala que esta

¹⁴ Ver ANEXO 6: LICITACIÓN 2016

integración de servicios, supondrá que HIFE operará más de cincuenta rutas de transporte escolar en Aragón, transportando más de 350.000 escolares anuales. En lo que a la ejecución del contrato licitado en 2016 se refiere esta integración supone que HIFE resulta adjudicataria *de facto* del lote 51 al que originariamente ya había optado y perdido frente a AUTOCARES GUIRAL, S.L.

Por otro lado, cabe notar que el administrador único de AUTOCARES URREA, S.L. es JOSÉ MARÍA TURÓN GARCÍA. En esta licitación JOSÉ MARÍA TURÓN GARCÍA solo opta al lote 10 y es excluido por no presentar documentación acreditativa de cumplir los criterios de solvencia económica y financiera. AUTOCARES URREA, S.L., por su parte, opta a los lotes 12, 24 y 25 sin resultar adjudicatario de ninguno. Comprobada la documentación incluida en sobre UNO de AUTOCARES URREA, S.L. y JOSÉ MARÍA TURÓN GARCÍA no se produce identidad de los vehículos presentados como medio material por lo que a efectos de una posible vulneración del principio de proposición única y, en su caso, competencia desleal respecto al resto de licitadoras, la concurrencia de AUTOCARES URREA, S.L. y JOSÉ MARÍA TURÓN GARCÍA en la misma licitación no supone alteración alguna de la misma.

Dado el elevado número de rutas que se licitan en 2016, se ha profundizado en el comportamiento de las empresas con mayor protagonismo.

AUTOBUSES ANDORRA SL se presenta a 14 lotes, siendo adjudicatario en 9 de ellos, aunque en 5 lotes se presenta sólo. Coincide con HIFE en 6 lotes (lotes 3, 6, 7, 10, 11 y 12). En 5 de ellos resulta adjudicataria HIFE que realiza bajas entre el 18% y el 25% sobre el precio de licitación. En el lote que sí resulta adjudicataria A. ANDORRA presenta una baja del 31%. Destacar que los 5 lotes (lotes 3, 6, 7, 11 y 12) cuya adjudicación es para HIFE son precisamente los 5 que no resulta adjudicataria AUTOBUSES ANDORRA SL de los 14 a los que se había presentado.

AUTOCARES GUIRAL SL se presenta a 18 lotes, siendo adjudicatario sólo en uno de ellos en el que realiza una baja del 38%. Sólo hay dos lotes en los que no compite con HIFE. En 10 lotes coincide, además de con HIFE, con AUTOCARES FERRERO SL. En 6 lotes coincide con AUTOBUSES ANDORRA SL.

AUTOCARES FERRERO SL se presenta a 10 lotes. No gana en ninguno. En todos se presenta junto con HIFE y AUTOCARES GUIRAL SL.

AUTOCARES URREA SL se presenta a 3 lotes. Coincide en los 3 con HIFE y AUTOCARES GUIRAL SL. No obtiene ninguna licitación y las bajas que presenta sobre el precio son del 5%-7%.

Si extendemos el análisis al resto de lotes de la licitación a los que no se presenta HIFE, se observa también cierta coincidencia de empresas en torno a varios lotes (AUTOBUSES PECHUÁN SL, AUTOBUSES TERUEL-ZARAGOZA SA, AUTOCARES MUDEJAR SL y AUTOCARES SAMAR SA). En los lotes donde concurren varios licitadores se presentan bajas en torno al 15-20%.

AUTOBUSES PECHUÁN SL resulta adjudicataria en los 4 lotes a los que se presenta, con bajas entre el 15% y el 20% (en tres de los cuatro casos). No se presenta sola a ningún lote. En los cuatro lotes coincide con AUTOBUSES MUDEJAR SL.

AUTOBUSES TERUEL-ZARAGOZA SA se presenta a 8 lotes. No resulta adjudicatario en ninguno. En todos los lotes, salvo en uno, coincide con AUTOBUSES MUDEJAR SL.

Más aun, en cuatro lotes (32_65EE, 32_70EE, 33_66EE y 33_67EE) se presenta junto con AUTOBUSES MUDEJAR SL, sin ningún otro competidor y ofrece rebajas del 3%, 0%, 13% y 10% respectivamente sobre el precio de licitación. En los otros cuatro lotes en los que concurren un mayor número de licitadores, las rebajas que realiza son del 3%, 0%, 12% y 8%; es decir bajas similares, que no denotan comportamientos diferentes dependiendo del resto de licitadores que concurren al mismo lote.

Cinco de las rutas/lotes a los que se presentó, son adjudicados a AUTOBUSES MUDEJAR SL. En las otras tres rutas resultan adjudicatarios AUTOBUSES PECHUAN SL (en 2 de ellas) y GOALVA GIL SL.

AUTOCARES MUDEJAR SL se presenta a 16 lotes siendo adjudicatario en 12 de ellos. En uno se presenta sólo. En todas las licitaciones que obtiene presenta la misma rebaja, el 15%. En las 4 licitaciones que no resulta adjudicataria presenta rebajas del 12%, 9%, 11% y 15%. En los cuatro casos resulta adjudicataria AUTOBUSES PECHUAN SL.

AUTOCARES SAMAR SA se presenta a 11 lotes. Obtiene 5 licitaciones, en 4 de ellas se presentó sola. La única licitación que obtiene ante competidores es el lote 28, en la que

concorre junto a AUTOBUSES FURIO SA y en la que realiza una baja del 24% sobre el precio de licitación.

De los seis lotes que pierde, en uno se presentaba junto a AUTOBUSES FURIO SA, ambos con una rebaja del 6% sobre el precio de licitación. En los otros cinco coincide con AUTOCARES MUDEJAR SL que resulta adjudicataria de cuatro de esos cinco lotes, siendo el último lote adjudicado a AUTOBUSES PECHUAN SL.

AUTO TRANSPORTES TERUEL SL se presenta a 7 lotes. No resulta adjudicataria en ninguno de ellos. Las bajas que realiza sobre el precio de licitación son bastante anecdóticas. Coincide en 6 lotes con AUTOBUSES MUDEJAR SL que obtiene la licitación de cinco de ellos.

Del resto de compañías que se presentan a la licitación del 2016, destacar que AUTOMÓVILES ALTABA SL se presenta sin otras empresas competidoras a 3 lotes cuya licitación obtiene con un precio de adjudicación igual al precio de licitación (la baja que presenta es del 0% en los tres casos). Lo mismo sucede con AUTOBUSES MAGALLÓN SL; se presenta sin competencia a 3 lotes de los que resulta adjudicataria con rebajas del 2%, 1% y 3% respectivamente.

Se desprende de este análisis que la empresa líder en las comarcas occidentales en la licitación de 2016 fue AUTOBUSES MUDEJAR SL.

4.- LICITACIÓN 2017. Objeto: Prestación del servicio de transporte escolar para la provincia de Teruel los cursos 2017/2018 y 2018/2019. Expediente: CONMY 2017 1800000403.

La licitación de 2017 se lleva a cabo por procedimiento abierto con varios criterios de adjudicación, en concreto, el precio (65 puntos), la antigüedad del vehículo (20 puntos), los sistemas de seguridad de los vehículos (10 puntos) y los niveles de emisiones de gases contaminantes (5 puntos). Estos criterios son idénticos a los que ya se adoptaron en la licitación de 2016, Expediente: CONMY 2016 1800000520. El plazo de ejecución del contrato son dos cursos escolares, 2017-2018 y 2018-2019, susceptible de ser prorrogado por dos cursos más.

Se licitan 26 lotes¹⁵ de los que 2 quedan desiertos (lotes 18 y 25). En diez de los 26 lotes se presenta un único licitador.

HIFE concurre como licitadora única a un solo lote del que resulta adjudicataria (lote 2) por un precio que casi igual al presupuesto de licitación (309 €), circunstancia que contrasta con el comportamiento mantenido por esta mercantil en ocasiones anteriores, en las que se caracterizaba por ser de las licitadoras que mayor baja, respecto del presupuesto de licitación y de las ofertas del resto de competidoras, presentaba.

La ruta 63 correspondiente al lote 18 que queda desierto en esta licitación, es objeto de un contrato menor cuya duración se extiende desde el 7 de setiembre al 22 de diciembre de 2017, dando así cobertura al servicio de transporte escolar durante el primer trimestre del curso. Para la adjudicación del contrato menor, dado que en la licitación no ha optado ninguna empresa al lote, el SPT revisa el precio de realización de esta ruta y lo cuantifica en 236'92 €/día (IVA excluido), es decir, en 59'48 €/día más que en la licitación originaria cuyo presupuesto era de 177'44 €/día. Con este precio/día, el SPT requiere a las empresas relacionadas a continuación, por considerarlas capacitadas y ser además empresas que habitualmente operan en la zona, para que formulen propuestas:

- HIFE
- AUTOBUSES DE ANDORRA, S.L.
- AUTOCARES FERRERO, S.L.

De las 3 anteriores, solo HIFE presenta propuesta y se ofrece a asumir el contrato menor de la ruta 63 por un precio de 236'92 €/día, es decir, no ofrece rebaja respecto del presupuesto cuantificado por el SPT. Con todo, HIFE resulta adjudicataria de una ruta de transporte a la originariamente no licita y cuyo precio se ha visto incrementado en un 34%.

En su contestación a la invitación del SPT, AUTOCARES FERRERO, S.L. señala que no presenta oferta porque no dispone de vehículo ni conductor para la prestación del servicio. Comprobada la licitación, efectivamente esta mercantil se había presentado a un único lote (lote 3) del que resulta adjudicataria por lo que podría ser razonable pensar que efectivamente no dispone de más medios para dar cobertura a la ruta.

¹⁵ Ver ANEXO 7: Licitación 2017

Respecto a AUTOBUSES DE ANDORRA, S.L. se desconoce el motivo por el que no acepta la invitación, en su contestación al SPT señala simplemente que no van a presentar oferta. Revisada la licitación que da lugar a este contrato menor se observa que AUTOBUSES DE ANDORRA, S.L. presenta oferta a 4 lotes (lotes 4, 5, 6 y 7) resultando adjudicataria de 3 de ellos. Comprobada la adscripción de medios materiales, esta licitadora cuenta con una flota de al menos 4 vehículos, los mismos con los que concurre a la licitación originaria, de los que uno no es asignado a ninguna ruta. Dada la inmediatez, respecto de la resolución de la licitación, con la que el SPT resuelve realizar esta ruta con un contrato menor, parece razonable pensar que en el momento en que declina la invitación, esta mercantil dispone de medios materiales para poder realizarla siendo otros los motivos por los que la rechaza.

Satisfecho el contrato menor correspondiente al primer trimestre, la contratación de la prestación del servicio de transporte escolar de la ruta 63 durante el resto del curso escolar se llevó a cabo mediante licitación por procedimiento abierto, tramitación urgente y varios criterios de adjudicación. El presupuesto de licitación es igual al precio de adjudicación del contrato menor inmediatamente anterior, esto es, 236'92 €/día, IVA excluido. En el informe justificativo del expediente, el SPT señala en relación con el incremento en el precio respecto de la licitación original que *ante la falta de ofertas y, dada la acuciante necesidad que se presentaba, este Servicio Provincial, a través de la Sección de Planificación, Centros y Ayudas, contactó con empresas del sector de las que se tenía constancia que trabajaban en la zona. En concreto fueron: Autobuses de Andorra, S.L., Autocares Ferrero, S.L. y Autobuses HIFE, S.A. Todas respondieron en el mismo sentido: ninguna podía prestar el servicio de transporte escolar en dicha ruta con las características y condiciones económicas en las que se licitó mediante el procedimiento abierto y, por eso, no presentaron ofertas. [...] Ante esta situación, y con la necesidad de una pronta ejecución del servicio de transporte escolar, este Servicio Provincial estima que debe modificarse el precio diario del servicio; tanto en kilometraje como en las horas de acompañante, tomando como razonables y justificadas las razones argüidas por los contactados conocedores del sector con amplia experiencia.*

A la licitación de este contrato concurre únicamente HIFE que resulta adjudicataria del mismo por un precio de 227'20 €/día. Se entiende que los motivos por los que AUTOBUSES DE ANDORRA, S.L. y AUTOCARES FERRERO, S.L. no concurren a esta licitación son los mismos por los que declinan, respectivamente, la invitación a presentar propuesta de precio para optar al contrato menor inmediatamente anterior.

Con todo, HIFE, que no licita a esta ruta en el procedimiento originario, resulta adjudicataria de la misma durante todo el curso por dos precios: 236'92 €/día, durante los 71 primeros días lectivos del curso 2017-2018, y 227'20 €/día los 105 días siguientes.

Además, analizando el comportamiento de las competidoras habituales de HIFE, se advierte que:

AUTOBUSES ANDORRA SL se presenta a 4 lotes, en dos de ellos en solitario y en los otros dos con los mismos licitadores (A RAVIGO SL y JORGE D. BALLESTEROS, además de JOSE M. TURÓN en uno de los lotes). Resulta adjudicatario en 3 de los lotes.

Hay que destacar que, en los lotes 5 y 6, JORGE D. BALLESTEROS presenta ofertas con bajas temerarias del 54% y el 57%, siendo adjudicataria en el lote 5 tras la audiencia concedida para justificarla.

AUTOCARES FERRERO SL se presenta a un único lote y en solitario.

En esta licitación de 2017 se observa la ausencia de competencia entre competidores a ofertas en los mismos lotes entre HIFE, AUTOBUSES ANDORRA SL y AUTOCARES FERRERO SL, que en las licitaciones de años anteriores si se observaba.

Con respecto al resto de lotes de la licitación de 2017, extendiendo el análisis al total de lotes/rutas licitados se observan los siguientes aspectos destacables:

ROSENDO NAVARRO SL se presenta a 3 lotes, en los tres junto a HERMANOS MARTÍNEZ SA e IJARA SL. IJARA SL renuncia en los 3 lotes, HERMANOS MARTÍNEZ en 2 de ellos. ROSENDO NAVARRO SL resulta adjudicatario en los 3. En las resoluciones de adjudicación de los contratos de estas rutas no se detalla el motivo de las renunciaciones, aunque en el Acta Nº 2B/T-2017 de la Mesa de Contratación se hace constar la renuncia a los lotes 8 y 9 por parte de HERMANOS MARTÍNEZ SA e IJARA SL *resultando, por tanto, propuesto para la adjudicación de los lotes 8 y 9 ROSENDO NAVARRO SL.*

AUTOBUSES TERUEL-ZARAGOZA SA se presenta en 9 lotes, en 4 de ellos en solitario. De los otros 5, obtiene la licitación en 2 de ellos. Las empresas con las que compite no son tan homogéneas como en otras licitaciones anteriores. Realiza ofertas con baja en precio en los 9 lotes, entre un 9% y un 19%.

JERÓNIMO BARQUERO HERVAS se presenta a 5 licitaciones, obtiene la licitación en 2 de ellas y en otras 2, renuncia. En 2 de las rutas se presenta junto con AUTOTRANSPORTES TERUEL SL (las 2 que gana) y en otras 2 junto con AUTOBUSES TERUEL-ZARAGOZA SA (pierde las 2 pero en una renuncia).

5.- LICITACIÓN 2018 (1). Objeto: Prestación del servicio de transporte escolar en la provincia de Teruel los cursos 2018/2018 y 2019/2020 en 3 lotes (n.º 1, 5 y 7) y para el curso 2018/2019 en 11 lotes (resto). Expediente: CONMY 2018 180000625.

En 2018¹⁶ se licita el servicio de transporte escolar para los cursos 2018-2019 y 2019-2020 en 3 de los 14 lotes (1, 5 y 7) y para el curso 2018-2019 en el resto. La licitación se realiza mediante procedimiento abierto y tramitación urgente, con varios criterios de adjudicación, en concreto: precio (65 puntos), antigüedad (20 puntos), sistema de seguridad del vehículo adscrito (10 puntos) y niveles de emisiones de gases contaminantes (5 puntos).

En esta ocasión HIFE licita solo al lote 5, como único licitador, y resulta adjudicataria del mismo por un precio igual al presupuesto de licitación. Así, en esta licitación continúa en la dinámica adquirida en la anterior licitación de presentar ofertas con poca o ninguna rebaja respecto del presupuesto de licitación.

AUTOBUSES ANDORRA SL se presenta a un único lote, en solitario, del que resulta adjudicataria.

AUTOCARES FERRERO SL se presenta a 2 lotes, no siendo adjudicataria en ninguno. En ambos, la adjudicación es para JOSÉ MARÍA TURÓN GRACIA (Antiguo administrador único de AUTOCARES URREA SL, mercantil extinguida en 2018). A pesar de que la baja sobre el precio de licitación de ambos operadores en los dos lotes (lote 9 y 10) han sido similares e insignificantes, entre el 1% y el 3%, y a pesar de que la Mesa de Contratación en el Acta Nº 2/T-2018 solicitaba aclaración al licitador JOSÉ MARÍA TURÓN GRACIA por haber concursado con el mismo vehículo en ambas rutas, siendo apreciado por la Mesa de Contratación en el Acta Nº 3/T-2018 la ausencia de incompatibilidad horaria y por tanto admitido a licitación, finalmente el criterio antigüedad del vehículo es el que determina la adjudicación de ambas rutas a este licitador.

¹⁶ Ver ANEXO 8: LICITACIÓN 2018

Ampliando el análisis al resto de lotes en los que no concurren HIFE, A. ANDORRA ni A. FERRERO, se destaca lo siguiente:

DIEGO BLASCO TOMÁS y JOSÉ MARÍA BLASCO TOMÁS se presentan ambos a los lotes 4 y 14. Cada uno obtiene una licitación. En ambos casos, el precio es el valor de adjudicación que determina la resolución.

En el lote que es adjudicado a DIEGO BLASCO TOMÁS (lote 4), él mismo realiza una baja del 22% sobre el precio de licitación mientras que JOSÉ MARÍA BLASCO TOMÁS realiza una baja del 2%. El lote del que resulta adjudicatario JOSÉ MARÍA BLASCO TOMÁS (lote 14) presenta el comportamiento opuesto, una baja del 24% sobre el precio de licitación del adjudicatario y del 0% de DIEGO BLASCO TOMÁS.

Los lotes 3, 6 y 7 presentan una buena concurrencia, con 6, 4 y 3 licitadores respectivamente. Coinciden en los tres lotes INTERNACIONAL REGULAR BUS MADRID TERUEL SL y AUTOTRANSPORTES TERUEL SL, obteniendo cada uno de ellos una licitación, el lote 7 en el caso de INTERNACIONAL REGULAR BUS MADRID TERUEL SL, con una baja sobre el precio de licitación del 12% y el lote 6 en el caso de AUTOTRANSPORTES TERUEL SL con una baja del 19% sobre el precio de licitación.

La tercera ruta (lote 3) es adjudicada a JERÓNIMO BARQUERO HERVÁS, con una baja del 26% sobre el precio de licitación.

Además, coinciden en dos de las tres rutas AUTOCARS RAVIGO SL y UTE AUTOBUSES TERUEL-ZARAGOZA SA – AUDIOBUS EL – AUTOMOVILES DEL RIO ALHAMA SA.

En el resto de lotes (8, 11, 12 y 13) concurren uno o dos licitadores. Cada uno es adjudicado a un licitador distinto. El lote 2 quedó desierto.

6.- LICITACIÓN 2018 (2). Objeto: Prestación del servicio de transporte escolar en la provincia de Teruel para el curso escolar 2018/2018, en dos lotes. Expediente: CONMY 2018 1800001178.

En 2018 también se licita la contratación del servicio de transporte escolar en dos rutas, no incluidas en la licitación anterior, para el curso escolar 2018-2019. El procedimiento que se lleva a cabo es abierto con tramitación urgente y varios criterios de adjudicación, precio

(65 puntos), antigüedad (20 puntos), sistemas de seguridad del vehículo adscrito (10 puntos) y niveles de emisión de gases contaminantes (5 puntos).

Se presenta HIFE como única licitadora resultando adjudicataria de ambos lotes por un precio de ejecución del contrato igual al presupuesto de licitación. Es remarcable en esta licitación el hecho de que HIFE no ofrezca nada de baja respecto del presupuesto de licitación, también, que solo se presente HIFE a ambos lotes cuando existen otras competidoras que operan en la zona y que, de haberse presentado en esta ocasión y haber ofrecido una rebaja mínima en el precio, podrían haber resultado adjudicatarias.

LICITACIÓN 2018 (2)				
LOTE	LICITADOR	OFERTA	PTO. LICITACIÓN	BAJA
1	HIFE	220,00 €	220,00 €	- €
2	HIFE	175,00 €	175,00 €	- €

Esto último, además, hay que contextualizarlo en la licitación anterior en la que el resto de competidoras habituales de HIFE no resultan adjudicatarias de un gran número de lotes. En concreto, solo resultan adjudicatarias las siguientes:

- AUTOBUSES DE ANDORRA, S.L. – Lote 1.
- JERÓNIMO BARQUERO HERVÁS – Lote 3.
- AUTOTRASNPORTES TERUEL, S.L. – Lote 6.
- JOSÉ MARÍA TURÓN GRACIA – Lotes 10 y 11.
- RAMÓN SANAHUJA FORTEA – Lote 12.

Es especialmente llamativo el caso de AUTOCARES FERRERO, S.L. que concurre a dos lotes de la licitación 2018 no resultando adjudicataria de ninguno. Uno de ellos, el lote 10 (Valdetormo - Alcañiz), tiene un recorrido similar al lote 1 (Calaceite – Valdetormo – Valdealgorfa – Alcañiz) de la licitación 2018 (2) por lo que, aunque el número de alumnos a trasladar en uno y otro difiere bastante y, con ello, la capacidad del vehículo adscrito, podría pensarse una opción razonable que, no habiendo obtenido ningún contrato en la licitación anterior y, por lo tanto, no teniendo ya ningún vehículo comprometido, hubiera concurrido al menos al lote 1 de ésta.

7.- LICITACIÓN 2019. Objeto: Prestación del servicio de transporte escolar en la provincia de Teruel los cursos 2019/2020 y 2020/2021 en 3 lotes (3 rutas) y curso 2019/2020 en 8 lotes (8 rutas), con posibilidad de prórroga para los cursos 2021/2022 y 2022/2023 para los primeros, y posibilidad de prórroga para el curso 2020/2021 para los ocho lotes restantes. Expediente: CONMY 2019 1800000863.

En 2019¹⁷ se licitan 11 lotes aunque de forma separada dada la diferente duración estimada de prestación del servicio. Los lotes 1, 2 y 5 tienen una duración prevista de dos cursos (2019-2020 y 2020-2021), eventualmente prorrogable por otros dos cursos. Los lotes 3, 4 y 6 a 11 tienen una duración estimada de un solo curso escolar (2019-2020), con posibilidad de prórroga por un curso más.

La licitación se lleva a cabo mediante procedimiento abierto y tramitación urgente con varios criterios de adjudicación: precio (65 puntos), antigüedad del vehículo (20 puntos), sistema de seguridad del vehículo adscrito (10 puntos) y nivel de emisiones de gases contaminantes (5 puntos).

Analizada la licitación en su conjunto se observa que solo en 3 de los 11 lotes (lotes 7, 8 y 9) se presenta más de un licitador. Los lotes 2, 6 y 11 resultan desiertos por no optar a ellos ningún licitador. Asimismo, los lotes 4 y 5 resultan igualmente desiertos al acordar la Mesa de Contratación en el Acta Nº 2/T-2019 excluir a los únicos licitadores que se habían presentado a cada una de esas dos rutas.

AUTOBUSES ANDORRA SL se presenta al lote 5 siendo excluido debido a que la oferta económica realizada superaba el precio unitario máximo establecido en el PCAP, contraviniendo lo allí dispuesto (220'00 € frente a 145'00 €).

Igualmente, en el lote 4, el único licitador (JAVIER ALPEÑÉS LUCAS), que concurre a este lote no adscribe vehículo adecuado e idóneo a la ruta por lo que resulta excluido de la licitación.

HIFE concurre como único licitador y resulta adjudicatario de los lotes 1 y 3 sin ofrecer apenas rebaja en su oferta económica. En el caso del lote 1 el precio de adjudicación es igual al presupuesto de licitación (220'00 €) y en el caso del lote 3 el precio de adjudicación es inferior

¹⁷ Ver ANEXO 9: LICITACIÓN 2019

al presupuesto de licitación en 0'92 € (249'00 € frente a 249'92 €). Estos dos lotes son, además, junto con el lote 9, los de mayor presupuesto de toda la licitación.

Al respecto de esta licitación, como ya se ha avanzado, el SPT señala que en la misma fecha en que se celebra la reunión de la Mesa para la apertura de los sobres TRES, a la finalización de ésta, HIFE presenta un escrito según el cual se ofrece para la prestación del servicio de transporte escolar en las rutas correspondientes a los lotes 2 y 5, lotes que resultan desiertos en la licitación. Resulta significativo el hecho de que, con anterioridad a esta licitación, HIFE era la adjudicataria tanto del contrato administrativo correspondiente al lote 5, como de la reserva de plazas correspondiente al lote 2. Sin embargo, en la licitación no concurre a ninguno de los dos lotes. A ello el SPT añade que HIFE presenta dicho escrito a las 11:53 horas, según registro oficial del Gobierno de Aragón, cuando la reunión de la mesa para la apertura de los sobres TRES finaliza, según consta en la correspondiente acta, a las 12:00 horas. Dado que las sesiones de apertura de las ofertas económicas son sesiones públicas y que, en concreto, a esta reunión acude D. Domingo Guiral Catalán¹⁸, este último hecho no adquiere mayor perfil.

Añade también el SPT que, una vez resulta desierto el lote 2, dicho órgano de contratación contacta con una empresa para abordar la realización de la ruta. Inicialmente la empresa se muestra favorable a la prestación del servicio; sin embargo, finalmente declina el ofrecimiento, señalando al SPT de presiones por parte de HIFE; sin que consten pruebas de ello.

Pero, finalmente al lote 2 se presentaron dos empresas, según Resolución del Director del SPT de 30 de octubre de 2019. Dicho lote se formalizó en el expediente de contratación de servicios CONMY 2019 1800001395. Las dos empresas que concurren son HIFE SA y AUTOBUSES ANDORRA SL, resultando adjudicataria HIFE SA.

En cuanto al resto de lotes de la licitación:

INTERNACIONAL REGULAR BUS MADRID-TERUEL SL se presenta junto con AUTOTRANSPORTES TERUEL SL y AUTOCARES SAMAR SA a dos lotes (lotes 7 y 8). Obtiene la licitación en ambos con idéntica baja del 19%.

¹⁸ AUTOCARES GUIRAL es absorbida en 2016 por HIFE.

Por su parte, AUTOTRANSPORTES TERUEL SL se presenta también, y resulta adjudicataria, al lote 9 junto con AUTOBUSES MAGALLÓN SL. Realiza una baja sobre el precio de licitación del 1% y su competidor en este lote del 0%.

Los tres lotes a los que se presenta AUTOTRANSPORTES TERUEL SL son los tres únicos en los que se produce concurrencia de varias empresas.

La licitación del año 2019 es bastante peculiar ya que quedaron inicialmente desiertos 3 lotes a los que se añadieron otros 2 por la exclusión de sus únicos licitadores. En 5 de los lotes se presentó un único licitador y sólo hubo concurrencia de varias empresas en 3 de los lotes.

8.- LICITACIÓN 2020. Objeto: Prestación del servicio de transporte escolar en la provincia de Teruel los cursos 2020/2021 y 2021/2022 en 71 lotes (71 rutas) con posibilidad de prórroga para los cursos 2022/2023 y 2023/2024. Expediente: CONMY 2020 180000697.

En el ejercicio 2020¹⁹ se ha licitado por procedimiento abierto el contrato de servicio de transporte escolar en la provincia de Teruel con una duración estimada de dos cursos escolares, prorrogables por otros dos. El contrato comprende 71 lotes correspondientes a 71 rutas. La mayoría de las rutas coinciden con las que se licitaron en 2016.

En esta ocasión el PCAP contempla cuatro criterios de adjudicación: el precio (65 puntos), la antigüedad (20 puntos), los sistemas de seguridad del vehículo adscrito (10 puntos) y los niveles de emisiones de gases contaminantes del vehículo adscrito (5 puntos).

HIFE se presenta a 22 lotes y obtiene la licitación en 12 de los lotes. De los que no obtiene licitación, HIFE denunció ante el Tribunal Administrativo de Contratos de Aragón (TACPA) 7 lotes: 2, 6, 9, 27, 52, 54 y 55. De los lotes denunciados, en 1 de ellos obtuvo la licitación AUTOCARES FERRERO SL y en los otros 6, AUTOBUSES ANDORRA SL.

Según la documentación que consta en el expediente, el 3 de diciembre de 2020, el Tribunal Administrativo de Contratos Públicos (TACPA) recibe escrito de recurso especial en materia de contratación interpuesto por don J.M.CH.H, en nombre y representación de la

¹⁹ Ver ANEXO 10: Licitación 2020

mercantil “LA HISPANO DE FUENTE EN SEGURES, S.A.”, frente a las adjudicaciones de los 7 lotes anteriormente indicados.

El Acuerdo 19/2021, de 26 de febrero, del TACPA, resuelve dicho recurso especial, desestimando el mismo:

“Acuerdo 19/2021, de 26 de febrero, del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón, por el que se resuelve el recurso especial interpuesto por la mercantil “LA HISPANO DE FUENTE EN SEGURES, S.A.” frente a la adjudicación del procedimiento de licitación denominado «Prestación del servicio de transporte escolar en la provincia de Teruel para los cursos 2020/2021 y 2021/2022 (71 lotes/71 rutas) con posibilidad de prórroga los dos cursos siguientes. Lotes 2, 6, 9, 27, 52, 54 y 55», promovido por el Departamento de Educación, Cultura y Deporte del Gobierno de Aragón....”

...En virtud de cuanto precede, y al amparo de lo establecido en el artículo 46 de la LCSP, así como en los artículos 2, 17 y siguientes de la LMMCSPA, previa deliberación, el Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón, por unanimidad de sus miembros, adopta el siguiente

III. ACUERDO

PRIMERO. - Desestimar el recurso especial interpuesto por la mercantil “LA HISPANO DE FUENTE EN SEGURES, S.A.” frente a la adjudicación del procedimiento de licitación denominado «Prestación del servicio de transporte escolar en la provincia de Teruel para los cursos 2020/2021 y 2021/2022 (71 lotes/71 rutas) con posibilidad de prórroga los dos cursos siguientes. Lotes 2, 6, 9, 27, 52, 54 y 55», promovido por el Departamento de Educación, Cultura y Deporte del Gobierno de Aragón.

SEGUNDO. - Declarar que no se aprecia la concurrencia de temeridad y mala fe en la interposición del recurso.

TERCERO. - Levantar la suspensión automática derivada del artículo 53 de la LCSP.”

Analizando de un modo pormenorizado los 22 lotes a los que HIFE se presenta:

- Concorre en solitario a los lotes 1, 5, 26 y 57. En todos obtiene la licitación con bajas sobre el precio del 0%, 3%, 0% y 0%.
- Concorre junto a AUTOBUSES ANDORRA SL en 18 lotes (en 9 de ellos coinciden también con AUTOCARES FERRERO SL). En los únicos 4 lotes en los que no coincide con AUTOBUSES ANDORRA SL es en aquellos en los que HIFE se presenta en solitario. Resulta adjudicataria de los lotes 3, 7, 8, 12, 13, 15 y 53 con bajas del 8%, 15%, 15%, 6%, 8%, 12% y 7% respectivamente.

Siguiendo con el análisis de sus competidores habituales:

AUTOBUSES ANDORRA SL se presenta a 25 lotes, obtiene la licitación en 12 de ellos. De los lotes en los que no resulta adjudicataria, renuncia a 12 de ellos. El Acta Nº 3/T-2020 describe las manifestaciones de orden de prioridad de los vehículos adscritos a los lotes y que han sido enviados en tiempo y forma a la Mesa de Contratación por distintos licitadores.

En el caso de AUTOBUSES ANDORRA SL, de los 12 lotes a los que renuncia, en tres el motivo es la prioridad del vehículo en ciertos lotes con respecto a otros y en dos se produce una renuncia tácita debida a causas organizativas y de disponibilidad de conductor.

Adicionalmente, en los lotes 20, 21, 52, 53 y 56 renuncia teniendo mayor puntuación que sus competidores. Esto beneficia en cuanto a los lotes 20 y 21 a AUTOMOVILES ALTABA SL. En los lotes 53 y 56 es HIFE el que sale beneficiado y en el lote 52 es AUTOCARES FERRERO SL.

Si examinamos algo más los lotes a los que ha resultado adjudicataria se aprecia que en los lotes 49, 51 y 64, a los que AUTOBUSES ANDORRA SL se ha presentado como único licitador, las bajas con respecto al precio de licitación han sido del 1%, 3% y 2%. En el resto de lotes (6, 9, 10, 14, 18, 27, 54, 55 y 63) en los que sí ha existido concurrencia, las bajas han sido del 20%, 30%, 31%, 23%, 3%, 18%, 17%, 26% y 14%. Los competidores en estas rutas han sido HIFE SA y AUTOCARES FERRERO SL en todas ellas salvo en el lote 63 al que concurre, además de con AUTOCARES FERRERO SL, con NOEMI SANCHO y JORGE D. BALLESTEROS.

Finalmente, en el Acta Nº4/T-2020 de la Mesa de contratación, se hace referencia al lote 18, inicialmente adjudicado a AUTOBUSES ANDORRA SL, pero que posteriormente es adjudicado a HIFE SA, segundo licitador de ese lote, debido a la solicitud de adscripción de un

nuevo vehículo para esa ruta que presenta AUTOBUSES ANDORRA SL y que la Mesa de contratación acuerda no aceptar puesto que la baremación se realizó con otro vehículo (anexo IV adscripción obligatoria de medios al contrato) y sólo se puede adjudicar con ese vehículo.

AUTOCARES FERRERO SL se presenta a 10 lotes y obtiene la licitación de 2 de ellos. De los dos lotes que gana la licitación, A. ANDORRA SL había obtenido la mayor puntuación, pero renuncia a ambos por no disponer de conductor en uno de los lotes y en el otro por no disponer de vehículo.

En los 10 lotes concurre junto con A. ANDORRA SL y en 9 de los 10 además coincide con HIFE.

Las tres empresas anteriores han competido juntas en 9 de los 71 lotes.

Las comarcas en las que se ubican los lotes en las que compiten las tres compañías son: BAJO ARAGÓN, BAJO MARTÍN, ANDORRA, MATARRAÑA y CUENCAS MINERAS. Se mantiene, por tanto, el ámbito geográfico de anteriores licitaciones.

Sobre el resto de lotes y licitadores:

AUTOMÓVILES ALTABA SL se presenta a 3 lotes (19, 20 y 21), en los 3 se presenta también A. ANDORRA SL. Obtiene licitación en 2 de ellos (20 y 21). En el tercer lote es excluido junto con A. ANDORRA SL. El motivo, tal y como se recoge en el Acta Nº 3/T-2020, es el escrito que presenta con fecha 7 de agosto de 2020 A. ALTABA SL para que dicho lote sea excluido de la licitación por presentar una vulneración no subsanable como es la no inclusión de acompañante del conductor, que es necesario. Se admite como error no subsanable y se excluye este lote.

En la oferta que presenta A. ALTABA SL a los lotes 20 y 21, la baja que realiza sobre el precio de licitación es del 0%. Y la puntuación total que obtiene en ambas rutas es bastante inferior a la obtenida por su competidor (A. ANDORRA SL). Aun así, resulta adjudicatario de ambas rutas por renuncia de A. ANDORRA SL, en un caso por prioridad de vehículo sobre otra ruta y en el otro por no disponer de conductor. El ámbito geográfico de ambas rutas es el MAESTRAZGO.

AUTOBUSES PECHUÁN SL se presenta a 9 lotes. En 7 de ellos en concurrencia con AUTOCARES MUDEJAR SL y AUTO TRANSPORTES TERUEL SL. Además, en otro de los 9 se presenta junto a AUTO TRANSPORTES TERUEL SL. Obtiene 3 licitaciones que corresponden a los lotes 22, 24 y 25 con bajas sobre el precio de licitación del 11%, 12% y 13%.

AUTOCARES MUDEJAR SL se presenta a 19 lotes. En 11 de ellos lo hace junto a AUTO TRANSPORTES TERUEL SL además de otros licitadores. Coincide en 7 lotes con AUTOBUSES PECHUÁN SL y en 5 con AUTOCARES SAMAR SA.

Obtiene 7 licitaciones (lotes 35, 36, 43, 44, 47, 48 y 67) con bajas sobre el precio del 4%, 2%, 20%, 20%, 24%, 21% y 10% respectivamente.

Posteriormente, en el Acta Nº 4/T-2020 de la Mesa de contratación, resulta adjudicatario del lote 37 por renuncia de AUTOCARES FURIO SL a la propuesta de adjudicación recibida y ser AUTOCARES MUDÉJAR SL el segundo y último licitador de este lote.

AUTO TRANSPORTES TERUEL SL se presenta a 13 lotes. En 11 de ellos coincide con AUTOCARES MUDEJAR SL. En 8 coincide con AUTOBUSES PECHUAN SL y en 4 con AUTOCARES SAMAR SA. Hay además 7 lotes (lote 22, 25, 43, 44, 45, 46 y 47) en los que concurren AUTO TRANSPORTES TERUEL SL junto con A, MUDEJAR SL y A. PECHUAN SL.

Obtiene 4 licitaciones (lotes 33, 42, 45 y 58) con bajas sobre el precio del 10%, 21%, 18% y 4% respectivamente.

Posteriormente pierde el lote 45 tal y como se señala en el Acta Nº4/T-2020 de la Mesa de contratación. Dicho lote 45, inicialmente adjudicado a esta mercantil es posteriormente adjudicado a AUTOCARES SAMAR SA, segundo licitador de ese lote.

Esto es debido a que la solicitud de adscripción de un nuevo vehículo para esa ruta que presenta AUTO TRANSPORTES TERUEL SL no es aceptada por la Mesa de contratación en base a que la baremación se realizó con otro vehículo (anexo IV adscripción obligatoria de medios al contrato) y sólo se puede adjudicar con ese vehículo.

Sin embargo, tal y como sigue exponiendo el Acta Nº 4/T-2020, resulta adjudicataria de la ruta 80 (lote 46) por renuncia por dificultades técnicas de D. JERÓNIMO BARQUERO HERVÁS.

Por último, en cuanto al lote 58, sucede lo mismo que con el lote 45. Pierde la adjudicación por la no aceptación de la Mesa a la adscripción de un nuevo vehículo en dicho lote. Y añade que el lote 58 queda sin adjudicatario debido a que el siguiente licitador en el mismo no estableció prioridad por este lote y por tanto renunció tácitamente.

AUTOCARES SAMAR SA se presenta a 7 lotes. En 5 de ellos coincide con AUTOCARES MUDEJAR SL. En 3 coincide con AUTOBUSES PECHUÁN SL y en 4 con AUTO TRANSPORTES TERUEL SL. Obtiene la licitación en 2 lotes, pero en uno de ellos se presentó solo. En esos dos lotes (31 y 32) realizó oferta de baja sobre el precio de licitación del 15%.

El lote 45 es finalmente también adjudicado a esta mercantil al no aceptar la Mesa de contratación la adscripción de un vehículo diferente al original presentada por el primer licitador, AUTO TRANSPORTES TERUEL SL.

Esta cuatro mercantiles operan en el área geográfica delimitada por las comarcas de TERUEL, ALBARRACÍN y GUDAR-JAVALAMBRE.

AUTOCARES RAVIGO SL se presenta a 8 lotes. No obtiene ninguna licitación. Tal y como se detalla en el Acta 2/T-2020, la Asociación de Empresas de Transportistas DIREBÚS ha solicitado mediante escrito presentado por registro electrónico el hecho de que AUTOCARES RAVIGO SL se encuentra en concurso necesario de acreedores, y es motivo suficiente para que se proponga al órgano de contratación la exclusión de dicha mercantil tal y como queda establecido en los artículos 71 y siguientes de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP). Por tanto, AUTOCARES RAVIGO SL queda excluida de la licitación.

MARIA CONCEPCIÓN CORTADA SORIANO se presenta a 7 lotes (39, 41, 42, 58, 62, 68 y 71). Obtiene la licitación en dos de ellos (41 y 62). En el lote 41 se presenta sola. Todas esas rutas discurren por las comarcas de ALBARRACÍN y TERUEL.

Obtiene además finalmente la adjudicación del lote 39 al recibir el SPT el 21 de octubre solicitud de revocación de la propuesta de adjudicación a favor de IRB MADRID TERUEL debido a la declaración de concurso de acreedores de la misma con la consiguiente prohibición para contratar. Todo ello queda reflejado en el Acta Nº 4/T-2020 de la Mesa de contratación.

Pero pierde la licitación del lote 62 al causar baja todos los alumnos adscritos a esa ruta y conforme al artículo 152 de la LCSP se propone por la Mesa de contratación la no adjudicación de la misma por el órgano de contratación.

JERONIMO BARQUERO HERVAS se presenta a 5 lotes (23, 29, 39, 42 y 46). Resulta adjudicatario en tres de ellos (23, 29 y 46) con bajas sobre el precio de licitación del 17%, 21% y 40%. Ésta última es considerada temeraria por la mesa de contratación, pero estimada en el Acta Nº 3/T-2020 por la justificación presentada que se enriende aporta información útil que permite fundar la viabilidad del precio ofertado en el lote 46.

Más aun, en el Acta Nº 4/T-2020, se hace referencia al escrito, con fecha de 7 de octubre de 2020, de renuncia por dificultades técnicas de la adjudicación recibida en el lote 29 (ruta 51). Con fecha 13 de octubre de 2020 se realiza nueva propuesta de adjudicación al segundo licitador de ese lote, D. JOSE MARÍA BLASCO TOMÁS.

Su ámbito geográfico es ALBARRACÍN-TERUEL.

ELISEO ALLOZA se presenta a 5 lotes (11, 17, 29, 30 y 68). Obtiene una licitación (lote 11, al que se presenta en solitario) y renuncia a 3 lotes (17, 30 y 68). Además, en el Acta Nº 4/T-2020 se hace referencia a que, con fecha 8 de octubre de 2020, D. ELISEO ALLOZA SILES envía escrito de renuncia por diversos motivos al lote 11 y, siendo el único licitador del mismo, la ruta asociada a dicho lote no puede ser adjudicada en este contrato.

JOSE MARÍA BLASCO TOMÁS Y DIEGO BLASCO TOMÁS se presentan ambos a 3 lotes (28, 29 y 69). Los lotes 28 y 69 son adjudicados a JOSÉ MARÍA BLASCO TOMÁS, con bajas del 4% y 18% sobre el precio de licitación.

Posteriormente, tal y como se recoge en el Acta 4/T-2020, JOSÉ MARÍA BLASCO TOMÁS también resulta adjudicatario de la ruta 29 al renunciar por dificultades técnicas el primer licitador.

Otros licitadores que se presentan a varios lotes: ROSENDO NAVARRO SL, AUTOBUSES FURIO SL, AUTOBUSES MAGALLÓN SL, JORGE D. BALLESTEROS, NOEMÍ SANCHO Y LUIS BLASCO.

ROSENDO NAVARRO SL es adjudicatario en los dos lotes a los que concurre (66 y 17). Al lote 66 se presenta solo y realiza una baja sobre el precio de licitación del 23%. En el lote 17 la baja es del 16%.

AUTOBUSES MAGALLÓN SL se presenta a los lotes 30, 50 y 65. Resulta adjudicatario en los tres, aunque al lote 50 y al 65 se presenta sin competidores y con bajas sobre el precio de licitación del 5% y del 6% respectivamente. En el lote 30 la baja que presenta es del 8%.

AUTOBUSES FURIO SL obtienen dos licitaciones (lotes 34 y 37). En ambos competía con AUTOCARES MUDEJAR SL y las bajas que presenta sobre el precio de licitación son del 32% y del 16% respectivamente.

Sin embargo, en el Acta 4/T-2020 se hace referencia al escrito de renuncia, con fecha 22 de octubre de 2020, de esa mercantil en el lote 37. Se realiza una nueva propuesta de adjudicación al segundo y último licitador, AUTOCARES MUDÉJAR SL.

Por tanto, del análisis más pormenorizado del Nº EXPTE: CONMY 2020 1800000697 **se desprende que el comportamiento de las empresas licitadoras es similar al observado en licitaciones anteriores en cuanto a la concurrencia de los mismos competidores en las mismas rutas/lotés siempre definidas por ámbito geográfico.**

No obstante, **se aprecia una mayor competencia en general en este expediente si se compara con las licitaciones de contratos de cursos escolares anteriores.**

De los 71 lotes licitados, se ha presentado un único licitador en 18 de ellos, siendo HIFE la mercantil que más licitaciones obtiene con 4 lotes adjudicados de esta forma, seguido de AUTOBUSES ANDORRA SL y AUTOBUSES MAGALLÓN SL con 3 lotes adjudicados cada una.

QUINTO. – Análisis de la adecuación de las licitaciones al marco jurídico de la libre competencia.

Del estudio más exhaustivo de las licitaciones llevadas a cabo durante los ejercicios 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019 y 2020 por el SPT para la prestación del servicio de transporte escolar en la provincia de Teruel y en particular en relación al comportamiento de la mercantil HIFE SA merece la pena destacar el hecho de que, en su zona de influencia y en relación a sus competidoras directas, es la compañía que ha resultado mayor adjudicataria

tanto en número de lotes como en importe adjudicado, consiguiendo una clara hegemonía en un territorio concreto que abarca las comarcas de Maestrazgo, Andorra, Bajo Martín, Bajo Aragón y Matarraña. Para ello, HIFE SA realizó importantes bajas sobre el precio de licitación en los años 2015, 2016 y 2017 que supuso la parcial salida de otras competidoras tradicionales de la zona e incluso absorción de una de ellas en 2016 (AUTOBUSES GUIRAL SL).

Efectivamente, entre los años 2014 y 2020, HIFE SA ha obtenido licitaciones por importe de 2.405.434,99€. Le sigue AUTOBUSES ANDORRA SL, con un importe total de 1.567.370,49€. AUTOCARES FERRERO SL resulta adjudicataria de lotes por importe de 268.109,26€ que suponen una cantidad mucho menor en relación a sus otras dos competidoras y AUTOCARES GUIRAL SL no obtiene ninguna licitación siendo además absorbida por HIFE SA en septiembre de 2016²⁰.

Pero de esos hechos, no se puede concluir que dicha mercantil haya actuado de modo diferente al comportamiento que han venido desarrollando otras mercantiles en la zona, o lo que es importante al objeto de este expediente, que haya actuado de manera coordinada y en colaboración con el resto de empresas, sino más bien parece ser todo lo contrario, en tanto que ha obtenido de forma patente un incremento relevante de presencia de la misma durante el periodo analizado.

Si realizamos este mismo ejercicio de análisis para las empresas líderes en la zona configurada como “Teruel Occidental” (comarcas de Calamocha, Albarracín, Teruel y Gudar-Javalambre) existe también una compañía que obtiene licitaciones por un importe bastante más elevado que el resto de competidoras, aunque sin llegar a los volúmenes de las empresas competidoras en “Teruel Oriental”.

Focalizándonos en esos datos, AUTOCARES MUDEJAR SL fue adjudicataria de lotes por valor de 1.056.001,15 € entre los años 2014 y 2020. Le sigue en volumen adjudicado AUTOCARES SAMAR SA con 649.717,48 €. AUTOBUSES TERUEL-ZARAGOZA SA consiguió lotes por 476.732,51 € mientras que AUTOMOVILES ALTABA SL lo hizo por 409.622,66 €. Finalmente, AUTOBUSES MAGALLÓN SL resultó adjudicataria de lotes por importe de 379.462,28 € y AUTOBUSES PECHUAN SL por importe de 264.115,94 €²¹.

²⁰ Ver ANEXO 11: RESUMEN LICITACIONES 2014-2020 EMPRESAS LÍDERES TERUEL ORIENTAL

²¹ Ver ANEXO 12: IMPORTES LICITACIÓN EMPRESAS LÍDERES TERUEL OCCIDENTAL

No obstante, si profundizamos en los posibles indicios de colusión que podrían desprenderse del análisis de las rutas y, según los patrones que publica el SDCA a través de la página web del Gobierno de Aragón²² con la intención de ayudar a los órganos de contratación en la detección de estos posibles acuerdos, se aprecia:

- **En relación a un reducido número de licitadores.** Durante el periodo analizado, y exceptuando algún lote concreto, el número de licitadores en general ha oscilado entre 20 y 30 licitadores, lo que sin embargo sí que sucede es que suelen presentarse los mismos licitadores a los mismos lotes y que en alguno en concreto el número de ofertas presentadas es muy reducida, llegando incluso en alguna ocasión a presentarse un único licitador.
- **Sobre la coincidencia de un mismo licitador presentando habitualmente la oferta más baja** se observa que ha sucedido en:
 - La **licitación 2015** es HIFE SA el que presenta las ofertas más bajas.
 - En la **licitación 2016**: HIFE SA presenta la oferta más baja en 14 lotes, con bajas entre el 15% y el 25%. AUTOBUSES ANDORRA SL lo hace en 4 lotes, con bajas entre el 31% y el 14%. AUTOBUSES PECHUAN SL presenta la oferta más baja también en 4 lotes con rangos entre el 20% y el 15% y AUTOCARES MUDEJAR SL presenta dicha oferta más baja en 9 lotes, siempre con la misma baja del 15%, aspecto que no parece desdeñable. Es precisamente en las rutas en las que AUTOBUSES PECHUÁN SL presenta las ofertas más bajas en donde AUTOCARES MUDEJAR SL oferta precios con bajas que no alcanzan el 15%.
 - En la **licitación de 2017**: JORGE BALLESTEROS realiza bajas temerarias en 2 lotes, resultando adjudicataria en uno de los lotes en el que justifica ante la Mesa de contratación la baja realizada. IJARA SL presenta 3 ofertas con bajas entre el 22% y el 30% aunque renuncia posteriormente a los tres lotes.

²²<https://www.aragon.es/documents/20127/16576284/Test+para+detectar+conductas+colusorias+en+la+contrataci%C3%B3n+p%C3%BAblica.pdf/012a5d63-8187-d6a4-c78a-24eeda750494?t=1636368341561>

AUTOCARES MUDEJAR SL oferta precios con bajas del 19% y 20% en los dos lotes a los que concurre, aunque ante competidores distintos. También realiza las mayores bajas AUTOBUSES TERUEL-ZARAGOZA SA en varios lotes, incluso en aquellos a los que se presenta y que termina siendo el único licitador. El rango de bajas se encuentra entre el 9% y el 19%.

- En cuanto a la **licitación de 2018**: AUTOTRANSPORTES TERUEL SL presenta la oferta más económica en dos de los lotes con bajas del 19% (lote 6) y 16% (lote 7), sin embargo, al no ser el precio el único criterio de valoración, no resulta adjudicataria del lote 7. En el lote 3 también realiza baja del 19% pero resulta adjudicatario JERÓNIMO BARQUERO con una baja del 26%.
- **Licitación 2019**: sólo hay dos lotes (lotes 7 y 8) en donde se observa competencia real al presentarse más de un licitador. Esos dos lotes acaban siendo adjudicados a INTERNACIONAL REGULAR BUS MADRID TERUEL SL, que presenta ofertas con bajas del 19% en ambas rutas. Sin embargo, en el lote 7, AUTOCARES SAMAR SA había presentado oferta con una baja del 25% respecto al precio de licitación y queda en segundo lugar al no ser el precio el único criterio de valoración.
- **Licitación 2020**: AUTOBUSES ANDORRA SL presenta la oferta más baja en 14 de los 25 lotes a los que concurre, con bajas entre el 31% y el 3%, aunque no obtiene la licitación de todos estos lotes. En algunos de ellos renuncia por diferentes motivos.

En cuanto a HIFE SA, sólo presenta la oferta más baja en 4 de los 22 lotes a los que se presenta. Esto supone un cambio con respecto al comportamiento que tuvo dicha mercantil en la licitación de 2016 donde presentó la oferta más baja en 14 lotes.

Por lo que respecta al resto de lotes, en aquellos en los que se observa un mayor número de empresas que concurren a la licitación, y que no engloban a los lotes en los que coinciden HIFE SA, AUTOBUSES ANDORRA SL y AUTOCARES FERRERO SL, es en los que se produce una mayor alternancia entre las empresas que presentan las ofertas más bajas no

apreciándose un patrón definido en ninguna de ellas. Esto es especialmente notorio en los lotes 29, 38, 42, 45, 46, 47, 58 y 68.

Del análisis de estos **datos no se desprende un patrón de comportamiento en el que se presuponga un acuerdo previo para que una empresa presentando oferta más baja sea la adjudicataria, en tanto que dichas empresas no son homogéneas a lo largo de las diferentes licitaciones y presentan ofertas bastante agresivas a la baja que no parecen lógicas si existiera un previo acuerdo de reparto de lotes. Lo que conlleva a pensar que las ofertas con bajas relevante presentadas por diversas licitadoras se deben más que a acuerdos previos entre ellas, a todo lo contrario, como es el pretender entrar en un determinado mercado o alcanzar una cuota mayor en el mismo (HIFE años 2015 y 2016) o bien recuperar parte del mercado perdido en favor de otras empresas competidoras (AUTOCARES ANDORRA SL años 2016 y 2020).**

- **En relación a la circunstancia de que los mismos licitadores ganen siempre por zonas geográficas**, como ya se ha expuesto a lo largo del informe, la misma se observa con rotundidad.

No hay duda de que existe un conjunto de empresas que obtienen la mayoría de licitaciones. Por un lado, en las comarcas más orientales de la provincia de Teruel, las líderes son HIFE SA y AUTOBUSES ANDORRA SL.

En contraste, las licitaciones de las comarcas occidentales no tienen un claro líder sino un conjunto de empresas que obtienen habitualmente licitaciones a lo largo del periodo analizado, siendo las más relevantes AUTOCARES MUDEJAR SL, AUTOMOVILES ALTABA SL, AUTOBUSES PECHUAN SL, AUTOCARES SAMAR SA y JERONIMO BARQUERO.

Sin embargo, **estos resultados no permiten llegar a la conclusión cierta de que sean fruto de acuerdos previos, sino que puede deberse, tal y como se ha expuesto en el punto anterior a intereses de empresas por entrar en las licitaciones o de mantener su peso, o bien que vienen sucediéndose, así como una consecuencia práctica derivada del diseño de las rutas, la ubicación de las empresas de transportes, y la reiteración en el tiempo de estos contratos con rutas similares, es decir la previsibilidad de las licitaciones.**

- **Finalmente, sobre la existencia de licitadores que siempre se presentan, pero nunca ganan** se ha observado que sucedía en las primeras licitaciones analizadas, pero no es tan evidente en las últimas.

Es preciso volver a destacar el hecho de que, a lo largo del periodo analizado y dado el dinamismo de un sector empresarial como el sector del transporte, se ha afianzado el protagonismo de algunas de las mercantiles consideradas y otras han tendido a perderlo o incluso, desaparecer.

De todo lo expuesto se puede concluir que **la combinación de los hechos disgregados en el análisis expuesto de las licitaciones con los ítems evaluados en los párrafos anteriores que sirven de guía para la detección de prácticas colusorias no permite llegar a la conclusión cierta sobre la existencia de indicios de actuaciones concertadas entre las empresas licitadoras.** Es decir, las conductas que podrían hacer pensar sobre la existencia de pactos colusorios entre licitadores se tratan meramente de conjeturas y supuestos que no dejan de ser presunciones y que no han quedado suficientemente acreditadas como valor probatorio tras la investigación documental realizada. Por ello, más bien, **este TDCA, ratificando el criterio mantenido por el SDCA, se decanta por la tesis de que ciertas conductas que pudieran parecer como sospechosas de la existencia de previos acuerdos entre licitadores han sido condicionadas por las muy definitorias particularidades del proceso de licitación objeto de este expediente como son: un mercado plenamente delimitado y conocido, un número de empresas recurrentes que cuentan también con amplio historial de operativa en el territorio y unos presupuestos de licitación que no suelen presentar demasiadas modificaciones en cuanto a las rutas licitadas.**

No obstante, se ha apreciado una mejora en los parámetros de concurrencia conforme se avanza en los años analizados. En general, la competencia ha ido en aumento en la mayoría de lotes. Si en el año 2014 en más del 60% de los lotes se presentaba un único licitador, en el año 2020 ese porcentaje descendió al 24%. Circunstancia a la que sin duda ha debido de contribuir el **trabajo de mejora en el diseño de los pliegos administrativos y particularmente en los criterios de valoración que el SPT ha desplegado en los últimos años** siendo más consciente del efecto contrario a los principios de una buena competencia que puede ocasionar un diseño de pliegos que involuntariamente facilite inducir a acuerdos entre empresas en el proceso de adjudicación de cualquier contrato por parte de la administración,

como pueden ser aquellos pliegos en los que únicamente se valore el precio o se le otorgue una puntuación excesivamente elevada y determinante a dicho criterio.

Sin embargo, **si se puede determinar que todas las empresas que aparecen en el estudio operan siempre en la misma zona, en una o varias comarcas**, por lo que el universo que componen los competidores de cada zona es siempre el mismo, con pequeñas variaciones de empresas que entran y salen del mercado. **Circunstancia que sí que supone un riesgo latente de posibles acuerdos colusorios o de la imposición de ciertas barreras a la competencia, y que por ello requieren de un esmero en el diseño de los pliegos, y de una atención especial por parte de los órganos de contratación ante posibles conductas que pudieran ser indiciarias de acuerdos previos** que deberán ser puestas en conocimiento de las autoridades en materia de competencia.

Por tanto, **este TDCA, ratificando lo expuesto por el SDCA, concluye que en el comportamiento observado en el desarrollo de las licitaciones durante los años 2014 a 2020 del servicio de transporte escolar en Teruel (en concreto en la Comarcas Bajo Aragón, Andorra, Matarraña y Bajo Martín) llevado a cabo por la empresa HIFE SA no concurren circunstancias que justifiquen la incoación de expediente sancionador** por la infracción de los artículos 1 o 3 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia

Finalmente resulta oportuno comentar que **en escenarios de contratación pública en los que existen acuerdos previos por parte de licitadores, ante la falta de incentivos competitivos, no suele verse favorecida la Administración en cuanto al coste de los servicios que solicita que se cubran a través de una oferta pública, y sin embargo en los procesos de licitación analizados se observa todo lo contrario**. Por ello se considera muy interesante exponer, *grosso modo*, el ahorro final en el total importe previsto en la licitación y el finalmente adjudicado a los diferentes licitadores, enormemente relevante para las arcas públicas, tal y como se concluye en los estudios “*Radiografía de los procedimientos de contratación pública en España de la CNMC*²³” y el “*Estudio sobre el hipotético ahorro originado para la Administración pública derivado de la aplicación de procedimientos de contratación que fomenten la competencia. El caso de Aragón*²⁴”.

²³ https://www.cnmc.es/sites/default/files/2314114_6.pdf

²⁴ <https://www.aragon.es/documents/20127/16576284/Estudio+Competencia+y+Contrataci%C3%B3n+P%C3%BAblica.pdf/ce7bfa59-2331-c89a-2510-90b0eabaa619?t=1572519476819>

EXPEDIENTE LICITACIÓN	Presupuesto base de licitación	Valor estimado (con prórroga)	Adjudicaciones Total	%Adjudicado/ Presupuesto base
Expediente: CONMY 2014 1800000376	578.225,94 €	1.314.149,85 €	515.228,40 €	-12,3%
Expediente: CONMY 2015 1800000287	305.200,50 €	698.362,50 €	265.606,11 €	-14,9%
Expediente: CONMY 2016 1800000520	4.035.222,01 €	9.170.958,70 €	3.402.960,95 €	-18,6%
Expediente: CONMY 2017 1800000403	1.670.275,44 €	3.796.080,55 €	1.412.912,52 €	-18,1%
Expediente: CONMY 2018 1800000625	436.625,01 €	873.249,98 €	339.527,95 €	-28,6%
Expediente: CONMY 2018 1800001178	66.913,00 €	72.995,99 €	66.913,00 €	0%
Expediente: CONMY 2019 1800000863	412.012,06 €	824.024,12 €	247.530,18 €	-66,4%
Expediente: CONMY 2019 1800001395	22.627,00 €		19.166,40 €	-18%
Expediente: CONMY 2020 1800000697	4.534.883,56 €	9.089.767,12 €	3.224.642,94 €	-40,6%
TOTALES	12.061.984,52 €	25.839.588,81 €	9.494.488,45 €	-27%

**Nota: los porcentajes señalados en rojo se debe a que los mismos presentan singularidades en los expedientes de licitación que inducen a tomar los datos con mayor cautela. En concreto, el Expte. CONMY 2019 1800000863 concluyó con 4 de los 11 lotes desiertos, de ahí el elevado porcentaje de baja sobre el presupuesto base de licitación, siendo además dicho expediente el que ha contado con una menor concurrencia competitiva.*

Según la información adjunta, y teniendo presente que no aparecen reflejados el total de valores económicos finalmente adjudicados en cada licitación ni tampoco las posibles modificaciones posteriores derivadas de hechos o acontecimientos no considerados en un primer momento, sí puede afirmarse que en todas las licitaciones se ha producido un ahorro con respecto al precio de licitación originalmente propuesto. Circunstancia que es más patente en aquellas licitaciones que se sabe han contado con una mayor concurrencia de empresas a cada lote.

SEXTO. - Recomendaciones pro competitivas sobre el diseño de pliegos.

Por último, se quiere insistir en recomendaciones para la mejora de la competencia en el diseño de los pliegos de licitaciones públicas en lo que a las sucesivas licitaciones se refiere debido a las peculiaridades del mercado y procedimientos de contratación objeto del presente

expediente que requieren de las mayores de las cautelas para garantizar una libre competencia entre licitadores:

- 1.- Destacar que el diseño de los pliegos en los expedientes de contratación analizados, tanto de cláusulas administrativas como de prescripciones técnicas ha evolucionado de forma favorable a la promoción de la competencia. Se han eliminado menciones inicialmente previstas que suponían verdaderas barreras de entrada a licitadores. Ejemplo de ello ha sido la supresión de la cláusula prevista en el pliego de prescripciones técnicas según la cual en determinados lotes no se admitían vehículos de capacidad superior al número de alumnos que se debía transportar. Este tipo de previsiones solo estarían justificadas si las características de la carretera por la que discurre la ruta no permitieran el tránsito de vehículos de cierto tamaño y, en tal caso, esta circunstancia debe significarse con el objeto de justificar razonadamente el establecimiento de trabas a la participación de operadores económicos en la licitación.

También los criterios de adjudicación han pasado de ser solo dos, precio (80 puntos) y antigüedad (20 puntos), a ser cuatro, precio (65 puntos), antigüedad (20 puntos), sistemas de seguridad (10 puntos) y niveles de emisión de gases contaminantes (5 puntos). El precio continúa siendo el criterio mayoritario, pero no es estrictamente determinante. De esta manera se favorece la entrada de mayor número de operadores de distinta entidad y tamaño, pero sin menoscabar el precio, en tanto que factor objetivo, como principal factor de competencia.

En esta misma línea, en relación con la adscripción de medios materiales, se ha sustituido la obligación de tener suscrita en el momento de presentación de la proposición, y por toda la duración del contrato, una póliza de seguro de responsabilidad civil por el compromiso de su suscripción o renovación en el caso de ser propuesto adjudicatario favoreciendo con ello la entrada de mayor número de empresas licitadoras.

Y como cierre a esta relación, no exhaustiva, de mejoras implementadas en el diseño de los pliegos de contratación cabe reseñar también la admisión desde 2019 de las licencias tipo VTC, hasta ahora excluidas.

- 2.- Por contraposición al punto anterior, los criterios de solvencia económica y financiera son, en opinión de este TDCA, excesivos. Se entiende la exigencia de criterios de solvencia técnica o profesional por la relación que guarda ésta con la ejecución del contrato. Sin embargo, la exigencia de un volumen anual de negocios equivalente al presupuesto de licitación de los lotes a los que se opta supone una barrera de entrada al mercado no justificada. Dicho esto, cabe señalar que no se han observado exclusiones de las licitaciones analizadas que hayan estado motivadas por no cumplir con los criterios de solvencia. Lo que no obsta para que dichos criterios de solvencia actúen como elemento disuasorio de la participación en la licitación.

- 3.- En relación con las ofertas anormalmente bajas o temerarias, se debe tener en cuenta que desde la óptica de la libre competencia la fijación del precio es, valga la redundancia, libre, incluso si de ello se deriva un nulo beneficio contable para el operador. Es decir, toda oferta temeraria está directamente justificada en el libre mercado. Ello no obstante, si como consecuencia de una oferta anormalmente baja, justificada y admitida por la Mesa, un operador resulta adjudicatario de un contrato que a la postre no puede ejecutar por bajo precio, podríamos estar ante un supuesto de competencia desleal tipificado como infracción en el artículo 3 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia si con ello se ha conseguido *eliminar a un competidor o grupo de competidores del mercado*, en este caso, licitadores (artículo 17 de la Ley 3/1991, de 10 de enero, de Competencia Desleal). En este sentido, el órgano de contratación deberá velar por que la resolución de incidencias de este tipo en la ejecución del contrato no lleve aparejado un modificación del mismo sin que la autoridad de competencia examine si con ello se está o no incurriendo en una infracción de los principios del libre mercado.

- 4.- En términos similares al punto anterior, en relación con el vehículo adscrito a la realización de la ruta, cuya antigüedad puede llegar a estar valorada hasta en 20 puntos y, por lo tanto, ser determinante en la adjudicación del lote, el órgano de contratación deberá vigilar que la realización de cada ruta se haga con el vehículo adscrito en la licitación y por el que efectivamente se adjudica el lote. De otro modo podría darse un supuesto de competencia desleal entre

licitadores por violación de normas de conformidad con el artículo 15 de la Ley 3/1991, de 10 de enero, de Competencia Desleal. Y ello en un doble sentido, en primer lugar, porque el contrato se formalizará con base en un vehículo concreto (el adscrito en la licitación) y será la norma última que rija la prestación del servicio de transporte escolar; y, en segundo lugar, porque la adjudicación del lote habrá estado condicionada por la adscripción de un vehículo que, por otro lado, ha determinado la exclusión del resto de empresas que optaban al lote, por lo que si en la ejecución del contrato no se hace uso de ese vehículo la eliminación de competidores no se habrá ajustado a los principios que informan el libre mercado.

SÉPTIMO. – Competencia del TDCA para la incoación de expediente sancionador.

La competencia para adoptar la decisión de no incoar un procedimiento sancionador por no concurrir indicios suficientes de la existencia de una infracción de los artículos 1 y 3 de la Ley 15/2007, de 3 de julio de Defensa de la Competencia, corresponde al Tribunal de Defensa de la Competencia de Aragón a propuesta de la Dirección General de Economía (Servicio de Defensa de la Competencia de Aragón).

Así lo dispone el artículo 49.3 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, conforme al que “El Consejo de la Comisión Nacional de la Competencia, a propuesta de la Dirección de Investigación, podrá acordar no incoar los procedimientos derivados de la presunta realización de las conductas prohibidas por los artículos 1,2 y 3 de esta ley y el archivo de las actuaciones cuando considere que no hay indicios de infracción de la Ley”.

En este mismo sentido, el artículo 27.1 del Real Decreto 261/2008, de 22 de febrero, prevé que con el fin de que el Consejo de la Comisión Nacional de la Competencia pueda acordar no incoar procedimiento y archivar las actuaciones en los términos establecidos en los artículos 44 y 49.3 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, la Dirección de Investigación le dará traslado de la denuncia recibida, de las actuaciones previas practicadas, en su caso, y de una propuesta de archivo.

En consecuencia, y de conformidad con la Disposición adicional octava de la misma Ley, la traslación de esta disposición a los órganos aragoneses de defensa de la competencia determina que la competencia para decidir sobre la no incoación del Expediente 2021-04

RUTAS ESCOLARES DE TERUEL corresponde al Tribunal de Defensa de la Competencia de Aragón, a propuesta de la Dirección General de Economía, a la que corresponde el ejercicio de las funciones de Servicio de Defensa de la Competencia de Aragón, conforme se deduce del artículo 10 del Decreto 29/2006, de 24 de enero, del Gobierno de Aragón, por el que se crean y regulan los órganos de Defensa de la Competencia de Aragón y del artículo 7 del Decreto 29/2020, de 11 de marzo, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba la Estructura Orgánica del Departamento de Economía, Planificación y Empleo.

Ello debe entenderse así pese a que el artículo 14.1 del Decreto 29/2006, de 24 de enero, asigne al Servicio los actos de archivo de actuaciones y los de trámite que impidan la continuación del procedimiento, por cuanto dicho precepto debe entenderse desplazado por la Ley estatal, que tiene la condición de legislación básica dictada al amparo del artículo 149.1. 13ª de la Constitución, tal como expresa en su Disposición Final Primera.

Por todo lo expuesto y cuanto antecede, vistos los artículos de la normativa aplicable y los demás de general aplicación, y de conformidad con los fundamentos jurídicos arriba referenciados, el Pleno del TDCA

RESUELVE

ÚNICO. - **No acordar la incoación** de un procedimiento sancionador a la mercantil HISPANO FUENTE EN SEGURES SA, sobre la base del fundamento quinto, por presuntas prácticas restrictivas de la competencia prohibidas en la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia **y proceder**, en consecuencia, **al archivo de las actuaciones realizadas** en aplicación de lo dispuesto en el artículo 49.3 de la citada Ley 15/2007, de 3 de julio.

Comuníquese esta Resolución al Servicio de Defensa de la Competencia y notifíquese a los interesados, haciéndoles saber que la misma pone fin a la vía administrativa y que puede interponer contra ella recurso contencioso-administrativo, en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente al de su notificación.