RESOLUCIÓN 1/2026 TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA DE ARAGÓN

Expediente 02/2023 COMP "ALUMBRAZO ZARAGOZA"

Pleno

Presidente:

D. Mario Varea Sanz.

Vocales:

D. Francisco Gracia Herreiz.

Dª. Isabel Caudevilla Lafuente.

Dª. Cristina Fernández.

Dª. Inmaculada García Mainar.

Letrada:

Dª. Carmen Lahoz Pomar.

Secretario:

D. Daniel Bernal Márquez.

Zaragoza, a 26 de junio de 2026.

El Tribunal de Defensa de la Competencia de Aragón (en adelante TDCA), con la composición expresada al margen y siendo ponentes el Presidente D. Mario Varea Sanz y la Vocal Dª. Isabel Caudevilla Lafuente, ha examinado la Propuesta de Resolución del **Expediente 02/2023/COMP "Alumbrado Zaragoza"** elevada por la Dirección General de Política Económica, junto con el resto de documentación obrante del mismo, incoado contra las mercantiles INDUSTRIAS Y MONTAJES ELÉCTRICOS S.A., ENRIQUE COCA S.A., y CERMA Y ARRIAXA S.L., y contra sus directivos y representantes legales, respectivamente, D. José María Urueña Osuna, D. Enrique Coca Castellano, y D. José María Saiz Artal.

Paseo María Agustín, nº 36. Puerta 14. 50004 Zaragoza. Tfno. 976 71 3090 www.tdca.es

Índice de la Resolución. -

I.	**Antecedentes de hecho**	(páginas 2 a 11)
II.	**Partes**	(páginas 11 a 12)
III.	**Hechos acreditados**	(páginas 12 a 22)
IV.	**Caracterización del mercado**	(páginas 22 a 27)
	IV.1. Mercado relevante	
	IV.2. Mercado relevante de producto	
	IV.3. Mercado geográfico	
V.	**Fundamentos de derecho**	(páginas 27 a 52)
VI.	**Respuesta a alegaciones de la Propuesta de Resolución**	(páginas 52 a 61)
VII.	**Responsabilidad y culpabilidad**	(páginas 61 a 68)
VIII.	**Sanción**	(páginas 68 a 84)
IX.	**Prohibición de contratar**	(páginas 84 a 89)
X.	**Resolución**	(páginas 89 a 90)

I. ANTECEDENTES DE HECHO

Primero.- Con fecha 7 de agosto de 2023 tuvo entrada en el Servicio de Defensa de la Competencia de Aragón (SDCA, en adelante) solicitud del informe previsto en el artículo 150.1 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP) por parte del Ayuntamiento de Zaragoza, en concreto, de la Consejería del Área de Hacienda y Fondos Europeos, como órgano de contratación, sobre la apreciación de posibles prácticas anticompetitivas en la contratación del "*servicio de conservación, mantenimiento, reparación y ejecución de mejoras luminotécnicas y energéticas de las instalaciones de alumbrado público en Zaragoza y de sus barrios rurales*"(expediente. 0586543/2020) que podrían constituir incumplimiento del artículo 1 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia por parte de las empresas INDUSTRIAS Y MONTAJES ELÉCTRICOS (IMESA, en adelante) S.A., CERMA Y ARRIAXA S.L (CERMA) y ENRIQUE COCA S.A. (en adelante ECSA) por la presentación de las ofertas a dicho contrato de las plicas nº 6, 7 y 11 respectivamente.

Segundo.- Realizado el trámite de asignación previsto en la Ley 1/2002, de 21 de febrero, de Coordinación de las Competencias del Estado y las Comunidades Autónomas en materia de Defensa de la Competencia, por el que se determina que los órganos aragoneses de defensa de

la competencia son los competentes para conocer de estas actuaciones, y examinado el contenido de la documentación del expediente de contratación, en fecha de 12 de enero de 2024, mediante escrito del Director General de Política Económica, el SDCA en el marco de lo establecido en el artículo 49.2 de la LDC, se inició una fase de información reservada a fin de determinar, con carácter preliminar, si en el comportamiento observado en las empresas IMESA, ECSA y CERMA del expediente 0586543/2020 del Ayuntamiento de Zaragoza concurren circunstancias que justifiquen la incoación de expediente sancionador por la infracción del artículo 1 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia (LDC, en adelante).

Tercero.- Con fecha 22 de diciembre de 2023 el Gobierno de Zaragoza procedió a adjudicar el contrato "*Servicio de conservación, mantenimiento, reparación y ejecución de mejoras luminotécnicas y energéticas de las instalaciones de alumbrado público en Zaragoza y de sus barrios rurales*" (expediente 0586543/2020) a los siguientes adjudicatarios: el lote 1 a ECSA, el lote 2 a CERMA y el lote 3 a IMESA.

El día 1 de febrero de 2024, las empresas licitadoras en el mismo contrato "UTE AERONAVAL DE CONSTRUCCIONES E INSTALACIONES, S.A. –ACISA- y "ELECTRICIDAD AMARO, S.A." interpusieron recurso especial en materia de contratación contra el acuerdo de adjudicación.

En el referido recurso solicitaban que (i) se dicte la suspensión del procedimiento y, específicamente, se impida la formalización de los contratos, ex. Artículo 53 LCSP; (ii) se pongan en conocimiento de las autoridades de la competencia los hechos y las pruebas aportados en este escrito, así como la remisión del expediente de contratación, a los efectos que procedan de acuerdo con lo previsto: y (iii) se acuerde la nulidad del acuerdo de adjudicación para los 3 lotes del procedimiento.

Cuarto.- Con fecha 5 de junio de 2024 el Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón (TACPA), dictó su Acuerdo nº 52/2024, estimando parcialmente el recurso interpuesto por la UTE AERONAVAL DE CONSTRUCCIONES E INSTALACIONES, S.A. –ACISA- y ELECTRICIDAD AMARO, S.A decretando la anulación del Acuerdo del Gobierno de Zaragoza, de 22 de diciembre de 2023, por el que se adjudica el contrato denominado "*Servicio de conservación, mantenimiento, reparación y ejecución de mejoras luminotécnicas y energéticas de las instalaciones de alumbrado público de Zaragoza y de sus barrios rurales*", promovido por el Ayuntamiento de Zaragoza, ordenar que se proceda a una nueva adjudicación, excluyendo del procedimiento a los licitadores ECSA, CERMA e IMESA, y manteniéndose la validez de los actos

y trámites que no se hayan visto afectados por la infracción, desestimando el resto de las pretensiones.

En la citada Resolución del TACPA se considera acreditado (vid. página 37) "*que las propuestas de las adjudicatarias ECSA, IMESA y CERMA no se han formulado de manera autónoma e independiente, sino de forma concertada con la finalidad de repartirse los Lotes del contrato",* lo que conlleva la invalidez de la adjudicación ya que las tres empresas han llevado a cabo actuaciones colusorias o contrarias a la libre competencia y que, en consecuencia, deberían haber sido excluidas de la licitación ya que no han formulado sus propuestas de forma independiente como establece el artículo 139.3 de la LCSP. Por lo tanto, este hecho comporta la nulidad absoluta de la adjudicación de los tres Lotes, por la existencia de un vicio de nulidad de pleno derecho consistente en una infracción esencial del procedimiento, puesto que la anomalía acaecida incide directamente en elementos que configuran la esencialidad del procedimiento de contratación (libre competencia, igualdad entre los licitadores, transparencia, proposición única).

La adjudicación del contrato a tres empresas que debieron haber sido excluidas del procedimiento de licitación constituye una infracción esencial del procedimiento que comporta la nulidad de pleno derecho de la adjudicación. Sin embargo, esta nulidad no impide la conservación de aquellos actos y trámites cuyo contenido se hubiera mantenido igual de no haberse cometido la infracción, en los términos del artículo 51 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, con la finalidad de ponderar en qué medida habría cambiado el procedimiento de contratación en caso de no haberse producido la contravención acaecida.

Quinto.- El Acuerdo nº 52/2024 del TACPA fue recurrido tanto por el Ayuntamiento de Zaragoza (P.O 440/2024), como por IMESA (P.O 442/2024), por ECSA (P.O 443/2024) y por CERMA (P.O 444/2024). Los P.O 442/2024, 443/2024 y 444/2024 se acumularon al recurso 440/2024,

Sexto.- De acuerdo con el artículo 40 de la LDC, los días 16 y 17 de abril de 2024 se realizó una inspección en la sede de la empresa CERMA en base a la orden de inspección emitida por el Director General de Política Económica de fecha 3 de abril de 2024 y Auto nº 31/2024, de fecha 11 de abril de 2024, del Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 1 de Zaragoza, que autorizaba la entrada y el registro de la empresa. Dicha inspección fue realizada por el SDCA junto con la colaboración de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC), recabándose información determinante para la investigación de los hechos analizados en este expediente sancionador.

Séptimo.- Mediante Resolución de 28 de mayo de 2024 del Director General de Política Económica se acordó incorporar determinada documentación procedente del expediente de contratación y documentación recabada durante la inspección al expediente 02/2023/COMP ALUMBRADO ZARAGOZA.

Octavo.- El SDCA, a través de Resolución, de 31 de julio de 2024, del Director General de Política Económica acordó la incoación del expediente sancionador contra las empresas IMESA, ECSA y CERMA, como presuntas responsables de los hechos descritos en el apartado segundo de dicha resolución, en la medida en que pudieran ser constitutivos de infracción tipificada en la LDC, en atención a la prohibición que contempla su artículo 1.

El SDCA notificó dicha Resolución a los interesados a través de medios telemáticos, al Ayuntamiento de Zaragoza y a la CNMC, el día 1 de agosto de 2024.

Asimismo, con fecha 1 de agosto de 2024 se comunicó al Tribunal de Defensa de la Competencia de Aragón (TDCA) la incoación del procedimiento sancionador con indicación de los interesados en el mismo.

Noveno.- Examinada la documentación obrante en el expediente y a la vista de las actuaciones efectuadas el 6 de noviembre de 2024 se formuló el pliego de concreción de hechos de conformidad al artículo 50.3 LDC, recogiendo los hechos considerados acreditados y que de forma preliminar se consideraron constitutivos de una infracción muy grave de la LDC al constituir actuaciones prohibidas por el artículo 1 de la LDC consistentes en acuerdos entre las tres empresas (IMESA, ECSA y CERMA) para el reparto y manipulación de la licitación "*Servicio de conservación, mantenimiento, reparación y ejecución de mejoras luminotécnicas y energéticas de las instalaciones de alumbrado público de Zaragoza y de sus barrios rurales*" (expte.0586543/2020) consistente, en el caso concreto, en el reparto de lotes del contrato.

Décimo.- Con fecha 6 de noviembre de 2024 se procedió a notificar telemáticamente a todos los interesados el pliego de concreción de hechos en el que se informaba que en el plazo de un mes podían proponer pruebas que consideraran pertinentes, así como realizar cualquier alegación.

Undécimo.- Examinada toda la documentación obrante en el expediente, y especialmente la recabada en la inspección a la sede social de una de las empresas, se había apreciado la existencia de indicios racionales de la intervención directa de tres directivos de las tres empresas implicadas en las conductas consideradas prohibidas por el artículo 1 de la LDC. Es por ello que,

en fecha 27 de noviembre de 2024, se amplió el acuerdo de incoación al haberse apreciado la participación de otros presuntos responsables y personar de ese modo a nuevos interesados no incluidos en el acuerdo de incoación inicial.

Mediante resolución del Director General de Política Económica de 27 de noviembre de 2024 se amplió, a los efectos del artículo 63.2 LDC, el acuerdo de incoación del expediente sancionador (02/2023/COMP) a los tres representantes legales y directivos de las tres empresas implicadas por presuntos acuerdos contrarios al artículo 1 LDC; concretamente a D. José María Urueña Osuna, presidente y apoderado de la empresa IMESA; a D. Enrique Coca Castellano, director ejecutivo y administrador solidario de la empresa ECSA y a D. José María Sáiz Artal, administrador solidario y director ejecutivo de la empresa CERMA.

Asimismo, en la mencionada Resolución se les declaró interesados en el procedimiento sancionador nº expediente 02/2023 ALUMBRADO DE ZARAGOZA, informándoles de la posibilidad de acceso al expediente, a excepción de la información confidencial, y a su derecho a presentar alegaciones, así como a proponer prueba en cualquier momento de la instrucción del procedimiento.

La ampliación de la incoación del expediente sancionador fue asimismo comunicada al TDCA en fecha 3 de diciembre de 2024.

Duodécimo.- D. Enrique Coca Castellano como representante de la sociedad ECSA, y en su propio nombre, en tanto que ha sido ampliado el procedimiento sancionador 02/2023 “Alumbrado público Zaragoza” a su persona, presentó alegaciones en el Registro electrónico general de Aragón en fecha 7 de diciembre de 2024.

En el mismo solicitaba la exclusión de culpabilidad de la sociedad ECSA y de su directivo, y por tanto no imponerles sanción alguna. Subsidiariamente, si se consideran que sí que han cometido infracción del artículo 62.4.a) LDC, se les imponga la mínima sanción (1% del volumen de negocio) atendiendo a todas las alegaciones manifestadas y no propongan la prohibición de contratar en cumplimiento de lo previsto en dicho art. 72.5 LDC, la sociedad ECSA se compromete, ya desde este momento: i) al pago de la posible sanción que le pudiese corresponder -dentro de los criterios de proporcionalidad expuestos en este escrito- y ii) a la implantación en su organización de un programa eficaz y efectivo de compliance en materia de competencia que permita que no se vuelva a producir en el futuro una situación como la que,

lamentable e indeseadamente, está padeciendo tanto la sociedad como su administrador don Enrique Coca Castellano

D. José María Sáiz Artal, en nombre y representación de la sociedad CERMA presentó en fecha 16 de diciembre de 2024 en el Registro Electrónico General de Aragón escrito de alegaciones al pliego de concreción de hechos que le habían sido notificado a la empresa, con los argumentos que se reproducen en el apartado 13 de la propuesta de resolución del SDCA, de 1 de octubre de 2025 (páginas 9 a 12).

D. José María Urueña Osuna, en nombre y representación de IMESA, presentó alegaciones, con fecha de entrada al registro telemático del SDCA de 17 de diciembre de 2024, con el objetivo de demostrar la inexistencia de cualquier infracción por parte de la sociedad y poner de manifiesto la ausencia de pruebas concluyentes que permitiesen sustentar las imputaciones realizadas.

En el mismo termina solicitando que "*se archive el procedimiento por falta de pruebas concluyentes; que subsidiariamente se valore la aplicación del artículo 1.3 LDC o la consideración de menor importancia conforme al artículo 64.3LDC; que se abra un periodo probatorio para tener acceso a las pruebas recabadas y que se valore la propuesta de medidas correctivas como parte de los compromisos que adoptará la dirección de IMESA para la terminación convencional del procedimiento regulado en el artículo 52 LDC*".

Décimo tercero.- En fecha 13 de enero de 2025, D. Enrique Coca Castellano, actuando en nombre propio, tras habérsele notificado la ampliación a su persona del procedimiento sancionador iniciado contra la sociedad ECSA presenta ante el Registro General electrónico de Aragón nuevas alegaciones.

El 23 de enero de 2025 presentó alegaciones D. José María Urueña Osuna, como gerente de IMESA, tras haber sido imputado también por presuntas conductas contrarias al artículo 1 LDC.

D. José María Saiz Artal, a través de su abogado representante D. José María Pabán Arranz, presentó escrito de alegaciones en fecha 3 de febrero de 2025, tras haberle sido notificada la ampliación del pliego de concreción de hechos.

Décimo cuarto.- En fecha 16 de abril de 2025 tuvieron entrada en el SDCA alegaciones de ECSA con el fin de presentar los avances en la implantación del programa de compliance en su empresa. En particular presenta un "*Informe del estado de implantación del programa*" emitido

por María Puig, profesional que estaba dirigiendo el proceso de implantación del programa de cumplimiento normativo (en adelante también PC) en la empresa.

Décimo quinto.- Mediante escrito de la Instructora del presente procedimiento de fecha 22 de mayo de 2025 se solicitó a las tres empresas que presentaran el volumen total de negocio del ejercicio 2024. En fecha 4 de junio de 2025, D. José Urueña Osuna en representación de IMESA presentó la información requerida, desglosando además dicho volumen en subcategorías técnicas dependiendo del sector concreto de trabajo desarrollado por su sociedad y solicitando que el cálculo de una posible sanción se realice sobre el volumen del mercado afectado por las conductas sancionadas en aras de asegurar el principio de proporcionalidad.

Asimismo, solicita que esta información junto con la documentación que la acompaña sea declarada confidencial al contener datos estratégicos de la empresa; aportando una versión confidencial de los mismos. La documentación que acompaña la contestación es el informe de auditoría de las cuentas anuales de la sociedad y un certificado del desglose del volumen de negocio firmado por auditor independiente.

D. José María Sáiz Artal presentó en fecha 5 de junio de 2025 en representación de CERMA el volumen de negocios total de la sociedad que había sido requerido, y asimismo lo desarrolló de manera desglosada diferenciando el origen de la actividad que lo genera para que sea valorada ante una supuesta sanción la cifra de volumen del negocio generado en el mercado afectado por las conductas. Junto a la contestación se presenta el certificado del auditor independiente con la cifra de volumen total de negocio de la empresa y con la cifra del volumen de negocio correspondiente al alumbrado público y unos anexos con las cifras concretas desglosadas.

En la misma fecha el 5 de junio de 2025, D. Enrique Coca Castellano, en nombre y representación de la sociedad ECSA presentó el volumen total de negocios en el ejercicio de 2024 de la sociedad, acompañado de un certificado firmado por él.

Décimo sexto.- El 14 de julio de 2025 ECSA presentó los últimos avances en la implantación del programa de cumplimiento, en particular el Certificado de implementación e Informe técnico del Comité de Compliance, que son valorados detenidamente en el apartado dedicado a los programas de cumplimiento en la propuesta de resolución del SDC.

El representante de CERMA presentó en fecha 12 de junio de 2025 los avances en la elaboración e implantación del programa de cumplimiento normativo en la empresa acompañado de un certificado de implantación de la compliance officer encargada de dicho trabajo.

Este escrito viene acompañado de un "*manual de cumplimiento normativo en defensa de la competencia* "; dos mapas de controles junto un plan de acción; mapas de controles y mapas de riesgos.

Alguna de esta documentación debido a su volumen fue entregada ante la sede del SDCA en formato pen, en fecha 11 de julio de 2025 según diligencia incorporada el expediente.

Finalmente, en fecha 26 de junio de 2025, D. José María Urueña Osuna en nombre y representación de IMESA presentó certificado emitido por el compliance officer contratado por la sociedad al efecto, en relación a la implantación de un programa de cumplimiento normativo en la sociedad; sin que adjuntara ningún documento justificativo más.

Décimo séptimo.- En fecha 25 de septiembre de 2025 la Instructora firmó el cierre de la fase de instrucción, que fue notificado telemáticamente a todos los interesados, habiéndose aceptado la notificación por todos ellos el 25 de septiembre de 2025.

Décimo octavo.- Con fecha de 1 de octubre de 2025, se formula la correspondiente Propuesta de Resolución (PR) relativa al expediente nº Expediente 02/2023/COMP ALUMBRADO ZARAGOZA, remitida por parte del Servicio de Defensa de la Competencia de Aragón a este Tribunal.

Décimo noveno.- Con fecha 31 de octubre de 2025 ECSA presentó sus alegaciones a la PR del SDC.

En el escrito de alegaciones afirma literalmente que "*asume la infracción que se le imputa en la Propuesta y se compromete al pago de la multa que, finalmente, el Tribunal le imponga. Del mismo modo, y en coherencia con ello, el firmante de este documento, don Enrique Coca Castellano, no pretende alegar cuestión alguna en cuanto a la sanción que se le impone como administrador de esta sociedad".*

Vigésimo.- Con fecha 11 de noviembre de 2025 INDUSTRIA Y MONTAJES ELÉCTRICOS S.A presentó sus alegaciones a la PR del SDCA.

Vigésimo primero.- Con fecha 12 de noviembre de 2025 CERMA&ARRIAXA S.L presentó sus alegaciones a la PR del SDCA.

Vigésimo segundo.- Con fecha de 27 de marzo de 2026 el TDC acuerda solicitar informe al Ayuntamiento de Zaragoza sobre el estado de tramitación de los procesos ordinarios que, en relación al contrato objeto del expediente, se están cursando en vía contencioso-administrativa; así como cualquier otra información sobre el contrato que pueda ser relevante para la resolución del expediente por parte del Tribunal.

Dicho informe se emite con fecha 8 de abril de 2026 y se comunica que por Diligencia de Ordenación de 19 de septiembre de 2025 se declaró el recurso nº 440/2024 interpuesto por el Ayuntamiento de Zaragoza y al que se han acumulado los procedimientos ordinarios iniciados por las empresas IMESA, ECSA y CERMA se encuentra concluso para sentencia, quedando pendiente de señalamiento para votación y fallo cuando por turno corresponda.

También se informa que el Ayuntamiento de Zaragoza **acordó no adjudicar el contrato de "*Servicio de conservación, mantenimiento, reparación y ejecución de mejoras luminotécnicas y energéticas de las instalaciones de alumbrado público de Zaragoza y de sus barrios rurales*", por no ajustarse el Pliego de Prescripciones Técnicas a las necesidades técnicas reales concurrentes en el momento presente, ni el pliego de cláusulas administrativas particulares a las necesidades económicas y por tanto no definir de forma idónea el objeto del contrato para la realización de los fines institucionales**, con base en el informe emitido por el Servicio Gestor con fecha 10 de julio de 2025 y en los informes jurídicos de fecha 3 de octubre de 2025 y 25 de febrero de 2026.

Vigésimo tercero.- Con fecha 27 de abril de 2026 el TDC acordó solicitar a las empresas IMESA, CERMA y ECSA información relativa al volumen de negocio correspondiente al ejercicio 2025; actualización de la implementación de los programas de cumplimiento en materia de competencia; así como el estado de la tramitación situación del asunto 440/2024 seguido ante el Tribunal Superior de Justicia de Aragón (y asuntos acumulados), así como la pretensión o pretensiones que se ejercitan y fundamentación jurídica alegada por las mismas.

Vigésimo cuarto.- El 20 de mayo de 2026 la empresa ECSA presentó determinada documentación sobre: volumen de negocio, programa de compliance en materia de competencia y situación de los autos 440/2024 seguidos ante el Tribunal Superior de Justicia de Aragón.

Vigésimo quinto.- El 22 de mayo de 2026 la empresa CERMA presentó determinada documentación sobre: volumen de negocio, programa de compliance en materia de

Paseo María Agustín, nº 36. Puerta 14. 50004 Zaragoza. Tfno. 976 71 3090 www.tdca.es

competencia y situación de los autos 440/2024 seguidos ante el Tribunal Superior de Justicia de Aragón.

Vigésimo sexto.- El 26 de mayo de 2026 la empresa IMESA presentó determinada documentación sobre: volumen de negocio, programa de compliance en materia de competencia y situación de los autos 440/2024 seguidos ante el Tribunal Superior de Justicia de Aragón.

Vigésimo séptimo.- El 22 de junio de 2026 IMESA presenta un escrito comunicando que ha desistido del recurso contencioso-administrativo interpuesto frente al Acuerdo nº 52/2024 del TACPA y solicitando la continuación de la tramitación del presente expediente.

Vigésimo octavo.- El Pleno se reúne finalmente el 26 de junio de 2026 para deliberar y aprobar este Acuerdo.

II. PARTES.

Las partes interesadas en el presente expediente son las siguientes:

1. **INDUSTRIAS Y MONTAJES ELÉCTRICOS S.A.,** con CIF A50004829 y domicilio social en el Polígono Montemolin- nave 3, Carretera de Castellón km 3400, Zaragoza, 50013. Su objeto social es la compraventa de toda clase de maquinaria y materiales y accesorios eléctricos, electrónicos, electrodomésticos e industriales y la fabricación de los mismos; así como la venta, construcción e instalaciones y montajes de instalaciones eléctricas en alta y baja tensión, alumbrado público y corriente débiles, semáforos, señalizaciones, audiovisuales y antenas; instalaciones de calefacción, ventilación, aire acondicionado y refrigeración, distribución de agua y de líquidos o gases, combustibles o no combustibles; instalaciones de seguridad, vigilancia y de protección contra incendios en edificios y espacios exteriores; construcción de obra civil en edificaciones y urbanizaciones de vías públicas o privadas y equipamiento urbano y de recreo; instalaciones de ordenadores, material electrónico, telecomunicaciones; instalaciones de elementos metálicos, mecanismos y sus accionamientos por medios eléctricos, hidráulicos o neumáticos.
2. **ENRIQUE COCA S.L.,** con CIF A50104926 y domicilio social Polígono Industrial El Portazgo nave 26 bloque C, Zaragoza, 50011. Su objeto social son las instalaciones eléctricas; en el año 2011 amplió el mismo a la construcción completa, reparación y conservación y mantenimiento de todas las clases de obras y de todos los tipos de

instalaciones, así como la prestación de todas las clases de servicios, con especial mención a todos los tipos de obras y de servicios contenidos en la Ley de Contratos del Sector.

3. **CERMA Y ARRIAXA S.A.,** con CIF B50575349 y domicilio social Tomás Edison 11, 50014, Zaragoza. Su objeto social es la construcción y explotación de toda clase de obra pública o privada, contratación de servicios públicos con las administraciones, transporte de mercancías en vehículo de motor y compraventa y explotación de terrenos y fincas.
4. **D. José María Urueña Osuna,** presidente y apoderado de la empresa INDUSTRIAS Y MONTAJES ELECTRICOS S.A.
5. **D. Enrique Coca Castellano,** director ejecutivo y administrador solidario de la empresa ENRIQUE COCA S.A.
6. **D. José María Saiz Artal,** administrador solidario y director ejecutivo de la empresa CERMA Y ARRIAXA S.L
7. **La DIRECCIÓN DE COMPETENCIA (CNMC),** en virtud de la solicitud de personación en el procedimiento sancionador formulada al amparo de lo dispuesto en el artículo 5. tres 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.
8. **El AYUNTAMIENTO DE ZARAGOZA,** en su condición de órgano de contratación y órgano que solicitó informe a las autoridades de defensa de la competencia en virtud del artículo 150 LCSP para verificar la concurrencia de los supuestos previstos en el artículo 1 LDC.

III. HECHOS ACREDITADOS.

Conforme al pliego de concreción de hechos notificado a las partes y reproducido en la propuesta de resolución elevada al Pleno del TDC y atendiendo a las pruebas practicadas de oficio por el SDCA y por el TDC se consideran acreditados y relevantes para la resolución de este expediente los siguientes hechos:

Primero.- El expediente de contratación objeto del presente procedimiento fue aprobado por el Gobierno de Zaragoza en fecha 14 de abril de 2021, con un presupuesto base de licitación de 31.101.417,24 euros (IVA excluido), dividido en tres Lotes según su división geográfica, correspondiente el Lote 1 a la margen derecha este, el lote 2 al margen derecha oeste y el lote 3 a la margen izquierda. La cláusula 1.3 del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares Específicas limitaría la adjudicación por licitador a un máximo de dos lotes.

Los anuncios en la Plataforma de Contratación del Sector Público fueron publicados en fecha 14 de abril de 2021. Finalizado el plazo de presentación de ofertas el día 20 de mayo de 2021 se habían presentado doce ofertas de licitadores diferentes.

La división en Lotes supone un cambio respecto del anterior contrato de servicios que no fue objeto de reparto. Del contrato anterior resultó adjudicataria, con fecha 20 de marzo de 2015, la UTE "Alumbrado Público Zaragoza" integrada por las empresas IMESA, ECSA y CERMA y formalizado el 21 de abril de 2015 con una duración de dos años con prórroga de otros dos años adicionales por acuerdo entre las partes. Esta UTE también resultaría entidad adjudicataria del contrato de servicios complementario, formalizado el 6 de octubre de 2017, para la sustitución de luminarias obsoletas y de baja eficiencia energética en los barrios de delicias, San José, Las Fuentes y Actur-Rey Fernando.

La división en tres Lotes de la actual licitación resulta, a su vez, equivalente a las Zonas I, II, y III en que se dividió el contrato de servicios de objeto equivalente adjudicado en fecha 24 de febrero de 2006 a las empresas IMESA, ECSA y CERMA respectivamente.

Segundo.- Existe **un acuerdo colusorio entre las tres empresas cuyo objetivo es la distribución de Lotes entre las mismas** para que cada una de ellas pueda acceder a uno de los tres Lotes en los que se divide la prestación del servicio objeto de la licitación, y así de esta manera poder seguir manteniendo la situación de prestación del servicio por parte de las tres empresas (que venían prestando con anterioridad en UTE), en tanto que la nueva licitación sólo permitía como máximo que un mismo licitador pueda adjudicatario de dos Lotes.

La existencia de este acuerdo viene acreditada, entre otros indicios y evidencias, por un **correo electrónico de fecha 4 de marzo de 2021,** documento 33 del expediente, **recabado en la inspección a la sede de la empresa CERMA**, que remitía el director de dicha empresa (D. José María Saiz Artal) a uno de sus trabajadores explicándole la existencia del previo acuerdo y el modo de proceder para poder obtener el reparto de lotes, en particular el reparto de redacción y diseño de las diferentes partes de la memoria técnica que se presentará para su posterior valoración en la licitación:

> *"Buenos días. Aún no hay fechas publicadas para el nuevo concurso, pero sabemos que sigue avanzando por los distintos departamentos del Ayto.*

Con la idea de adelantarnos, y con la información que disponemos, vamos a comenzar ya la preparación de las memorias que pedirán, y serán la parte más importante para conseguir los puntos que necesitemos para la renovación.

Aunque en esta ocasión no podemos ir en UTE, nos hemos repartido el trabajo entre las tres empresas de los 30 únicos puntos valorables sin formulas, es decir, que informará xxxxxxxx de ellos, el resto dependerá de incluir mejoras, y de hacer la baja económica adecuada.

Así pues, tenemos que desarrollar nosotros (debe entenderse CERMA Y ARRIAXA) las 2 primeras memorias que se piden;

• 12.1.1. Descripción de la organización general del servicio. Se explicará como la forma general de organización del servicio, tanto a nivel formal, como de personal y medios aportados, así como los trabajos generales a realizar. Se explicarán también los procedimientos generales de generación de informes o partes de trabajo

o Puntos asignados: máximo 6 puntos.

o Extensión; máximo 20 páginas.

• 12.1.2 Programación anual de los trabajos a desarrollar en el servicio; se detallará la programación de los diferentes trabajos a realizar a lo largo del año de forma ordenada y justificada, razonando los medios humanos y materiales destinados a ello.

o Puntos asignados: máximo 4 puntos.

o Extensión; máximo 13 páginas.

Para ello, disponemos de las memorias (súper extensas) que preparamos para el contrato actual, y sobre todo el pliego actual (no quiere xxxxxxx una copa del pliego, sino un desarrollo detallado de lo que en él se pide) Y como pauta general para todas las memorias (copio literalmente del pliego);

"Memorias descriptivas de como el licitador va a organizar todas y cada una de las tareas y operaciones indicadas en el pliego de prescripciones técnicas, tanto de mantenimiento

fijo, como de cuota variable, indicando medios asignados, rendimientos considerados y controles internos que se compromete a realizar y justificar ante el Ayto.

Se pondrá de manifiesto el conocimiento que el contratista tiene de la situación actual y de los trabajos a realizar con las peculiaridades propias de cada lote por la tipología de las calles, parques, etc.

Y se valorará la adaptación de la memoria descriptiva a las características diferenciales de cada lote."

REUNIONES CERMA:

Con todo esto nos fijamos una primera reunión ya (el próximo miércoles 10/3 a las 17 h), en ella nos fijamos calendario de reuniones, frecuencia, reparto de tareas…"

Tercero.- La elaboración conjunta de las memorias, atendiendo a una distribución en la preparación de diferentes partes de las memorias entre las tres empresas y el posterior intercambio entre las mismas, son hechos que están acreditados además por un **correo electrónico remitido el 4 de mayo de 2021, plazo aún vigente para la presentación de ofertas**, por un empleado de la empresa CERMA a D. Enrique Coca, gerente de la empresa ECSA, adjuntando la memoria 2 "*Programación anual de los trabajos a desarrollar en el Servicio*" adaptada al Lote 2.

"Te mandamos la memoria 2 adaptada a lote 2, las tablas planning adaptadas al lote 2 (ya están integradas en la memoria) y el powerpoint para la imagen de la "toma de decisión", por si quieres darle un "aire" diferente…"

Este reparto de trabajo y la ausencia de una competencia real entre las tres empresas licitadoras tuvo como resultado la coincidencia y similitud de las memorias presentadas por las tres empresas y en consecuencia una puntuación prácticamente idéntica; a modo sintético y sin ser las únicas coincidencias destacan los siguientes contenidos:

	CERMA&ARRIAXA	ECSA	IMESA
Ciclo vida tarea programada	pág. 21	pág. 17	pág. 7

LOTE 1	Trabajos de inspección por obras particulares en vía publica	pág. 8	pág. 5	pág. 10
	Toma de decisión	pág. 30	pág. 26	pág. 30
	Programación anual de los trabajos a desarrollar	pág. 24-38	pág. 20-25	pág. 23-35
	Flujograma de inspecciones cm y reparación incidencias	pág. 42	pág. 38	pág. 39
LOTE 2	Elaboración de estudios energéticos	pág. 9	pág. 6	pág. 10
	Operaciones de mantenimiento y su registro	pág. 10	pág. 7	pág. 4
	Ciclo vida aviso	pág. 19	pág. 15	pág. 11
	Trabajos a realizar en el periodo de un año	pág. 24-30	pág. 20-26	pág. 23-30
	Justificación de medios humanos y materiales	pág. 30-38	pág. 26-34	pág. 30-38
	Descripción de los trabajos a realizar en los CM	pág. 39	pág. 35	pág. 39
LOTE 3	Programación anual de los trabajos a desarrollar	pág. 24-38	pág. 20-34	pág. 23-36
	Justificación de medios humanos y materiales	pág. 39-41	pág. 35-37	pág. 37-40
	Fichas checklist y toma de datos para revisiones en CM	pág. 45-46	pág. 41-42	pág. 42-43
	Flujograma de inspecciones luminarias	pág. 56	pág. 51	pág. 53
	peculiaridades del lote 3	pág. 62	pág. 58	pág. 59
	Instrucción técnica para inspección de soportes	pág. 63	pág. 59	pág. 61

El reparto del trabajo en la realización de las diferentes memorias que iban a ser valoradas en la licitación pública, y por tanto la coordinación entre las empresas para la presentación de sus ofertas, intentando además simular apariencia de ofertas independientes **está también acreditado en el correo electrónico remitido en fecha 4 de mayo de 2021** desde la oficina técnica y proyectos de CERMA al mail enriquecoca@enriquecoca.com:

De: [redacted]@cermayarriaxa.com
Enviado el: martes, 4 de mayo de 2021 18:29
Para: enriquecoca@enriquecoca.com
CC: [redacted]@cermayarriaxa.com
Asunto: documentos y tablas planning de memoria 2 para lote 2
Datos adjuntos: Memoria2-lote2.zip

Hola:

Te mandamos la memoria 2 adaptada a lote 2, las tablas planning adaptadas al lote 2 (ya están integradas en la memoria) y el powerpoint para la imagen de la "toma de decisión", por si quieres darle un "aire" diferente....

Saludos

[redacted]
Oficina Técnica y Proyectos
T-976472502 , M-696032491, F-976471078
jsancho@cermayarriaxa.com
www.cermayarriaxa.com

Cuarto.- En relación a la **presentación de las ofertas económicas**, en el expediente ha quedado acreditado que las tres empresas se coordinaron a la hora de presentar sus ofertas con el fin de resultar adjudicatarias de cada uno de los lotes de esta licitación.

Este hecho está acreditado en el correo electrónico reproducido en el **hecho acreditado segundo**, asimismo, **la coordinación también en el diseño y presentación de las bajas viene corroborada en el correo electrónico enviado por parte de IMESA a D. José Mª Saiz Artal (CERMA) con fecha 9 de septiembre de 2022,** en el que se adjuntaba la memoria justificativa de la baja desproporcionada de la cuota variable del lote 3:

De: IMESA <imesa@imesazaragoza.es>
Enviado el: viernes, 9 de septiembre de 2022 14:47
Para: jmsaiz@cermayarriaxa.es
Asunto: cuota variable IMESA
Datos adjuntos: Memoria baja cuota variables 25,25% ver 2.docx

Buenas tardes Josechu,
Te adjunto la memoria de cuota variable, ya siento mandártela tan tarde pero la reviso ayer jose Mª y hemos tardado en cambiar el formato mas de lo que hubiéramos querido.
Saludos,

IMESA
industria y montajes eléctricos, s.a.

Polígono Montemolín nave 3
Ctra. Castellón km 3,400
50.013 Zaragoza
Tfno 976 598906 Fax 976 216382
imesa@imesazaragoza.es

Tal y como consta en la PR, **estos correos electrónicos fueron obtenidos en la inspección de la sede de la sociedad CERMA y demuestran que el patrón similar para realizar las bajas por las tres empresas no era casual, sino que estaba coordinado, con el fin de poder obtener cada una de las empresas la adjudicación de cada uno de los tres Lotes en los que se dividía la prestación de los servicios licitados.** Este último correo hace referencia al escrito de justificación solicitado por la mesa de contratación sobre bajas temerarias que presentaron las tres empresas el 12 de septiembre de 2022 y en el que no llegaron a justificar ninguna de las tres empresas las bajas más elevadas presentadas por cada una de ellas. Por tanto, **a la concertación de patrón de bajas en la cuota fija, debe añadirse la actuación coordinada y similar de las empresas para renunciar al lote que hubiera obtenido en la licitación con una oferta más baja** (alrededor del 40%), en tanto que ninguna de las tres empresas justificaron dicha baja, para de este modo ser adjudicatarias del lote en el que había hecho una baja más moderada (alrededor del 30%).

El patrón de distribución de las bajas en la cuota fija de las ofertas económicas es el siguiente:

- **La empresa con mayor experiencia en cada Lote presenta una baja desproporcionada entre el 42-44%** que, una vez iniciado el procedimiento del artículo 149 LCSP, **no justifica en el informe de viabilidad de la oferta, reconociendo su inviabilidad y el consiguiente resultado de su incursión en pérdidas de aplicarse la oferta en la ejecución del contrato, lo cual conlleva la exclusión de la oferta en dicho Lote**. No se llega a justificar

el error en la presentación de la oferta, no sólo por tener ya un conocimiento previo de su inviabilidad, sino a causa de la experiencia acumulada en dicho Lote, factores ambos que presuponen que su presentación temeraria se ha llevado a cabo de forma intencional y consciente.

- Otra empresa presenta, de forma alternativa en un Lote distinto, una baja justo en el límite mínimo absoluto previsto en los Pliegos para determinar la anormalidad de la oferta, es decir, el 25%.
- La tercera empresa presenta en cada Lote una baja por encima del umbral de temeridad del 25%, también con una desviación mínima entre el 33-34% que sí que resulta finalmente justificada ante la Mesa de Contratación por existir informe que permite acreditar su viabilidad. Esta baja es la que permite que la proposición de esta tercera empresa resulte ser la mejor oferta, económica y técnica, desplazando la de las otras dos licitadoras.

En el cuadro siguiente se plasma el resultado en el procedimiento de licitación del patrón de distribución de las bajas de la cuota fija ofertadas por las tres empresas aparentemente concertadas.

	% BAJA CUOTA FIJA (BF)		
	LOTE 1	LOTE 2	LOTE 3
ENRIQUE COCA, S.A.	34,68	43,85	25,00
CERMA & ARRIAXA, S.L.	25,00	34,43	42,50
INDUSTRIA Y MONTAJES ELÉCTRICOS, S.A.	44,35	25,00	33,75

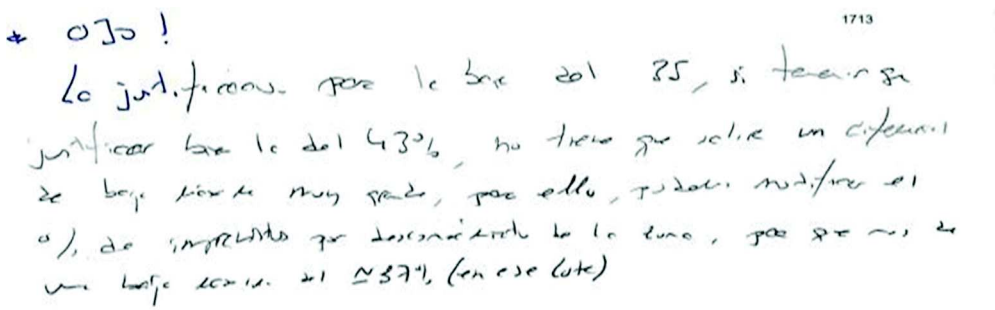
Se observa que las ofertas de las tres empresas se mueven en la misma horquilla de bajas de 25%/34%/42-44% y que en ninguno de los lotes aparecen siquiera dos de ellas con el mismo nivel (%) de baja.

De lo anterior se deduce que **cada empresa desempeña los roles anteriormente indicados, resultando la obtención del objetivo presuntamente perseguido, como es el desplazamiento de las otras dos empresas, tanto aquella con mayor experiencia y que presenta una baja temeraria injustificable como la que acude al mínimo del 25%.**

Con este patrón, las empresas buscaban ser adjudicatarias de un Lote diferente cada una de ellas, dado que en los pliegos existía una limitación de adjudicación de un máximo de dos Lotes

a cada empresa licitadora, dificultando esta circunstancia la presentación de nuevo de las tres empresas en UTE, en tanto que, en ese caso, perdían la opción de resultar adjudicatarias de uno de los Lotes del contrato.

En la inspección a la sede social de CERMA también se obtuvo un escrito que acredita la actuación coordinada en la justificación de bajas por las empresas para la baja que ronda el 35%, indicando el modo de proceder (modificar el porcentaje de imprevistos por desconocimiento de la zona), si tienen que justificar bien la baja del 43%.



Quinto.- Quedan acreditados contactos, comunicaciones e intercambio de información relativa a la licitación sobre servicios de alumbrado público en Zaragoza que debería haber sido confidencial y secreta, en aras del principio de libre competencia, y que demuestran la existencia de acuerdos entre las tres empresas con el objetivo de manipular la licitación pública y garantizarse cada una de ellas la adjudicación de uno de los tres Lotes en los que se divide el contrato.

Estos contactos vienen probados por documentos localizados y escaneados en la sede de CERMA durante el transcurso de la inspección, incorporados al presente expediente, que comprometen cualquier alegación relativa a independencia en la presentación de ofertas de las tres empresas a la licitación pública, y cuya presencia en la sede de otra empresa no puede ampararse en los trabajos que realizan en UTE[1]. Asimismo, conversaciones mantenidas a través de la aplicación whatsapp entre los tres directivos y representantes de las tres empresas encontradas en la

[1] Mediante Resolución de 28 de mayo de 2024 del Director General de Política Económica se acordó la incorporación de cierta documentación al expediente entre la que consta un "documento de IMESA sobre el cálculo de la baja temeraria lote 3", otro documento relativo a la justificación de la baja temeraria al lote 1 de ENRIQUE COCA, así como el borrador de informe justificativo de dicha baja de ENRIQUE COCA y el otro documento sobre los cálculos de la oferta de ENRIQUE COCA para el lote 2.

inspección se desprende su relación de connivencia respecto a la licitación, incluso tras la adjudicación de la licitación y la interposición de un recurso a la misma antes el TACPA.

En concreto, los tres representantes legales de la empresa formaban parte de un grupo de whatsapp denominado "Conservadores".

Entre otra información, por lo que importa en el presente procedimiento, se comunicaban, con fecha 9 de febrero de 2024, que se había interpuesto recurso ante el TACPA y se comprobó que con fecha 1 de febrero, se interpuso el recurso especial en materia de contratación ante el TACPA contra la adjudicación del contrato.

> *"[23/11/23, 12:06:24] Jose M. Saiz: Perdón, lo q han publicado son las actas en las q se dice q somos adjudicatarios. La notificación de adjudicación propiamente, aun no la han comunicado/subido.*
>
> *[23/11/23, 12:07:05] Jose M. Saiz: Vaya q oficialmente aún no empiezan a correr ningún plazo para firmar. [23/11/23, 12:27:13*
>
> *] Jose Mari Urueña: Bueno, no hay prisa, ni problema, todo llegará a su debido tiempo. [11/1/24, 9:25:53] Enrique (Quique) Coca Castellano: Publicada la adjudicación, dentro de 15 días hábiles se formaliza el contrato. [11/1/24, 9:27:55] José M. Saiz: visto*
>
> *[11/1/24, 9:59:54] José Mari Urueña: Visto*
>
> *[11/1/24, 10:03:00] José M. Saiz: Si no se abre la comunicación de la adjudicación, la q nos mandan directamente a cada uno (no la publicada en la plataforma), no empiezan a correr los 15 días*
>
> *[11/1/24, 10:04:24] José M. Saiz: Por si quisiéramos estirar un par de días el plazo para preparar lo q dijo SC [11/1/24, 12:23:02]*
>
> *José Mari Urueña: A mi aún no me ha llegado la comunicación particular*
>
> *[9/2/24, 12:12:20] José M. Saiz: Como cabía esperar, han metido (supongo Amaro/Acisa) recurso en el TACPA [9/2/24, 12:12:48] José M. Saiz: Traducción 1 mes más de retraso"*

Sexto.- El recurso especial fue resuelto por el TACPA, en sesión de fecha 5 de junio de 2024, a través del Acuerdo 52/2024, respecto al recurso "RE 21/2024", pronunciándose en los siguientes términos:

> *"PRIMERO. – Estimar parcialmente el recurso especial interpuesto por las mercantiles*
>
> *"AERONAVAL DE CONSTRUCCIONES E INSTALACIONES, S.A." y "ELECTRICIDAD*
>
> *AMARO, S.A." actuando en compromiso de constitución de la UTE correspondiente, y, en consecuencia, declarar nulo el Acuerdo del Gobierno de Zaragoza, de 22 de diciembre de 2023, por el que se adjudica el contrato denominado «Servicio de conservación, mantenimiento, reparación y ejecución de mejoras luminotécnicas y energéticas de las instalaciones de alumbrado público de Zaragoza y de sus barrios rurales» promovidos por el Ayuntamiento de Zaragoza, ordenar que se proceda a una nueva adjudicación, excluyendo del procedimiento a los licitadores "ENRIQUE COCA, S.A.", "CERMA Y*
>
> *ARRIAXA, S.L." e "INDUSTRIAS Y MONTAJES ELÉCTRICOS, S.A." y manteniéndose la validez de los actos y trámites que no se hayan visto afectados por la infracción, desestimando el resto de las pretensiones."*
>
> *En este acuerdo del TACPA, entre otros fundamentos, en el apartado sexto, punto IV, establece que en el expediente de contratación se han acumulado múltiples indicios "que acreditan que los adjudicatarios han coordinado su comportamiento con la finalidad de influir en los parámetros de la competencia con prácticas que revelan su intención de repartirse un Lote para cada uno. Así, de los indicios expuestos resulta que la actuación de los adjudicatarios, concurriendo formalmente por separado a la licitación, se realizó de modo coordinado e influyente, por lo que su comportamiento no ha sido independiente, vulnerando así los principios de libre competencia, de igualdad entre los licitadores, de transparencia, de proposición única y de secreto de las proposiciones."*

IV. CARACTERIZACIÓN DEL MERCADO

IV.1. MERCADO RELEVANTE

La delimitación exacta del mercado o la caracterización de todos sus elementos no resulta imprescindible a fin de acreditar una conducta prohibida por el artículo 1 LDC, tal y como señalan el Tribunal Supremo y la CNMC, especialmente cuando se trata de infracciones por el objeto

(como es este caso)[2]. Así, de manera reiterada, el Tribunal Supremo declara que la delimitación exacta del mercado relevante, y, más concretamente, del mercado geográfico, no es un elemento del tipo de la infracción tipificada en los artículos 1 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia, y 101 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea que sea determinante para valorar la antijuridicidad de la conducta infractora.

En este sentido, la Sentencia nº 1047/2024, de 13 de junio, del Tribunal Supremo[3] consideró que: *"La calificación de la conducta del artículo 1 de la Ley de Defensa de la Competencia y del artículo 101 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y su autoría vienen determinadas principalmente por el contenido del acuerdo y la voluntad que persigue el mismo, que es lo que va a tener repercusión en el mercado. La definición del mercado geográfico es un elemento que ayuda a definir el ámbito en el que la conducta se lleva a cabo, pero no resulta determinante para la definición del tipo sancionador."* Más recientemente, también la STS de 2 de febrero de 2026, en la que el Alto Tribunal, tras afirmar que: "*La segunda razón que desvirtúa el criterio de la sentencia de instancia atañe a la transcendencia que el mercado ostenta en las infracciones por el objeto. En éstas, la comisión de la infracción no es algo que dependa del efecto concreto que la conducta colusoria haya producido en el mercado, ni, por ende, en el mercado relevante geográfico, por cuanto, una vez probada la existencia de acuerdo anticompetitivo, la definición del mercado no es totalmente decisiva, o, cuanto menos, no lo es tanto como en las infracciones "por efecto".*", responde a la cuestión de interés casacional que *"En las prácticas o conductas calificadas como cártel, teniendo en cuenta la actividad de que se trata y la insularidad de los territorios en los que se desarrolla, la delimitación del mercado geográfico no es un elemento del tipo de la infracción tipificada en el artículo 1 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia y en el artículo 101 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, determinante para valorar la antijuridicidad de la conducta infractora*.", reiterando así la doctrina nacional y de la UE conocida.

[2] "(…) es doctrina jurisprudencial asentada que la definición exacta del mercado o la caracterización de todos sus elementos no resulta imprescindible a fin de acreditar una conducta prohibida por el artículo 1 LDC, al no constituir o determinar tal definición un elemento del tipo de esta clase de infracción" Resolución de la CNMC de 23 de julio de 2024 dictada en el Expediente Licitación plan pedanías Murcia Samur 01/24.

[3] Relativo a la Res CNCM de 9 de marzo de 2017 recaída en el expediente "S/DC/0512/14 Transporte Balear de Viajeros"; expediente que afectó al servicio de transporte de viajeros por carretera en autobús en las Islas Baleares en varios de sus segmentos, en concreto al servicio de transporte público regular de uso especial de escolares prestado a centros públicos, sujeto a licitación.

No, obstante, tal y como recoge la PR, la delimitación del mercado afectado resulta pertinente para dar contexto al ámbito en que las conductas se llevan a cabo y para determinar el importe de la sanción a imponer, en tanto que uno de los criterios establecidos en el artículo 64.1 de la LDC para determinar el importe de una eventual sanción es la dimensión y características del mercado afectado por la infracción, que depende de la delimitación geográfica y de producto en el que la infracción se haya producido o sea susceptible de producir efectos sobre las condiciones de competencia efectiva. Debe insistirse, en cualquier caso, en que son las propias empresas partícipes en una práctica restrictiva de la competencia las que con sus conductas anticompetitivas determinan el ámbito afectado por la infracción.

Sentado lo anterior, pasaremos a definir el mercado relevante, en los términos de la Comunicación C/2024/1645[4], como una herramienta que utiliza la Comisión para determinar y definir los límites de la competencia entre las empresas, siendo el principal objetivo de esta definición de mercado proporcionar un marco que estructure y facilite la valoración de la competencia al identificar o determinar de forma sistemática las presiones competitivas efectivas e inmediatas a las que se enfrentan las empresas afectadas cuando ofrecen ciertos productos en una zona determinada.

La definición del mercado permite identificar a los principales competidores de las empresas afectadas como oferentes de dichos productos, así como a los correspondientes clientes. Únicamente los productos que ejercen una presión competitiva efectiva e inmediata en el período de tiempo de referencia pertinente forman parte del mismo mercado de referencia que las empresas afectadas, mientras que otras presiones menos efectivas o meramente potenciales, se consideran parte de la evaluación de la competencia.

Para determinar cuál sea ese mercado, la referida Comunicación afirma en el apartado 12, que "*En primer lugar, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia y del Tribunal General de la Unión Europea (en adelante, «los tribunales de la Unión») y la práctica casuística de la Comisión,*

[4] Comunicación de la Comisión relativa a la definición de mercado de referencia a efectos de la normativa de la Unión en materia de competencia. C/2024/1645 publicada en el DOUE el 22 de febrero de 2024. Nótese que esta Comunicación, en su apartado 9.c), citando diversa jurisprudencia del TJUE, advierte expresamente que: "En la práctica, la Comisión suele usar la definición de mercados cuando evalúa acuerdos (19) que tengan por efecto impedir, restringir o distorsionar la competencia. Por el contrario, normalmente la Comisión no define el mercado de referencia cuando evalúa acuerdos que tengan por objeto impedir, restringir o distorsionar la competencia, como es el caso de los acuerdos de cártel, dado que no está obligada a hacerlo" [el subrayado es nuestro]

el mercado de referencia en el que la Comisión valora la dinámica de la competencia comprende un producto y una dimensión geográfica".

El mercado de producto de referencia comprende la totalidad de los productos (bienes y servicios) que los consumidores consideren intercambiables o sustituibles en razón de sus características o su precio según el uso que se quiera hacer de ellas. Que la empresa tenga la capacidad para imponer sus condiciones en el mercado, distorsionando la competencia y perjudicando a los consumidores va a depender de las alternativas reales o potenciales que existen en ese mercado a sus productos, es decir dependerá de la posibilidad de sustituir el producto o servicio.

El mercado geográfico comprende la zona en la que las empresas afectadas desarrollan actividades de suministro de los productos y de prestación de los servicios de referencia son suficientemente homogéneas y diferenciadas de las zonas geográficas más próximas.

IV. 2 MERCADO RELEVANTE DE PRODUCTO

Las prácticas investigadas se encuadran dentro de la licitación de un contrato de servicio de mantenimiento, reparación y ejecución de mejoras luminotécnicas y energéticas de las instalaciones de alumbrado público de Zaragoza y de sus barrios rurales, por lo que hay que tener en cuenta las particularidades de este modo de provisión sujeto a la normativa de la contratación pública y más concretamente a la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014.

Desde la perspectiva de la competencia lo relevante es que la práctica investigada se produce en el marco de un procedimiento de licitación pública con el objeto precisado en el expediente. Por ello, la primera cuestión a dilucidar es si el concurso constituye en sí mismo un mercado o es parte de un mercado más amplio, ya que determinar que un procedimiento de licitación pueda constituir en sí mismo un mercado relevante, depende fundamentalmente de la naturaleza del producto que se licita, su grado de diferenciación y la frecuencia con la que sale al mercado. Cuando lo que se saca a concurso o subasta consiste en un producto muy diferenciado y además ello ocurre con un carácter muy esporádico, las condiciones de competencia serán muy específicas o pueden variar mucho de una vez a otra. En esos casos puede tener justificación definir cada licitación como un mercado.

Teniendo en cuenta la descripción del objeto del contrato este Pleno considera que el mercado afectado es el referido al objeto de la licitación, es decir, un contrato, calificado como de servicios, con código CPV 50232100-1, tiene un valor estimado de 45.097.055,00 euros (IVA excluido), tramitado por procedimiento abierto, con varios criterios de adjudicación, y dividido en tres lotes según división geográfica (Lote nº 1 margen derecha este; lote nº 2 margen derecha oeste; y lote nº 3 margen izquierda) cuya concreta delimitación describen los Pliegos que rigen la licitación. El mercado relevante será el de la contratación pública del servicio de alumbrado público, que comprende la conservación, mantenimiento, reparación y ejecución de mejoras luminotécnicas y energéticas de las instalaciones de alumbrado público y que fue convocado mediante procedimiento abierto sujeto a regulación armonizada en tres lotes correspondientes a distintas zonas geográficas de Zaragoza. La conducta se desenvuelve en un procedimiento de licitación pública, procedimiento con número de expediente 0586543/2020, promovido por el Ayuntamiento de Zaragoza, cuyo presupuesto base de licitación de 31.101.417,24 euros (IVA excluido); 37.632.714, 86 (IVA incluido) y un valor estimado de 45.097.055,00 euros (IVA excluido).

IV. 3 MERCADO GEOGRÁFICO

El mercado geográfico de referencia comprende el espacio en el que las empresas de referencia son contratadas para la oferta de bienes y servicios en cuestión y en el cual las condiciones de competencia son suficientemente homogéneas.

En el sector de las licitaciones públicas la competencia entre oferentes se produce "*por el mercado*" y no "*en el mercado*". En ese sentido, en principio perder la licitación de un contrato de servicio concreto no significa necesariamente la desaparición de la empresa o el cese total de su actividad, sino que los recursos necesarios para ejecutar ese contrato se pueden presentar y utilizar en otras licitaciones. Por este motivo quizás se podría llegar a cuestionar que el mercado geográfico se delimitase por el marco de la licitación de referencia, sin perjuicio de que, como hemos señalado, la definición del mercado geográfico es un elemento que ayuda a definir el ámbito en el que la conducta se lleva a cabo, pero no resulta determinante para la definición del tipo sancionador[5].

[5] La delimitación del mercado geográfico no resulta imprescindible a fin de acreditar una conducta prohibida por el artículo 1 LDC ya que su autoría viene determinada por el contenido del acuerdo colusorio y la voluntad que persigue el mismo, que es lo que va a tener repercusión en el mercado.

No obstante, en los mismos términos que se ha expuesto al delimitar el mercado de producto, teniendo en cuenta las particularidades de este modo de provisión sujeto a la normativa de la contratación pública, teniendo en cuenta el ámbito municipal del expediente de contratación, el mercado geográfico se debe delimitar en sentido restringido y se identifica con el ámbito territorial de competencia del término municipal de Zaragoza y sus barrios rurales, de conformidad con la PR. En concreto, el ámbito geográfico establecido en la licitación en la que se suscitó la práctica investigada en el expediente número de expediente 0586543/2020, es el que corresponde al término municipal de Zaragoza, incluidos sus barrios rurales, por ser el ámbito en que el poder adjudicador desarrolla su actividad.

V. FUNDAMENTOS DE DERECHO.

1.- Competencia del TDCA para la tramitación del expediente

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 consecuencia, de acuerdo con el artículo 3. a) 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, el órgano competente para resolver este expediente es el Tribunal de Defensa de la Competencia de Aragón al, a propuesta del Servicio de Competencia y Regulación.

2.- Sobre el objeto de este expediente

El objeto del presente expediente se concreta en examinar la licitud desde la perspectiva de la normativa de defensa de la competencia de las actuaciones llevadas a cabo por parte de las empresas IMESA, ECSA y CERMA en la licitación del "*servicio de conservación, mantenimiento, reparación y ejecución de mejoras luminotécnicas y energéticas de las instalaciones de alumbrado público en Zaragoza y de sus barrios rurales*" (Expediente 0586543/2020 del Ayuntamiento de Zaragoza), en particular si las mismas constituyen un acuerdo prohibido por el artículo 1 LDC.

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

3.1. Tipificación de la conducta. A la vista de los datos obrantes en este expediente, procede ahora entrar a examinar la existencia de un acuerdo colusorio entre empresas que se presentan como licitadores autónomos e independientes en la contratación pública del servicio de alumbrado público en Zaragoza y sus barrios rurales convocado por el Ayuntamiento de esta localidad.

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

Debemos referirnos también a la disposición adicional cuarta apartado 2 de la LDC que **define como cártel** "*todo acuerdo o práctica concertada entre dos o más competidores cuyo objetivo consista en coordinar su comportamiento competitivo en el mercado o influir en los parámetros de la competencia mediante prácticas tales como, entre otras, la fijación o la coordinación de precios de compra o de venta u otras condiciones comerciales, incluso en relación con los derechos de la propiedad intelectual e industrial; la asignación de cuotas de producción o de venta; el reparto de mercados y clientes, incluidas las colusiones en licitaciones, las restricciones de las importaciones o exportaciones o las medidas contra otros competidores contrarias a la competencia*".

Es decir, este artículo 1 LDC prohíbe acuerdos entre competidores que tienen por objeto distorsionar el mercado en beneficio de los cartelistas y en detrimento del interés general; en consecuencia, para poder calificar una conducta como contraria al artículo 1 LDC deben actuar al menos dos operadores económicos diferentes, exige una concordancia de voluntades entre dos o más operadores económicos competidores, limitando y condicionando de ese modo sus decisiones comerciales a las pautas pactadas; entendiendo competidores como aquellos operadores que desarrollan sus actividades económicas en el mismo mercado de referencia.

La CNMC [6] considera que existe concertación cuando varias entidades se asocian en un plan común que limite o pueda limitar su política comercial individual al determinar sus pautas de acción o abstención mutuas en el mercado.

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

No se requiere que el acuerdo se adopte de manera explícita y formal, sino que puede derivarse implícitamente del comportamiento de las partes; en materia de contratación se manifiesta especialmente por la falta de incertidumbre respecto de las ofertas del resto de licitadores competidores con los que se ha llegado a un acuerdo, lo que conlleva una ausencia de autonomía en la propia oferta licitadora. **Por ello, en todo proceso de licitación deben evitarse contactos, directos o indirectos, entre diferentes licitadores que influyan o puedan influir en el comportamiento de los mismos;** es decir debe evitarse que los competidores conozcan el comportamiento que van a adoptar unos y otros en el mercado.

Del examen de la actuación de las empresas investigadas, del contenido del Acuerdo 52/2024, de 5 de junio del TACPA, de la PR del SDCA y del estudio de la documentación obrante en este expediente **se puede deducir, sin ningún tipo de duda razonable que las mercantiles IMESA. ECSA y CERMA, cometieron una de las infracciones recogidas en el artículo 1 LDC, respecto de la licitación en la que concurrieron como empresas independientes** (no vinculadas en los términos previstos en el Código de Comercio) y que D. José María Sáiz Artal, en su condición de director gerente de CERMA en el momento de producirse los hechos analizados, D. Enrique Coca Castellano, en su condición de director gerente de ECSA en el momento de producirse los hechos analizados y D. José María Urueña Osuna, en su condición de director gerente de IMESA, en el momento de producirse los hechos analizados, cometieron la infracción prevista en el artículo 63.2 de la LDC por su intervención directa en esa conducta.

3.2. Fundamentación jurídica de la decisión.

3.2.1 Infracción del artículo 1 de la LDC.

Los acuerdos prohibidos por el artículo 1 LDC deben tener por objeto o efecto impedir, restringir o falsear la competencia en el mercado. Debe resaltarse el carácter alternativo de la condición "objeto" o "efecto", es decir, no es necesaria la existencia de efectos restrictivos de la competencia derivados de la actuación coordinada de las empresas, cuando esté acreditado el objeto contrario a la competencia de dichas actuaciones.

El Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha considerado que algunas actuaciones concertadas entre empresas poseen un grado de nocividad para la competencia suficiente para ser calificados como restricción por el objeto, ya que por su propia naturaleza resultan perjudiciales para el buen funcionamiento de la libre competencia. Los acuerdos entre empresas que alteran la concurrencia en contratos públicos son considerados entre los más nocivos teniendo en

cuenta que pueden conllevar un descenso en la calidad de los servicios prestados a la administración, y en consecuencia a los ciudadanos.

Es opinión ampliamente aceptada que el reparto del mercado en general y la colusión en licitaciones públicas son de las conductas más dañinas que pueden observarse en el ámbito de la defensa de la competencia. Prueba de ello y de su especial gravedad, es que este tipo de prácticas entran dentro de la tipología de conductas que cabe calificar de cártel y para las que la ley reserva el mayor reproche sancionador.

En este expediente, **se ha constatado la existencia de prácticas consistentes en el reparto del mercado y en manipular una licitación pública, conductas que, por definición, son perjudiciales para la competencia, siendo este un elemento de gran importancia en la valoración de este tipo de comportamientos**. Con sus acuerdos, las empresas han perseguido de manera intencionada burlar las normas del procedimiento de contracción pública, sin que quepa alegar un desconocimiento de los principios y reglas que rigen para este tipo de licitaciones.

La actuación de las empresas IMESA, ECSA y CERMA, supone, como hemos señalado, la comisión de un ilícito anticompetitivo incluido en el supuesto del artículo 1 de la LDC respecto de la licitación con número de expediente 0586543/2020 del Ayuntamiento de Zaragoza, ya que **de los hechos probados se acredita una actuación coordinada de las tres empresas que no actuaron de forma autónoma e independiente en la referida licitación, lo que implicó una pérdida de la tensión competitiva que debe de presidir toda licitación pública y dañó a la administración convocante ya que perdió las ventajas que se derivarían de la existencia de una verdadera competencia entre los concurrentes a esa licitación**, tratando de sustituir IMESA, ECSA y CERMA la propuesta que debería de tomar el órgano de contratación del Ayuntamiento de Zaragoza en esa licitación por lo que ellas habían acordado por medio de esa actuación conjunta.

En supuestos de cártel, como el que nos ocupa, la CNMC[7] ha puesto de manifiesto de forma reiterada que su acreditación resulta compleja ya que no siempre es posible contar con la prueba material directa del concurso de voluntades para la comisión del ilícito anticompetitivo ya que este tipo de prácticas son llevadas a cabo en la clandestinidad por las empresas, conscientes de que están prohibidas y del beneficio que obtienen por su consecución. Por esta

[7] Resolución de 12 de julio de 2018, Expediente S/DC/0569/15 Baterías automoción.

razón se admite plenamente la prueba indiciaria o de presunciones como medio para dar como probada la comisión de la infracción.

La aplicación de esta prueba de presunciones en el ámbito del procedimiento sancionador en materia de Defensa de la Competencia no es algo extraño y está admitida por la doctrina del Tribunal Constitucional, como la STC 76/1985, de 26 de junio (BOE núm. 170, de 17 de julio de 1985) y la STC 174/1985, de 17 de diciembre y (BOE núm. 13, de 15 de enero de 1986) y por reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo. Ahora bien, **para que la prueba de presunciones sea capaz de desvirtuar la presunción de inocencia, resulta necesario que los indicios se basen no en meras sospechas, rumores o conjeturas, sino en hechos plenamente acreditados, y mediante un enlace lo suficientemente seguro entre los hechos de base y las consecuencias, de manera que no tenga racional cabida otra explicación o alternativa a la presunción de que las sancionadas han concertado entre ellas el reparto del mercado relevante que entre los hechos base y aquel que se trata de acreditar exista un enlace preciso y directo, según las reglas del criterio humano**, conforme exige la LEC 1/2000 (art. 386.1). (Sentencia 808/2024 del Tribunal Supremo, Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, Sección 3ª, de 10 de mayo de 2024, recurso nº 2134/2022, entre otras).

En definitiva, para que la prueba indiciaria sirva, especialmente porque estamos ante un expediente sancionador, primero esos indicios deben cumplir con los siguientes requisitos[8]:

1. Los indicios han de estar plenamente probados y no consistir en meras sospechas.
2. La relación causal entre los hechos y los indicios ha de estar suficientemente razonada; y,
3. Por último, es también preciso descartar otras posibles explicaciones respecto a los indicios.

Señaladamente en relación con conductas como la que estamos analizando (cárteles, artículo 1 LDC), se ha advertido que una consistente prueba indiciaria no puede ser desmontada con explicaciones generales. **Así, frente a una prueba indiciaria que demuestra la participación en un cártel de licitaciones públicas no basta con argumentar que la conducta es racional desde un punto de vista económico.**

[8] STSJ GAL 1634/2025 - ECLI:ES:TSJGAL:2025:1634; o STSJ Cataluña de 22 de enero de 2026 (nº res 212/2026), relativa a la licitación municipal de concesiones de servicios.

Aplicando lo anterior en este expediente, este Tribunal debe valorar si los hechos probados que constan en la PR pueden considerarse indicios suficientes para acreditar un acuerdo colusorio para el reparto de los tres Lotes en los que estaba dividido este contrato. Sin olvidar que en este caso como se verá, más allá de lo pueden considerarse indicios, también hay evidencias y otros elementos probatorios (singularmente los diversos correos electrónicos hallados, así como la admisión de la infracción por parte de una de las empresas) que permiten acreditar sin lugar a dudas, además de la realidad de los hechos, la ilicitud desde el punto de vista de defensa de la competencia de la conducta de estas tres empresas.

3.2.2 Análisis de la conducta de las empresas investigadas.

De acuerdo con los distintos informes emitidos por el órgano de contratación del Ayuntamiento de Zaragoza (documentos nº 22, 30 y 31 del expediente administrativo), el contenido del Acuerdo 52/2024, de 5 de junio del TACPA, la Propuesta de Resolución del SDCA, la documentación aportada por los interesados y el examen del expediente de licitación pública (expediente número 0586543/2020 del Ayuntamiento de Zaragoza) se pueden acreditar los siguientes hechos como indiciarios de la conducta ilícita de las empresas investigadas:

1º) Similitud en la oferta técnica: Las tres ofertas correspondientes a las plicas nº 6 (IMESA), nº 7 (CERMA) y nº 11 (ECSA) presentaron una documentación técnica muy superior a la del resto de licitadores. Dicha calidad se refleja en la obtención de prácticamente la totalidad de los puntos (entre 29,10 y 30 puntos), debido a la elaborada justificación de todos los apartados a valorar como criterios sujetos a evaluación previa.

Analizado el contenido de la totalidad de las memorias de las tres empresas se comprueba que dicho contenido **sin ser idéntico, es muy similar, detectando párrafos textualmente iguales, y llamando la atención la existencia de tablas, esquemas o gráficos exactamente iguales en las tres memorias[9].**

Estas circunstancias fueron detectadas por el Ayuntamiento [10], quien indicó la existencia de "*bastantes párrafos descriptivos con parecidas expresiones, pero no iguales en su totalidad y con una calidad por juicio de valor muy coincidente. Las similitudes entre las ofertas técnicas de estas tres empresas se producen en las Memorias Técnicas presentadas en los tres lotes. En el resto de*

[9] Indicios estos que vienen acreditados por los correos electrónicos, recabados en la inspección a la sede de CERMA, de 4 de marzo y de 4 de mayo de 2021.
[10] Informe de 29 de mayo de 2023 del Servicio de Nuevas Actuaciones en Viarios. Unidad de Alumbrado Público (documento nº 30 del expediente administrativo).

ofertas presentadas por los otros licitadores no se observan similitudes de relevancia entre las documentaciones presentadas por las diferentes empresas." También se observan coincidencias como son las abreviaturas utilizadas o las faltas ortográficas en diferentes apartados de cada memoria (por su diferente numeración) pero en el mismo "*apartado de contenido*"; contribuyendo todo ello a la obtención de una puntuación máxima similar.

Consta también en el expediente **un correo electrónico de fecha 4 de marzo de 2021**, documento 33 del expediente, **recabado en la inspección a la sede de la empresa CERMA, que remitía el director de dicha empresa (D. José María Saiz Artal) a uno de sus trabajadores explicándole la existencia del previo acuerdo y el modo de proceder para poder obtener el reparto de lotes, en particular el reparto de redacción y diseño de las diferentes partes de la memoria técnica que se presentará para su posterior valoración en la licitación.** Algunas de las frases contenidas en el mismo (transcrito en el Segundo de los Hechos Acreditados de esta Resolución)[11] son suficientemente gráficas como para despejar cualquier duda acerca de su eficacia incriminatoria[12].

De todo lo anterior puede concluirse que **se aprecia la concurrencia de una dinámica definida, inadvertida en el resto de las empresas, no tanto por la elevada puntuación obtenida, que pueda resultar comprensible por la experiencia acumulada del contrato anterior, sino como la igualdad sustancial de sus ofertas (cuya elaboración han coordinado, repartiéndose la tarea de preparar las memorias), que da lugar a la obtención de puntuación muy similar y que una de ellas sea siempre la mejor oferta en un único Lote, respetando el límite máximo de adjudicación de dos Lotes.**

Las adjudicatarias han manifestado a lo largo de toda la tramitación del expediente que dicha coincidencia se debe a la experiencia acumulada en la ejecución del contrato anterior, y al hecho de haber trabajado de forma coincidente, en UTE, en el citado contrato. En sus alegaciones, sin negar en ningún caso la colaboración en la preparación de las ofertas (antes al contrario, tanto CERMA como IMESA lo afirman[13]), se insiste en que el punto de partida del reparto de los

[11] Igualmente puede decirse del correo posterior de 4 de mayo de 2021, remitido por un empleado de CERMA a D. Enrique Coca, gerente de ECSA, en el que le envía la Memoria 2 adaptada al Lote 2, añadiéndole "por si quieres darle un "aire" diferente…".

[12] V en el mismo sentido, acerca del valor del contenido de unos correos, SAN de 24 de junio de 2024, nº recurso 2623/2019.

[13] Sin perjuicio de que sobre esta cuestión se volverá más adelante, al abordar sus esfuerzos por ofrecer una explicación alternativa, véase CERMA:" la actuación de las empresas incluidas en el expediente se ha ceñido, en el peor de los casos, a una colaboración en la preparación de las ofertas basada en la propiedad común que, como UTE, tenían" (en alegación 2ª a la PR) [el subrayado es nuestro],

trabajos en la elaboración de la memoria técnica para el nuevo contrato al que las tres empresas van a presentarse de modo independiente y no en UTE, es propiedad intelectual de las tres empresas en tanto que la presentaron en anteriores licitaciones en que se presentaron de UTE.

Sobre tales afirmaciones debemos reiterar que esta circunstancia puede servir para explicar que puedan haber plasmado, por ejemplo, técnicas organizativas similares, pero **no es suficiente para desvirtuar el hecho de que han utilizado expresiones similares, con párrafos idénticos y una calidad tan coincidente, dado que estos extremos sólo se explican por una actuación previamente coordinada de las empresas.**

Las actuaciones concertadas contrarias al artículo 1 LDC se basan en la coordinación en la presentación a la licitación por tres empresas que se presentan de forma independiente, materializando dicha coordinación, entre otras actuaciones, a través de un reparto de trabajos en la elaboración de la memoria a presentar en el nuevo contrato; **que las nuevas memorias se basen en una anterior memoria propiedad de las tres empresas es cuestión diferente a la coordinación de ofertas**. Si efectivamente las tres empresas hubieran presentado sus ofertas de manera independiente, aunque se hubieran basado en sus memoria común, dicha circunstancia no podría ser objeto de reproche como conducta prohibida por el mencionado artículo 1 LDC; pero **en este caso la actuación objeto de reproche es totalmente distinta en tanto que se trata de una actuación coordinada entre tres empresas licitadoras competidoras, independientemente que uno de los documentos que se utilice para elaboración de nuevas memorias técnicas sea propiedad común.**

2º) Similitud de las ofertas económicas: Existen coincidencias entre las ofertas de las empresas presentadas para cada uno de los Lotes. Básicamente se centran en valores cercanos a los de referencia que se fijan en los pliegos como límites para ser consideradas ofertas anormalmente bajas, por lo que dichas similitudes se considera que pueden tener origen en dichos valores.

De los informes emitidos por el órgano de contratación queda claro que **las tres empresas investigadas siguieron un mismo patrón de distribución de las bajas en la cuota fija de las ofertas económicas de las tres empresas en los tres Lotes:**

"Tampoco se niega que se hayan compartido conocimientos, experiencias y aspectos relacionados con el contenido exigido en el Pliego para la confección de las Memorias" (en alegación 3ª a la PR); o IMESA: "lo que se constata es el intercambio de información técnica sobre la redacción de memorias" (en alegación 3ª a la PR).

- La empresa con mayor experiencia en cada Lote presenta una baja desproporcionada entre el 42-44% que, una vez iniciado el procedimiento del artículo 149 LCSP, no logra justificar en el informe de viabilidad de la oferta, reconociendo su inviabilidad y el consiguiente resultado de su incursión en pérdidas de aplicarse la oferta en la ejecución del contrato, lo cual contribuye a la exclusión de la oferta en dicho Lote. **No se llega a justificar el error en la presentación de la oferta, no sólo por tener ya un conocimiento previo de su inviabilidad, sino a causa de la experiencia acumulada en dicho Lote, factores ambos que permiten sospechar que su presentación temeraria se ha llevado a cabo de forma intencional y consciente.**
- Otra empresa presenta en cada Lote una baja justo en el límite mínimo absoluto previsto en los Pliegos para determinar la anormalidad de la oferta, es decir, el 25%. **Podría parecer normal la presentación de esta baja de forma repetitiva tal y como hacen otros licitadores, aunque no lo es tanto que las tres empresas coincidan en presentarla de forma alternativa en un Lote distinto.**
- La tercera empresa presenta en cada Lote una baja por encima del umbral de temeridad del 25%, también con una desviación mínima entre el 33-34% que sí que resulta finalmente justificada ante la mesa de contratación por existir informe que permite acreditar su viabilidad. **Esta baja es la que permite que la proposición de esta tercera empresa resulte ser la mejor oferta, económica y técnica, desplazando la de las otras dos licitadoras.**

De lo anterior se deduce que el factor diferencial no es tanto que este patrón se detecte en uno o en los dos Lotes, sino que **existe una clara definición en los tres Lotes, de forma que cada empresa desempeña los roles anteriormente indicados resultando la obtención del objetivo presuntamente perseguido, como es el desplazamiento de las otras dos empresas, tanto aquella con mayor experiencia y que presenta una baja temeraria injustificable como la que acude al mínimo del 25%.**

Con este patrón, tal y como se ha demostrado posteriormente en el acuerdo de adjudicación, las empresas buscaban ser adjudicatarias de un Lote diferente cada una de ellas, dado que en los pliegos existía una limitación de adjudicación de un máximo de dos Lotes a cada empresa licitadora, dificultando esta circunstancia la presentación de nuevo de las tres empresas en UTE en tanto que en ese caso perdían la opción de resultar adjudicatarias de uno de los lotes del contrato.

Es defendible pensar que las bajas o estrategias de estas ofertas, examinadas por separado, son aceptables pero, analizadas en su conjunto, se desprende, cuanto menos, que ha existido coordinación entre las tres empresas[14].

En este caso **ha quedado acreditado que el cártel integrado por las empresas investigadas, tenía como punto de partida el intercambio de información entre empresas competidoras en un mismo mercado y compartían una misma finalidad: el reparto de ofertas para conseguir la adjudicación de un Lote del contrato a favor de alguna de las empresas que formaba parte del concierto.**

Con este fin se asignaron roles distintos a las empresas participantes en la licitación, que formalmente aparecía ante el órgano de contratación y el resto de los licitadores como entidades independientes. A una se le asignaba la oferta económica más baja, mientras que la más elevada se dejaba para la preseleccionada como destinataria de la adjudicación. La misión de la primera era influir en la determinación del valor económico considerado como anormal o desproporcionado, presentando una oferta con fuerte porcentaje de baja de manera que la segunda clasificada pudiera justificar la viabilidad de su oferta.

El escalonamiento de bajas concertadas propiciaba además que, en el supuesto de ser consecutivos los puestos alcanzados en la ordenación de las ofertas económicas, pudieran influir en la fijación del precio de adjudicación, pues **bastaba con que las empresas con ofertas presuntamente desproporcionadas no las justificasen para resultar excluidas, en beneficio de otra de las empresas concertadas con una oferta económica más alta.**

3º) Presentación de oferta económica sin justificación adecuada. Existe un período de tiempo de más de quince años en que cada una de las tres empresas investigadas han sido gestoras del servicio del alumbrado, en el primer expediente de 2005 como adjudicatarias directas y en el segundo de 2015 de "facto" como empresa componente de la UTE adjudicataria, en las mismas

[14] Páginas 27 a 29 del Acuerdo 52/2024, de 5 de junio, del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón, por el que se resuelve el recurso especial interpuesto por las mercantiles "AERONAVAL DE CONSTRUCCIONES E INSTALACIONES, S.A." y "ELECTRICIDAD AMARO, S.A.", actuando en compromiso de constitución de la UTE correspondiente, frente a la adjudicación del contrato denominado «Servicio de conservación, mantenimiento, reparación y ejecución de mejoras luminotécnicas y energéticas de las instalaciones de alumbrado público de Zaragoza y de sus barrios rurales», promovido por el Ayuntamiento de Zaragoza.

zonas (I, II y III) en que, sin existir apreciable justificación, han presentado una oferta anormalmente baja (aproximadamente 42-44 %, siendo el umbral de temeridad el 25%).

En este expediente de contratación **las tres licitadoras presentaron para cada uno de los Lotes en los que la empresa ha prestado el servicio, una oferta económica incursa en presunción de anormalidad, a sabiendas de su inviabilidad en la práctica, hecho que se agrava atendiendo a la experiencia y solvencia técnica que cada una de las empresas acumula en el Lote correspondiente.**

En definitiva, aunque las ofertas económicas presentadas por cada licitador eran diferentes, el análisis del comportamiento conjunto revela un patrón de coordinación estratégica incompatible con la actuación independiente[15].

4º) Falta de interés en la justificación de las ofertas anormalmente bajas.

Al justificar sus bajas temerarias, cada una de ella ha aducido la inviabilidad de la oferta presentada en el Lote relativo a la zona que estaba ejecutando (documento 29 del expediente). **Lo cual revela una conducta indicativa de la falta de interés en resultar adjudicatarias[16]**, y supone, asimismo, —un indicio más de la concurrencia de ofertas—a pesar de las alegaciones formuladas por las empresas afectadas, en concreto las de CERMA, que indicaron que si realmente hubiera habido acuerdo para manipular la temeridad de las ofertas lo hubiera sido para obtener el lote con la menor baja ofrecida.

Debe tenerse en cuenta que **las tres licitadoras tenían que justificar dos ofertas económicas incursas en presunción de anormalidad que correspondían a dos Lotes diferentes[17]:**

a) **IMESA** presentó una oferta de baja por los trabajos fijos del 44, 35% para el Lote 1 y una oferta de baja del 33,75% para el Lote 3.

[15] V en el mismo sentido STSJ Cataluña de 22 de enero de 2026.
[16] Indicio de práctica colusoria, de conformidad con el informe de la Comisión Nacional de Mercados y de la Competencia de 22 de noviembre de 2018, sobre la aplicación del artículo 150.1 de la LCSP.
[17] Informe de bajas desproporcionadas o temerarias de 27 de febrero de 2023 (documento nº 29 del expediente).

Se propone la exclusión del licitador del procedimiento en el Lote 1, porque la oferta presentada (baja de cuota fija del 44,35%) no permite tener beneficio industrial e incurre en valores económicos negativos durante el desarrollo del contrato.

Se admite el escrito presentado como justificación de la baja económica realizada por la empresa para el **Lote 3.**

b) **CERMA** presentó una oferta de baja por los trabajos fijos del 34,43% para el Lote 2 y una oferta de baja del 42,50 % para el Lote 3.

Se admite el escrito presentado como justificación de la baja económica realizada por la empresa para el Lote 2.

Se propone la exclusión del licitador del procedimiento en el Lote 3, porque la oferta presentada (baja de cuota fija del 42,50%) no permite tener beneficio industrial e incurre en valores económicos negativos durante el desarrollo del contrato.

c) **ECSA** presentó una oferta de baja por los trabajos fijos del 34,68 %% para el Lote 1 y una oferta de baja del 43,85 % para el Lote 2.

Se admite el escrito presentado como justificación de la baja económica realizada por la empresa para el Lote 1.

Se propone la exclusión del licitador del procedimiento en el Lote 2, porque la oferta presentada (baja de cuota fija del 43,85%) no permite tener beneficio industrial e incurre en valores económicos negativos durante el desarrollo del contrato.

De lo anteriormente expuesto puede afirmarse que la decisión de no justificar la oferta económica con una mayor baja la tomaron una vez que conocían todas las proposiciones económicas del resto de licitadores. Las tres empresas, con la información que disponían, optaron por no justificar las ofertas económicas que a pesar de que se correspondían con las zonas en las que estaban prestando sus servicios, eran menos rentables, lo que suponía la exclusión en ese Lote, beneficiando a otra de las empresas concertadas que resultaba adjudicataria del mismo Lote, pero con una oferta económica más alta.

Tal y como consta en el Acuerdo 52/2024, de 5 de junio del TACPA *"(..) Señaló el Ayuntamiento al remitir el expediente al TDC "Dados los antecedentes de las tres empresas, el cálculo erróneo*

de la baja ofertada no puede explicarse por su falta de experiencia o solvencia técnica en la operativa de este servicio, pues cada una había sido adjudicataria y operadora en la zona equivalente al Lote en que presentaron una baja superior al 41%, superior en las de 16 puntos porcentuales al umbral máximo de temeridad. En este sentido podría deducirse que la última voluntad de las empresas constituidas en UTE en el anterior contrato era asegurar la viabilidad de la hora de forma conjunta con las otras ofertas técnica y económicas presentadas, más allá de prevenir su posible exclusión, al no estar dividido en Lotes, mientras que el objeto de cada una de ellas en el nuevo contrato, ya dividido en Lotes, no era otro sino presentar una oferta irreal que permitiese a las otras dos empresas desplazar a la que contaba con mayor experiencia y reducir el nivel de concurrencia competitiva, a cambio de que la empresa beneficiada hiciese un comportamiento equivalente en los otros dos."

(…) "[E]n este caso, no estamos ante el caso típico en que la empresa que acumula mayor experiencia y solvencia técnica en un Lote concreto resulta presentar la mejor oferta, sino que resulta paradójicamente que es en el que presenta una mayor baja, resultando por tanto excluido del Lote correspondiente. De esta forma, nos encontramos ante la difícil justificación del contenido de ofertas de las tres empresas presuntamente participes en el acuerdo de colusión y que presentan una notable solvencia técnica más que acreditada en los últimos años por el desempeño del servicio de conservación de alumbrado mediante previo procedimiento de concurso público, por éste inadmisible, en tanto supera el umbral del 25% sin posibilidad de justificar su viabilidad.

Por otro lado, las otras dos empresas, constituidas en UTE para acudir al procedimiento de licitación y ser adjudicatarias del anterior contrato de objeto equivalente, que hasta el momento no habían tenido experiencia previa en el Lote correspondiente, son capaces de presentar las dos una menor baja, pero mejor oferta económica. Este hecho se produce a pesar de no tener estas dos empresas el presunto mayor conocimiento técnico obtenido a partir la experiencia previa de la entidad cuya oferta ha sido excluida, y que se ha acumulado a lo largo de la vigencia del último contrato cuya ejecución, a pesar de ser solidaria, consta, según informe técnico de 29 de Mayo, su reparto entre las empresas constituidas en UTE en la Zona equivalente al Lote adjudicado a cada empresa con fecha 24 de Febrero de 2006.

Dicho motivo es del que precisamente podría permitir deducir la existencia de un acuerdo entre las tres empresas, sirviéndose del mantenimiento a fecha actual de la actividad de la UTE con la que concurrieron y fueron adjudicatarias del contrato anterior, así como de su estructura para el intercambio entre ellas de conocimientos e información, a fin de lograr la

repetición de esta dinámica en condiciones prácticamente idénticas en los tres Lotes con el objetivo de desplazar a las otras dos, tanto aquella que cuenta con mayor experiencia como la que acude a una baja mínima del 25%, con el objetivo de asegurar la reducción de la competencia mutua entre ambas en los tres Lotes, y que finalmente parece dar el resultado esperado."

Por otro lado, debe incidirse en que ***las tres empresas se basan en los mismos motivos para justificar la inviabilidad de sus ofertas incursas en temeridad, como son los cambios en el contexto económico experimentados desde el tiempo de licitación y presentación de sus ofertas, año 2021, al actual, aludiendo principalmente a subidas de los costes salariales y al incremento del IPC.***

En resumen, son varias las circunstancias llamativas en la justificación de las bajas de estas tres empresas. Además de basarse en los mismos motivos (inviabilidad económica) y presentar argumentos similares (subida de precios salariares y aumento del IPC), ***su exclusión por bajas temerarias en los lotes que habían presentado una mayor baja en la cuota fija es debida a las propias declaraciones de las empresas sobre la inviabilidad de su oferta, lo que puede interpretarse como una falta de interés por obtener la adjudicación precisamente en la zona de la ciudad en la que tienen más experiencia en la gestión del alumbrado por ser la que, de facto, tenía asignada con el anterior contrato, circunstancia que, en principio, puede ser llamativa pero que también puede ser entendida desde la perspectiva de obtener un mayor beneficio económico por la prestación del servicio, ya que con dichas renuncias, teniendo en cuenta la adjudicación final del contrato, cada una de las empresas ha sido adjudicataria de cada uno de los lotes en los que había presentado una oferta más interesante económicamente para las mismas, en tanto que suponía bajas mucho más moderadas, rondando entre un 9/10% menos (..)".***

5º) Se ha probado que existía comunicación entre las tres empresas en relación con la presentación a esta licitación en las fechas previas a la presentación de las ofertas.

Más allá de los indicios, existen en el expediente pruebas documentales, correos electrónicos de contenido reveladoramente claro y conversaciones de whatsapp que acreditan de forma indubitada contactos, comunicaciones e intercambio de información entre las tres empresas relativa a la licitación sobre la prestación de servicios de alumbrado público en Zaragoza (amén de que ellas mismas reconocen en sus alegaciones a la PR esos contactos y actuaciones) que debería haber sido confidencial y secreta, en aras del principio de libre competencia, y que

demuestran la existencia de acuerdos entre las tres empresas con el objetivo de manipular la licitación pública y garantizarse cada una de ellas la adjudicación de uno de los tres Lotes en los que se divide el contrato.

El funcionamiento competitivo del mercado exige que cada operador decida de manera autónoma su comportamiento y adopte sus decisiones de manera independiente, y esto implica que cualquier toma de contacto directa o indirecta entre competidores que tenga por objeto o efecto influir en el comportamiento en el mercado de un competidor actual o potencial o desvelar a otros el comportamiento que uno mismo ha decidido o tiene intención de mantener en el mercado sería ilícito.

6º) Una de las empresas infractoras, ECSA, admite expresamente en su escrito de alegaciones a la PR la infracción imputada[18]. Es decir, reconoce la existencia y realidad de dicha infracción. Siendo que la infracción imputada es una conducta colusoria que, por definición, exige la participación de al menos dos empresas, es incuestionable que las otras dos empresas implicadas en este expediente también han participado. Carece de la más mínima lógica aceptar una infracción como la del caso, con las consecuencias sancionadoras que ello conlleva, si la misma realmente no existiera o no hubiera existido[19]. Resulta difícil imaginar qué razones pueden llevar a una empresa a reconocer la realidad de una conducta infractora si no es cierta. Al actuar de ese modo y en este momento del procedimiento sancionador, lo único que hace es allanar el camino hacia su sanción (por más que su conducta pueda eventualmente reflejarse en una minoración de la multa administrativa). Por ello, sin ser un elemento determinante, es evidente que en estas circunstancias prevalezca de manera indudable la declaración de esta

[18] Y, en coherencia con ello, en la respuesta al requerimiento de información de 27 de abril de 2026, ECSA indica que "esta parte no efectuó alegación o pretensión alguna al TSJ de Aragón en relación con la responsabilidad de ECSA en materia de defensa de competencia por su actuación concreta e individual y reflejada en los hechos objeto de este expediente sancionador, con lo que, al menos en el caso de ECSA, no podría haber resolución contradictoria entre lo que dictare este TDCA y el TSJ de Aragón en cuanto a la responsabilidad de ECSA en materia de defensa de competencia".

[19] Que, por otro lado, es lo que alegan las otras 2 empresas partícipes, CERMA e IMESA, intentando ofrecer explicaciones alternativas para esa coordinación de comportamiento y coincidencia de actuaciones.
Adviértase el absurdo que supondría que dicha alegación prosperase (aquí, en este expediente, o en cualquier otro momento procesal): una infracción reconocida y aceptada por parte de uno de los infractores se declara no existente. Surge la duda de si en ese imposible escenario la infracción (que, insistimos en ello, requiere la participación de, al menos, 2 empresas) seguiría existiendo o no para el infractor confeso.

empresa frente a la de aquellas que niegan el fundamento concertado o colusorio de su concurrente actuación.

No existe ni justificación razonable ni argumentos serios presentados por parte de ninguna de las tres empresas, que no sea otro que la existencia entre ellas de un acuerdo colusorio en la licitación pública convocada por el Ayuntamiento de Zaragoza, ni tampoco existe explicación alternativa para esclarecer la concurrencia de tal cúmulo de circunstancias.

Debemos mencionar también que **dicha concertación existió desde el inicio de la intervención de esas tres empresas en el proceso**[20]. Al haberse producido la infracción en el marco de un procedimiento de licitación pública, se pretendía perturbar el desarrollo del mismo, lo que nos reconduce a la figura del "*cártel*" ya referida con anterioridad y definida en la propia LDC que es en sí misma una de las prácticas colusorias prohibidas por el citado artículo 1 LDC. La infracción de cártel es uno de los supuestos de las llamadas infracciones "por objeto" o "per se".

En este sentido, a propósito del alcance de la consideración de esta práctica como una infracción por el objeto, se pronuncia la Audiencia Nacional en su Sentencia de 24 de abril de 2024 (recurso nº 916/2019), Sección 6ª, sobre la Resolución de la CNMC de 14 de marzo de 2019, S/DC/0598/2016, Electrificación y Electromecánicas Ferroviarias. Fundamento de derecho Quinto (pág. 11):

> *"Así las cosas, estamos ante una infracción por el objeto, de tal suerte que no es necesario que se acredite la producción de efectos en el mercado para considerar que dicha infracción se ha consumado.*
>
> *No obstante, la causación de efectos tiene relevancia desde luego en este caso por cuanto ha sido uno de los criterios que la resolución ha tenido en cuenta para cuantificar la multa."*
>
> *….*

[20] En concreto, en el correo electrónico de 4 de marzo de 2021recabado en la inspección en la sede de CERMA ya se hace referencia a que disponen de información previa, que ya se han repartido el trabajo entre las tres empresas, etc., lo que llevaría legítimamente a pensar en la existencia de contactos anteriores a esa fecha. No obstante, la indudable eficacia incriminatoria de dicho correo en cuanto a la existencia de la colusión se refiere, a falta de evidencias irrefutables de esas aludidas actuaciones anteriores que permitan adelantar ese momento, se entiende que el inicio del acuerdo se puede localizar en ese 4 de marzo de 2021.

"A nuestro juicio, la propia configuración de las conductas permite suponer, sin margen de duda, que se han producido efectos nocivos en el mercado, por cuanto que los acuerdos adoptados sí tuvieron efectos en el mercado, ya que los acuerdos de reparto de licitaciones tuvieron como resultado eliminar la incertidumbre entre las empresas imputadas a la hora de establecer su estrategia comercial, permitiendo a dichas empresas adaptar su comportamiento comercial, con el consiguiente perjuicio para ADIF, que convocó la mayor parte de estas licitaciones. En definitiva, los acuerdos de reparto de mercado analizados no sólo tuvieron el objeto de restringir o falsear la competencia, sino que también tenían aptitud para ello, reduciendo la independencia en la toma de decisiones de las empresas participantes al determinar aspectos estratégicos y tácticos de su política corporativa. Esta conclusión no resulta desvirtuada por el hecho de que alguna de las adjudicaciones finalmente no tuviera lugar como consecuencia del desistimiento de DIF, o por las circunstancias de que el órgano adjudicador optara por la oferta presentada por una empresa ajena al cártel. En cualquier caso, los acuerdos adoptados se aplicaron, realizándose un seguimiento continuo de ellos mismos por parte de las empresas participantes"

Por tanto, tratándose en este caso de un cártel, eso ya sería suficiente para considerar que estamos ante una infracción consumada, aunque no hubiera producido efectos (como parece alegar CERMA, cuando en su alegación 2ª -bajo el título de "Imposibilidad de producir restricciones de competencia"- sostiene que "*aunque entendiéramos que mi representada y las otras dos empresas hubieran alcanzado acuerdos,* ***era imposible que su puesta en práctica fuera susceptible o pudiera derivar en una alteración de las normas de mercado y competencia***"). Sin embargo, en el caso que nos ocupa, la actuación de las empresas infractoras también **ha producido efectos perjudiciales sobre la competencia, porque lo que se tiene que ver afectada es la competencia en cuanto tal, no los competidores ni los destinatarios de los bienes o servicios en cuestión** (que también lo han sido) **y, ni mucho menos los propios partícipes de la práctica anticompetitiva.** Los efectos pueden observarse en este expediente desde el momento en el que cada una de estas tres empresas ha reducido la incertidumbre respecto de la actuación de las otras dos presentando sus ofertas de manera coordinada, reduciendo de manera artificial las posibilidades de elección del licitador por parte del órgano de contratación entre opciones u ofertas autónomas e independientes. Esto supuso que el procedimiento se extendió innecesariamente al detectar el órgano adjudicador indicios de colusión y tener que recurrir al artículo 150 de la LCSP. A su vez, los tres lotes se adjudicaron a las tres empresas ahora expedientadas, impidiendo tanto al resto de licitadores que concurrieron el poder hacerlo en

igualdad de condiciones, como al poder adjudicador (el Ayuntamiento de Zaragoza) poder obtener los servicios en cuestión en condiciones normales de mercado[21].

Sostiene la empresa ECSA en su escrito de alegaciones a la PR que "*la infracción ha tenido un alcance específico. Reducido y aislado, centrado única y exclusivamente en una sola licitación y en el mercado de la prestación del servicio de conservación, mantenimiento, reparación y ejecución de mejoras luminotécnicas y energéticas de las instalaciones de alumbrado público al Ayuntamiento de Zaragoza y sus barrios rurales*".

En ese mismo sentido, CERMA manifiesta en su escrito de alegaciones a la PR que "***Tampoco estamos de acuerdo en que la actuación de mi representada pueda catalogarse de continuada,*** *como recoge la propuesta de resolución, ya que la continuidad requiere la comisión continuada de infracciones con arreglo a plan preestablecido. En el presente caso el hipotético concierto que tuviera mi representada con las otras dos empresas se ciñó a una concreta licitación por un espacio de apenas dos meses, que fue el que transcurrió hasta presentar sus ofertas*".

Este Tribunal entiende que efectivamente **en este expediente los indicios detectados durante la fase de instrucción afectan a un único procedimiento de licitación. No ha quedado acreditado que la actuación coordinada de estas tres empresas se extendiera más allá de la licitación que es objeto de este expediente, lo único evidente es que dicho concierto se da en este contrato.**

La PR sostiene que las tres empresas implicadas han participado en las actuaciones objeto de este expediente (intercambio de información y documentación comercial sensible y estratégica) con un mismo objetivo y un mismo plan de actuación dirigido a la distorsión de un procedimiento de licitación, calificando la conducta como una **infracción única y continuada** ya que considera acreditada la existencia de un plan único de actuación conjunta que permite aglutinar todas las actuaciones de las tres empresas investigadas en una misma infracción.

Resulta necesario citar en este momento la reciente Sentencia 368/2026 del Tribunal Supremo, Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, Sección 3ª, de 24 de marzo, recurso nº 5782/2023 que en su Fundamento de Derecho Séptimo resume las notas de la infracción continuada en derecho de la competencia.

[21] V STJUE de 14 de enero de 2021 (asunto C-450/19, Kilpailu-ja kuluttajavirasto) apartado 35.

Aplicando esta doctrina del Supremo al caso que analizamos, **este Tribunal considera que no ha quedado acreditado que la actuación coordinada de estas tres empresas se extendiera más allá de un único expediente de contratación.**

Del relato de los hechos probados puede concluirse que el acuerdo entre las tres empresas expedientadas tenía como objetivo repartirse los tres Lotes del contrato de mantenimiento del alumbrado público de Zaragoza, y que para el cumplimiento de ese acuerdo actuaron en todo momento a lo largo del proceso de consuno.

El comportamiento de las tres empresas desde la preparación de las ofertas hasta la justificación de las proposiciones económicas presentadas obedece a la ejecución de un acuerdo de reparto del mercado. Para poder hablar de un plan (que es un elemento determinante de la existencia de una infracción única y continuada) tendrían que haber sido diversos los concursos o licitaciones a las que se hubieran presentado.

Ahora bien, de acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal Supremo anteriormente citada, debe tenerse en cuenta que el plan confiere unidad jurídica a la pluralidad de actos e impide tratarlos como infracciones autónomas e independientes: acreditado el plan, los distintos episodios son manifestaciones parciales de una única infracción, cuya consumación se desarrolla progresivamente a medida que los actos se ejecutan y no se entiende producida hasta que el plan que los vertebra se agota.

Para considerar que las actuaciones respondían a un mismo plan premeditado de restringir o anular la competencia en el ámbito de las licitaciones tenían que obedecer a idéntico objetivo de distorsionar la competencia. Se trata, en esos casos, de una conducta continuada, una unidad jurídica formada por varios actos de coordinación que son contrarios a la competencia y se reiteran en el tiempo con la finalidad o propósito de distorsionar la competencia en el mercado de las licitaciones y todo ello permite calificar la conducta como infracción continuada.

En este expediente **la conducta infractora es el acuerdo o entendimiento para repartirse cada uno de los Lotes de esta licitación y que existe una amplia, numerosa y extensa cantidad de indicios acreditados que aparecen descritos en el apartado 3.2.2, pero esta pluralidad de indicios no puede considerarse como infracciones autónomas e independientes ni ha quedado probado que la actuación de las tres empresas siguiese un plan de actuación para el reparto de licitaciones que se reiterase en el tiempo con el propósito de distorsionar la competencia**

en el mercado de los procedimientos de licitación con objeto similar al que nos ocupa ,"ALUMBRADO PÚBLICO".

Lo que ha quedado probado es la existencia de un nexo causal entre los hechos ejecutados por las empresas y la infracción (hechos además acreditados incluso documentalmente), pero estos hechos se corresponden con la instrumentación o ejecución de ese pacto que se materializó presentando unas propuestas que no fueron ni independientes ni autónomas sino que fueron paralelas, y que esa falta de independencia y autonomía se debió a una evidente concertación de voluntades entre ellas, por lo que parece dejar fuera de cualquier duda razonable, superando el estándar más exigente que se aplique respecto de la necesaria salvaguardia del "principio de presunción de inocencia", que las tres empresas, aun siendo jurídicamente independientes como han manifestado sus representantes legales, llevaron a cabo una práctica colusoria de las previstas en el artículo 1 LDC.

Dos de las empresas expedientadas (CERMA e IMESA) tratan de ofrecer explicaciones alternativas (la tercera, ECSA, directamente reconoce la infracción).

La primera, en su alegación tercera, partiendo de que reconoce que "*se hayan compartido conocimientos, experiencias y aspectos relacionados con el contenido exigido en el Pliego para la confección de las Memorias*", lo trata de justificar diciendo que ello obedece al hecho de que "*dicha información y contenido era de conocimiento de todas ellas ya que el mismo obedecía al trabajo y sinergias compartidas durante varios años en la ejecución del propio contrato*" (no se olvide que estas 3 empresas venían prestando hasta entonces este servicio -y todavía lo siguen haciendo, como consecuencia de la anulación del contrato origen de este expediente- en forma de UTE. Cosa que ya no podrían seguir haciendo si querían seguir copando el 100% del mercado). Lo mismo esgrime para tratar de explicar los correos electrónicos hallados y las comunicaciones vía Whatsapp ("*Conviene nuevamente contextualizar que la relación entre todas ellas era diaria, no a efectos de la presente licitación, sino de la ejecución durante años del mismo contrato. Ello nos permite situar sus comunicaciones relacionadas con la licitación dentro de una normalidad, es hasta lógico, resultaría extraño que entre unos socios de UTE que llevan años trabajando juntos no comentaran aspectos relacionados con la licitación, si bien en ninguna de esas comunicaciones se puede observar un comportamiento o un alcance tendente a la manipulación o impedimento de la competencia*").

IMESA, también en su alegación tercera, tras afirmar que "*Las coincidencias, en todo caso parciales, se explican porque las empresas licitadoras (IMESA, COCA, CERMA, ARRIAXA)*

formaban parte de UTE previas para la ejecución del mismo contrato, compartían experiencia común, documentación técnica previa y un know-how legítimamente generado en el marco de dichas relaciones contractuales[22]", centra su discurso, reiterando en parte argumentos ya alegados al PCH, en lo que denomina "Contaminación técnica derivada de la colaboración previa en UTE", que desarrolla empleando algunos razonamientos similares a los apuntados por CERMA ("*Debe señalarse que las supuestas coincidencias detectadas entre las ofertas presentadas por las distintas empresas -en especial en lo relativo a las memorias técnicas- encuentran una explicación natural y razonable en el hecho objetivo de que las mismas han venido colaborando intensamente en la ejecución conjunta del contrato de mantenimiento del alumbrado público de Zaragoza durante varios años, a través de la UTE actualmente vigente. Esta prolongada colaboración ha generado, de forma inevitable, un grado de "contaminación técnica" derivada del uso compartido de procedimientos, estándares operativos, modelos de intervención, experiencia acumulada y recursos documentales comunes.*

En este contexto, es comprensible que existan elementos coincidentes en las propuestas técnicas, sin que ello implique necesariamente una concertación ilícita, sino más bien una consecuencia lógica de una convivencia técnico-organizativa prolongada en el tiempo. Esta circunstancia, lejos de probar una conducta anticompetitiva, pone de manifiesto que las empresas han adquirido un know-how conjunto que puede trasladarse -dentro de los márgenes legales- a nuevas licitaciones, siempre que cada una preserve la independencia económica y decisoria de sus ofertas.

Tampoco puede considerarse anticompetitivo el envío o uso de documentos entre empresas que colaboran o han colaborado previamente en la ejecución del mismo contrato. Estas relaciones son legítimas y habituales en el ámbito de la contratación pública, y no se ha acreditado que hayan derivado en una concertación anticompetitiva sobre precios, repartos o estrategias de exclusión de otros competidores.

Las distintas bajas económicas presentadas en cada lote se ajustan a una estrategia racional y legítima: al tratarse de tres lotes diferenciados, las empresas intentan adaptar sus ofertas para evitar quedar excluidas por baja temeraria en el lote más competitivo, presentando bajas diferenciadas en los demás con el objetivo de maximizar sus posibilidades de obtener, al menos, uno de los lotes. Esta estrategia comercial no puede confundirse con una concertación ilícita,

[22] Sobre el valor y consideración de este dato ya nos hemos pronunciado en el apartado de esta Resolución dedicado al análisis de la conducta de las empresas investigadas, al referirnos a la similitud de la oferta técnica.

especialmente en ausencia de pruebas sólidas"). Tras lo cual ofrece lo que considera "una explicación alternativa razonable, ajena a toda intención colusoria": "*En particular, los patrones de comportamiento observados -como la similitud parcial entre las memorias técnicas, las bajas diferenciadas en cada lote, o la comunicación entre empresas que han colaborado previamente en régimen de UTE- pueden explicarse de forma legítima por motivos técnicos, estratégicos o derivados de la propia experiencia previa de gestión, sin necesidad de acudir a la existencia de un acuerdo restrictivo de la competencia*", añadiendo lo que llama factores legítimos ("*como la voluntad empresarial de obtener al menos uno de los lotes, la diversificación de ofertas para evitar la exclusión por baja temeraria o la existencia de know-how compartido derivado de la ejecución conjunta del contrato anterior*").

Más allá de insistir en que el mero intercambio de información para la elaboración conjunta de la memoria técnica (que no es negado por ninguna de ellas, sino todo lo contrario) puede constituir una práctica anticompetitiva, la explicación que ofrecen se demuestra endeble desde el momento en el que se amparan en su relación pasada como justificación de su actual coordinación. Cuando debería ser justo lo contrario: no es el momento de poner en duda la corrección de su actuación hasta entonces (agrupadas en una UTE habían sido adjudicatarias de la concesión del servicio de mantenimiento del alumbrado público de Zaragoza). Pero ahora que han decidido no continuar actuando bajo esa fórmula (UTE), porque de ese modo ya tenían por cierto que no iba a seguir controlando todo el mercado (no se olvide que no se podían obtener más de 2 lotes por licitador), cada una de ellas debe actuar de forma autónoma e independiente frente a todos sus competidores, incluidas las otras 2 empresas de cuya mano iban hasta entonces[23], porque también estas han pasado desde ese momento a ser competidoras. Y precisamente hacen lo contrario: para reducir en la medida de lo posible la incertidumbre del nuevo escenario, entre ellas 3 desarrollan una estrategia con el fin último de asegurarse la conservación del *statu quo*; estrategia que empieza por repartirse la tarea de elaboración de la memoria técnica que se pedirá para la licitación (advirtiéndose incluso de la oportunidad de personalizarla de algún modo –"por si quieres darle un "aire" diferente", como dice el correo

[23] De ser cierto su razonamiento (que sus Memorias Técnicas eran iguales porque se basaban en la anterior memoria, la presentada a la licitación anterior, a la que habían acudido como UTE), su reacción o comportamiento debería haber sido exactamente el contrario al seguido: con la "ventaja" de saber de qué parten (Memoria Técnica de la licitación anterior) 2 de sus competidores (y probablemente los más cualificados, precisamente por esa experiencia anterior en la prestación del servicio), lo que tendrían que haber hecho hubiera sido intentar diferenciarse de ellos (no solo con la propuesta económica, donde además, precisamente la incertidumbre debería ser total -en teoría; porque como ya se ha apuntado, también sabían cuál era su estrategia en acerca de qué iban a hacer las otras 2 empresas concertadas, en cuanto a qué % de bajas iban a hacer, en qué lotes, etc.) cambiando -obviamente para hacer más atractiva su oferta- elementos de la prestación que ya había consolidado como UTE.

electrónico del 4 de mayo de 2021), pasa por el seguimiento del mismo patrón de distribución de las bajas en la cuota fija de las ofertas económicas y llega hasta la falta de interés en la justificación de las respectivas ofertas anormalmente bajas. La única explicación razonable a su actuación es que han decidido no competir.

La explicación alternativa tiene que ser razonable, en términos económicos o empresariales. **Es decir, no es suficiente con ofrecer cualquier explicación distinta a la concertación. Nada tiene de razonable en términos competitivos, en términos empresariales, el presentarse a una licitación en los mismos términos y condiciones que otros concurrentes**. Porque a nadie se le escapa, y menos aún a quienes de manera habitual se presentan a ese tipo de concursos, que cuanto más diferentes (y más atractivas) sean las ofertas, más posibilidades, hay de obtener la adjudicación del contrato. Pocas razones, en términos empresariales, pueden soportar la identidad de ofertas técnicas, si no es porque los licitadores son sabedores de que las diferencias, que van a hacer la suya más atractiva, se encuentran en la proposición económica. Y el único modo de saber esto es disponiendo de información previa al respecto, es decir, habiéndose coordinado con esos otros oferentes igualmente en cuanto a su estrategia de proposiciones económicas.

A mayor abundamiento, para comprender por qué no puede considerarse ninguna de las anteriores como una explicación alternativa razonable, debe recordarse que no se trata solo de prueba indiciaria, sino que también es la documental y la asunción por uno de los infractores lo que justifica la conclusión a la que llega este Tribunal, como antes ha hecho el SDCA. Conclusión que ninguna de esas explicaciones alternativas es susceptible de desvirtuar.

La admisión de explicaciones alternativas razonables, en términos económicos, tiene su sentido en aquellos casos en los que, careciendo de otro elemento probatorio, la coincidencia de comportamientos conduce a concluir la existencia de concierto. Es entonces cuando, si resultase posible una justificación razonable por parte de las empresas infractoras distinta al entendimiento, se podría concluir que no ha habido tal. Sin embargo, en este caso, las circunstancias no son esas. En esta ocasión, el elemento probatorio del concierto es evidente y difícilmente refutable. Pretender encontrar justificación para la identidad de actuaciones, en la lógica del mercado y en la autonomía de la voluntad de cada una de las empresas, debe superar algunos obstáculos insalvables: singularmente los correos electrónicos y el reconocimiento por parte de uno de los cartelistas, sin ignorar el resto de evidencias.

3.2.3. Conclusiones.

De todo lo visto y analizado en los puntos anteriores se puede concluir que:

a) Existe una amplia, numerosa y extensa cantidad de indicios acreditados y pruebas documentales que aparecen descritos en el apartado 3.2.2;

b) Que la participación en esos indicios y pruebas documentales de las empresas IMESA, ECSA y CERMA, es evidente;

c) Que el enlace entre esos indicios y pruebas documentales y la infracción es preciso y directo según las reglas del criterio humano;

d) Que se acredita la existencia de un nexo causal entre los hechos ejecutados por las empresas y la infracción;

e) Que existe una intervención directa en esas conductas de los administradores solidarios y presidente de las tres empresas.

f) Que no hay otra explicación alternativa razonable o más verosímil que la expuesta y debidamente argumentada.

Por todo ello **la conclusión razonada que es posible extraer es que las propuestas presentadas por las investigadas es que no solo no fueron ni independientes ni autónomas, sino que fueron paralelas, y que esa falta de independencia y autonomía se debió a una evidente concertación de voluntades entre ellas,** por lo que parece dejar fuera de cualquier duda razonable, superando el estándar más exigente que se aplique respecto de la necesaria salvaguardia del "principio de presunción de inocencia", que las tres empresas, aun siendo jurídicamente independientes como han manifestado sus representantes legales en los distintos escrito de alegaciones presentados, llevaron a cabo una práctica colusoria de las previstas en el artículo 1 LDC.

En este caso concreto, tal y como refleja la PR del SDCA, **los hechos acreditados son prueba de reiterados contactos entre las tres empresas en relación al contrato objeto del presente procedimiento (y no justificables por la gestión en UTE de un contrato similar anterior) así como del traspaso e intercambio de información y documentación comercial confidencial y sensible entre ellas, que ponen de manifiesto la voluntad de sustituir la competencia en el mercado por una actuación coordinada, en la que no existe incertidumbre entre las ofertas**

que van a presentar las tres empresas licitadoras y en principio competidoras, con el fin de repartirse los lotes de la licitación y mantener así cada empresa la ejecución de una parte de este contrato, cuota de mercado que no hubieran podido mantener si hubieran ido en UTE (los pliegos limitaban el máximo de dos lotes por licitador) y que no tendrían asegurados si cada empresa hubiera actuado libremente.

Es decir, los contactos e intercambios de información y documentación acreditan la existencia de un acuerdo entre las tres empresas que tienen un objetivo compartido como es el de mantener su cuota de mercado en la licitación tal y como venían prestando anteriormente esos servicios, y que consiguen a través de la inexistente incertidumbre sobre las ofertas de las otras empresas licitadoras y competidoras, que además podría suponerse que eran las mejores posicionadas para competir por el contrato teniendo en cuenta su experiencia en el mercado.

La finalidad perseguida por las tres empresas era la de neutralizar y sustituir la propuesta que debería elaborar la mesa de contratación para elevarla al órgano de contratación, lo que les permitiría convertirse ellas en poder adjudicador al predeterminar, con su actuación, la posición de las ofertas en la valoración final de la mesa, sustituyendo con ello a la administración convocante, perturbando la finalidad de la licitación como instrumento de provisión de servicios por la administración y con el objetivo, como hemos visto, de recibir cada una de ellas un lote, con un incremento de coste de la contratación para el Ayuntamiento de Zaragoza.

Ese resultado, que inicialmente alcanzaron, se frustró por la actuación del TACPA (Acuerdo nº 52/2024, de 5 de junio). Este Acuerdo, a fecha de la presente resolución, **no es firme** ya que, atendiendo a la solicitud de información requerida por este Tribunal, tanto los investigados como el Ayuntamiento de Zaragoza han informado al mismo de la existencia del procedimiento ordinario nº 440/2024 que se está tramitando ante el Tribunal Superior de Justicia de Aragón, que en este momento se encuentra concluso para sentencia, quedando pendiente de señalamiento para votación y fallo cuando por turno corresponda.

Paseo María Agustín, nº 36. Puerta 14. 50004 Zaragoza. Tfno. 976 71 3090 www.tdca.es

Las empresas ECSA y CERMA han manifestado su oposición a la suspensión de este expediente sancionador[24] alegando expresamente esta última que dicha suspensión les podría originar perjuicios.

A la vista de las manifestaciones de las empresas investigadas en fase de alegaciones a la PR, a la oposición a la suspensión por parte de los investigados alegando perjuicios para sus empresas y a que el Ayuntamiento de Zaragoza ha comunicado al TDCA que **no va a adjudicar el contrato analizado** por no definir los Pliegos Administrativos que rigen esta licitación de forma idónea el objeto de este contrato, lo que implicaría que una posterior anulación del Acuerdo nº 52/2024, no tendrá ningún efecto en la práctica ya que se va a volver a tramitar una licitación para adjudicar de nuevo este servicio, **este Tribunal entiende que no procede acordar la suspensión del presente expediente sancionador puesto que el procedimiento de exclusión de una licitación pública, es un procedimiento diferente e independiente al que nos ocupa**. Uno se basa en la contravención de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratación del Sector Público, artículo 139.3, y el otro se trata de un procedimiento sancionador en materia de conductas prohibidas por la Ley 15/2007, de 3 de julio, artículo 1.

VI.- RESPUESTA A LAS ALEGACIONES PRESENTADAS POR LAS EMPRESAS A LA PROPUESTA DE RESOLUCIÓN.

Al amparo de los dispuesto por el artículo 50.4 LDC las tres empresas expedientadas presentaron las alegaciones que tuvieron por convenientes. También, además de aportar documentación adicional, dos de ellas proponen la práctica de nuevas pruebas.

Por lo que se refiere a las alegaciones, debe señalarse que en este apartado se va a dar respuesta a aquellas que no sean o hayan sido objeto de tratamiento en otros epígrafes de esta Resolución, ya que varias de esas alegaciones se refieren a cuestiones, por ejemplo, como la calificación jurídica de las conductas o a los elementos a tener en cuenta para la eventual determinación de la sanción, con especial mención de la implantación de los programas de cumplimiento.

Del mismo modo, IMESA manifiesta en su primera alegación a la PR que se ratifica plenamente en las alegaciones previamente presentadas (presenta dos: el 15 de diciembre de 2024 y el 23 de enero de 2025), diciendo que "*deben entenderse reproducidas en su totalidad y forman parte*

[24] IMESA, en el escrito presentado el 22 de junio de 2026 también solicita la continuación del expediente sancionador, entendiendo que la existencia del procedimiento ante el Tribunal Superior de Justicia de Aragón no puede constituir motivo de suspensión o demora en su resolución.

del presente escrito a todos los efectos", solicitando a este Tribunal que valore aquellas alegaciones en conjunto con las que ahora formula. A propósito de esta alegación, y en respuesta a la misma, indicar que, por las mismas razones de unidad de actuación, economía procesal, tutela efectiva y carácter contradictorio del procedimiento que refiere IMESA, este Tribunal (salvo que expresamente indique lo contrario donde corresponda) hace suyas las respuestas que a dichas alegaciones anteriores da el SDCA en su PR y que las mismas, por tanto, deben entenderse reproducidas en su totalidad y forman parte de la presente Resolución.

A lo apuntado en el párrafo anterior hay que sumar que varias de las alegaciones ahora presentadas por alguna de las tres empresas no son sino la reiteración de alegaciones ya anteriormente presentadas durante la fase de instrucción y que ya fueron respondidas por el SDCA. Por ello, por las mismas razones antes apuntadas, las mismas deben darse por tratadas bien en los mismos términos que hace el Servicio bien, en el caso de que este Tribunal se aleje de aquel, en los términos que se expresen en donde corresponda dentro de esta Resolución.

Hechas las anteriores precisiones, pasamos a atender aquellas alegaciones que no lo han sido antes (o lo serán al determinar la sanción) o, en su caso, a completar la respuesta dada en otros apartados de esta Resolución.

ALEGACIONES DE CERMA

Tras una primera alegación, en la que recuerda la distinción entre infracciones por el objeto y por los efectos, a la que poco hay que responder salvo confirmar que, en efecto, en el caso se trata de una infracción por el objeto, en la segunda (que ya ha sido parcialmente tratada) comienza sosteniendo que "*Incluso para aquellos acuerdos por objeto, como parece calificarlo la propuesta de resolución, es necesario que los mismos sean susceptibles de producir una alteración en el mercado y la competencia. Es decir, por mucho que se alcance un acuerdo, si el mismo no es susceptible de producir una situación que vulnere normas de competencia, no se considerará antijurídico.*"

Aunque esta cuestión ya ha sido abordada al analizar la conducta de las empresas investigadas, se considera oportuno insistir en que es pacífico que los acuerdos por el objeto (y un cártel lo es), dado su grado de nocividad para la competencia, se consideran ilícitos per se. Y ello, a efectos de su tipificación, con independencia de que cause efectos o no[25]. Es decir, son cosas

[25] Hasta el punto de que, como manifiesta la STS de 25 de julio de 2018, a propósito de un supuesto de intercambio de información, "Es cierto que no toda actuación en paralelo de los competidores en el

distintas los efectos restrictivos de la competencia producidos por el cártel y los efectos económicos perjudiciales más amplios que resultan de ello para los demás operadores del mercado y, en el caso, la propia Administración demandante del servicio (que, como ya se ha apuntado, en este caso también se dan).

Sostiene más adelante en esta misma alegación que: "*Hay un hecho relevante que no toma en consideración la propuesta de resolución, y es que la restricción de competencia lo debe ser para con el resto de licitadores, no entre las propias empresas miembro del presunto cartel. Es evidente que no puede predicarse una conducta infractora que produzca consecuencias en los propios intervinientes de la misma, sino que debe tener consecuencias en el mercado y en la competencia*.". Esta afirmación no es aceptable: en primer lugar, el objeto de protección de las normas de competencia no son "el resto de licitadores" (se entiende que se refiere a los competidores; ni siquiera los destinatarios de los bienes o servicios) sino que el objeto de protección es también la propia estructura del mercado, la competencia en cuanto tal[26], cuyo normal juego pasa indefectible por la actuación autónoma e independiente de todos y cada uno de los competidores. Y, en segundo lugar, en el caso precisamente la alteración de la competencia se produce porque estas tres empresas se coordinan, ésas que la propia alegación denomina "intervinientes" renuncian a competir entre sí y, lejos de actuar independientemente, aprovechando sus vínculos anteriores, acompasan sus estrategias con el objetivo de asegurarse ser ellas quienes, ahora por separado (ya que, de continuar actuando bajo el paraguas de una UTE, se verían privadas de, al menos, uno de los tres Lotes en los que ahora se había dividido el contrato de mantenimiento, pues la nueva licitación iba a topar en dos el número de los adjudicables al mismo licitador), sigan conservando la situación que había consolidada previamente y, de ser posible, en los mismos términos que hasta el momento: cada una de ellas

mercado es atribuible necesariamente a que éstos hayan concertado sus comportamientos con un objetivo contrario a la competencia, pero ha de considerarse que tiene un objetivo contrario a la competencia un intercambio de información que puede eliminar la incertidumbre en el comportamiento de las partes. De modo que el resultado colusorio se produce aun cuando a la vista de la información del competidor no se modifique el comportamiento ni se incida sobre los precios previos, si la información intercambiada tiene la virtualidad de generar la seguridad de que existirá un escenario estable y no se corre el riesgo de perder cuota de mercado, disminuyendo, por tanto, sus incentivos para competir, sin que tampoco es necesario que exista una relación directa entre la práctica concertada y los precios finales aplicados al consumidor" [el subrayado es nuestro]. En el mismo sentido STS 21 de septiembre de 2021.

[26] V STJUE de 4 de junio de 2009 (asunto C-8108, T-Mobile Netherlands); también STJUE de 19 de marzo de 2015 (asunto C-286113 P Dole Food y Dole Fresh Fruit) o STJUE de 14 de enero de 2021 (asunto C-450/19, Kilpailu-ja kuluttajavirasto).

en una de las zonas que, a la sazón, fueron en esencia las demarcaciones geográficas en las que se dividieron los tres Lotes de la actual licitación.

En la alegación tercera formula alegaciones a propósito de las pruebas tomadas en consideración para justificar el concierto, la mayoría de las cuales ya ha sido tratada. Pendiente queda la relativa a lo que llama "estrategia en la elaboración de ofertas" que, sintéticamente, afirma que la decisión de presentar en cada lote un porcentaje distinto de baja fue adoptada individualmente y que, en el caso de entender que obedecía a una estrategia, entonces estarían concertados el 80% de los licitadores. Sin embargo, ya se adelanta que no procede estimar esta alegación. En efecto, basta observar las ofertas económicas presentadas por cada licitador a cada Lote para comprobar cómo en el resto de licitadores no se encuentra en ningún caso un patrón coincidente; y menos aún con la coordinación constatada en el caso de las tres empresas expedientadas: tres niveles de bajas (en el límite del 25%/ por encima del umbral de temeridad/ desproporcionada), en el caso de ellas tres en una horquilla de entre 17,7 y 19 puntos porcentuales, que va desde el 25% hasta el 42,5/44,3%, pasando por el 34% (en cada uno de los niveles definidos), y en ningún caso coinciden en ninguno de los tres Lotes el mismo nivel de baja de dos de ellas[27], lo cual, salvo que fuera fruto del azar, difícilmente se explica porque cada una de las empresas expedientadas haya llegado a ese resultado de manera autónoma e independiente. En el caso de los otros licitadores, y tomando como ejemplo los mismos que emplea la alegante, ni las horquillas son tan amplias (oscilan entre 6,5 y 10 puntos porcentuales frente a un mínimo del 17,5 en el caso de las empresas infractoras) y sí que coinciden en el mismo lote sus propuestas del mismo nivel. Pero es que si se observan las bajas propuestas por todas las licitadoras[28], más allá de las dos citadas por la alegante, la debilidad de esta alegación se acentúa hasta la máxima expresión, revelando el carácter artificioso o ficticio de la misma; en efecto, hay tres empresas cuya horquilla entre la baja mayor y menor es del 0% (ofrecen la misma baja en los 3 lotes; bajas que son del 25%, del 27% o del 33%-repetimos que en los tres casos es la misma en los tres lotes-), luego hay un caso de una oscilación del 0,5%, otro del 5% y, finalmente uno del 7,5%. Y en ningún caso más que en el de las tres empresas cartelizadas hay un patrón acompasado de bajas y lotes entre empresas como sucede con ellas tres.

[27] Véase el cuadro que aparece en el hecho acreditado cuarto

[28] Vid. Informe analizando la posibilidad de ofertas anormalmente bajas en la licitación del contrato de conservación, mantenimiento, reparación y ejecución de mejoras luminotécnicas v energéticas de las instalaciones de alumbrado público de Zaragoza y de sus barrios rurales". (sobre n" 3) emitido por la Oficina Técnica del Viario Público del Ayuntamiento de Zaragoza. [documento 24 del Expediente]

ALEGACIONES DE IMES

En su alegación segunda, esta empresa manifiesta, sustancialmente, que "*la imputación parte de una valoración aislada e incompleta de los paralelismos en las bajas ofertadas por las tres empresas*" y que "*no toda similitud en el comportamiento de los licitadores puede entenderse como producto de un acuerdo colusorio*" pues "*la existencia de relaciones contractuales previas o coincidencias en las ofertas presentadas no son en sí mismas indicativas de infracción si no van acompañadas de prueba de concertación efectiva*".

Partiendo de que se limita a afirmar que el concierto no es probado, sin más (aunque en la alegación 3ª intenta ofrecer una explicación alternativa), no se puede estar más de acuerdo con la segunda parte de su alegación: que la existencia del concierto debe acreditarse. Y, como se expone en el apartado de esta Resolución dedicado al análisis de la conducta de las empresas investigadas, así es como se ha procedido en este caso. Precisamente sucede lo contrario de lo alegado por IMESA: es, fruto de una valoración conjunta de todo el material probatorio obrante en el expediente, como se acredita la conducta infractora. De haber realizado una valoración "aislada e incompleta" de los diferentes indicios (y teniendo que olvidar que existen otros elementos probatorios concluyentes, como los correos electrónicos, así como la asunción de la infracción por uno de los cartelistas) a la conclusión que podría haberse llegado, en efecto, sería que no había concierto. No ha sido así: con todo el soporte probatorio recabado durante la fase de instrucción se confirma cómo eso que la alegante llama "similitudes" son el fruto de un pacto, de una actuación coordinada, en última instancia reconocida por una de las empresas partícipes.

En esa misma alegación, más adelante, la empresa expedientada apunta que "*Debe recordarse que IMESA* ***no fue objeto de inspección directa*** *por parte del SDCA, lo que ya evidencia la debilidad de los elementos incriminatorios respecto a su actuación*". Para comprender la inconsistencia de la alegación relativa a la debilidad de los elementos incriminatorios por no haber sido objeto de inspección directa, debe recordarse a la alegante que, con independencia de que la inspección se hubiera llevado a cabo también en sus instalaciones (o incluso solo en ellas), eso no afecta en lo más mínimo ni a la calidad ni a la intensidad del material probatorio obrante en el expediente y, en particular, el hallado en la inspección realizada en la sede de otra de las empresas expedientadas, sin olvidar la admisión de la infracción por parte de uno de los infractores. En ese sentido también se expresa la CNMC. Por ejemplo, en su resolución de 10 de julio de 2024, Expte S/0016/21, Suministro de alimentos (apartados 525 a 531), citando Resoluciones suyas anteriores y numerosa jurisprudencia del TJUE.

Más adelante, en su alegación 7ª ("Solicitud subsidiaria de recalificación de los hechos conforme al artículo 3 o al artículo 5 LDC"), de forma subsidiaria para el caso de que no se estime procedente el archivo del expediente respecto de ella, IMESA solicita que "…*los hechos sean recalificados como infracción del artículo 3 de la LDC (conductas desleales con relevancia en la competencia), o bien que se reconozca su carácter de caso de menor importancia conforme al artículo 5 de la misma ley*.". Continúa diciendo que "*Ambas vías permitirían una respuesta sancionadora más proporcionada y ajustada a la realidad de los hechos, que, en todo caso, carecen de la gravedad o entidad necesaria para integrar una infracción por objeto del artículo 1.1 LDC. La ausencia de efectos relevantes sobre el mercado, la competencia efectiva verificada en el procedimiento de contratación, y la participación de múltiples empresas de gran dimensión refuerzan esta conclusión*." y termina recordando que "…*el Reglamento de la Comisión Europea sobre acuerdos de menor importancia (De minimis) y la Comunicación de la CNMC sobre prioridades de actuación también excluyen de sanción aquellas conductas que no tengan un impacto apreciable en la competencia, incluso si de forma teórica pudieran considerarse restrictivas*.".

Ya antes, en sus alegaciones al PCH, había planteado la consideración de la conducta como de menor importancia. En aquella ocasión se amparaba en el art. 64.3LDC, que nada tiene que ver con las conductas de menor importancia; ahora se sirve del precepto que, en efecto, regula las conocidas como "conductas de menor importancia". La respuesta, que ahora se dará, debe ser la misma con independencia del acierto o yerro en la referencia legal, empezando por reiterar que al respecto ya se ha pronunciado el SDCA en su PR (precisamente al atender la alegación formulada al PCH) y que se hace nuestro.

En primer lugar, propone reconducir su conducta al artículo 3 LDC, sin dejar claro si se refiere solo a la suya o a la de las 3 empresas. Sin embargo, más allá de cuál sea la motivación de la alegación[29], para calificar una conducta como prohibida por el artículo 3 LDC tienen que darse las notas que definen este ilícito anticoncurrencial: tratarse de un acto de competencia desleal y que por falsear la libre competencia afecte al interés público. No se trata de un ilícito de carácter subsidiario, sino que es un tercer tipo autónomo de conducta prohibida, cuya identificación exige analizar si se dan los referidos requisitos. Es decir, no se trata de excluir su consideración como una conducta colusoria para reconducirlo a otro tipo de conducta prohibida, sino que se trata de examinar la presencia en el supuesto de las notas que definen

[29] A la vista de su razonamiento, entendemos que porque las infracciones contenidas en el mismo se consideran graves y no muy graves y por eso no pueden ser consideradas una infracción del art. 1.1. LDC.

dicha infracción. En este caso, resulta indudable que se trata de una conducta colusoria, prohibida por el artículo 1 LDC. En todo caso, en el hipotético escenario de que se tratase de una conducta enjuiciable a la luz del artículo 3 LDC (insistimos en que, además de que no se considera tal escenario más que a efectos meramente especulativos, no se sabe muy bien si se refiere a la conjunta o a la suya sola), y sin entrar ahora en el orden en el que hayan de examinarse (ni menos aún en el debate acerca de si son dos o tres[30]), en este caso, a pesar del esfuerzo clasificador de este Tribunal, no se ve cuál sea el acto de competencia desleal que pretendidamente ha cometido la alegante, que tampoco aporta evidencia o información alguna que ayude a ello, sin olvidar que, a continuación habría que examinar y acreditar que con ello se falsea la libre competencia afectando al interés público.

En cuanto a la calificación conforme al artículo 5 LDC. En primer lugar, indicar que este artículo no recoge ningún tipo de ilícito concurrencial sino que, por el contrario, lo que establece es que conductas en principio encuadradas, para lo que a este expediente interesa, dentro del artículo 1 LDC no se van a considerar prohibidas por considerarse de menor importancia. Es decir, que no se entiende a qué se refiere la alegante cuando habla en ese caso de una respuesta sancionadora, porque en el hipotético supuesto (que ya se adelanta que no se da) de aplicarse ese artículo a esta conducta[31], el resultado es que no habría respuesta sancionadora alguna: no habiendo conducta prohibida, no habría infracción y, por tanto, no habría nada que sancionar. Es decir, no se trataría de una infracción más leve, sino que el resultado sería que ni siquiera habría infracción en términos de la LDC.

Sin embargo, siendo que el punto de partida es siempre la existencia de la conducta, la consideración de la misma como de menor importancia viene determinada reglamentariamente, por remisión del referido artículo 5 LDC. Es el Reglamento de Defensa de la Competencia (Real Decreto 261/2008, de 22 de febrero), en sus artículos 1 a 3, el que establece cuándo una conducta puede considerarse de menor importancia. Basta una lectura de los mismos para confirmar, sin mayor esfuerzo, la inviabilidad de poder acoger esta

[30] Sobre estas cuestiones, véase la Resolución TDCA 1/2024, de 27 de mayo de 2024, Expediente 03/2022/COMP "Control Cultivos Ecológicos"

[31] Lo cual, por cierto, supone que la elegante está reconociendo la realidad y existencia de la referida conducta: no niega que haya/n actuado tal y como las evidencias inexorablemente y sin ningún tipo de duda razonable muestran; lo que pretende es poder poner esa conducta al amparo del beneficio de la menor importancia. Lo cual viene a coincidir con conclusiones anteriores pues, no se olvide, esta alegante (y no solo ella), no niegan los hechos, sino que tratan de dar una explicación alternativa a los mismos.

alegación[32]. En el presente caso no se da ninguno de los supuestos regulados. En efecto, ya no es que excedan abrumadoramente el tope de cuota de mercado afectado que se puede ostentar (de acuerdo con el artículo 1 a) del RDC, para las conductas entre empresas competidoras, reales o potenciales, la cuota de mercado conjunta no puede exceder del 10 por ciento en ninguno de los mercados afectados). Es que, aun en el caso de que así fuera, el artículo 2 RDC (con el expresivo título de Conductas excluidas del concepto de menor importancia), deja fuera de este beneficio, en su apartado 1, entre otras, "*a las conductas entre competidores que tengan por objeto, directa o indirectamente, de forma aislada o en combinación con otros factores controlados por las empresas partícipes…) el reparto de mercados o clientes, incluidas las pujas fraudulentas…*". Ante la claridad de la norma, poca interpretación cabe.

SOLICITUD DE PRUEBAS Y ACTUACIONES COMPLEMENTARIAS

Junto con las alegaciones formuladas, las tres empresas aportan diversa prueba documental y dos de ellas (CERMA y ECSA) también solicitan la práctica de determinadas pruebas, con carácter anterior a la resolución del expediente sancionador.

Por lo que se refiere a la prueba documental aportada, toda ella se estima y se incorpora al expediente.

CERMA se sirve del escrito de alegaciones para, al amparo de lo previsto por el artículo 51.1 LDC, también solicitar lo que denominan la práctica de determinadas pruebas y actuaciones complementarias, con carácter anterior a la resolución del expediente sancionador (alegación séptima, págs. 21-22). Así, entiende que resulta procedente su realización a la vista de los diferentes criterios (entre el SDCA y ella) acerca del valor que dar a los PC, lo que, a su juicio, requiere que "*…el Tribunal pueda tener todos los elementos de juicio para adoptar una resolución en un aspecto tan importante, ya que no solo es un elemento más para apreciar una atenuación de la sanción sino, todavía más importante, para no adoptar la sanción de prohibición de contratar a mi representada.*

En este sentido hemos aportado, como prueba documental unida a las presentes alegaciones, dos informes periciales realizados por sendos expertos en materia de compliance, siendo,

[32] Lo mismo, incluso en mayor medida, sucede acudiendo a la Comunicación de la Comisión relativa a los acuerdos de menor importancia que no restringen la competencia de forma sensible en el sentido del artículo 101, apartado 1, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (Comunicación de minimis) [2014/C 291/01], cuyo apartado 2 advierte que la misma "…no cubre los acuerdos que tengan por objeto impedir, restringir o falsear el juego de la competencia…"

además, uno de ellos miembro independiente del Comité de Compliance de CERMA & ARRIAXA, S.L.

Sin perjuicio de que nada obsta legalmente a que dichos informes sean aportados como prueba documenta juntos con el escrito de ALEGACIONES, puede resultar conveniente la práctica de la prueba testifical de las redactoras del Informe para que el Tribunal pueda aclarar o ampliar cualquier aspecto o cuestión relacionado con el mismo, además de su ratificación. De especial interés puede resultar la testifical de doña María Puig Forcano ya que es quién podrá explicar y ampliar todos los aspectos relacionados con la implantación y efectividad del Sistema de Compliance, la implicación de la empresa, el cambio de cultura en la misma y todas las acciones realizadas con anterioridad a la propuesta de resolución a efectos de valorar, igualmente, la aplicación de la circunstancia atenuante o moderadora de la sanción."

También ECSA, propone como prueba (pág. 29 de sus alegaciones), además de la documental aportada, "*TESTIFICAL-PERICIAL: Para que comparezca ante el Tribunal de Defensa de la Competencia doña María Puig Forcano, autora y partícipe del programa de cumplimiento normativo en materia de competencia para ECSA -incluyendo la documentación aportada con la memoria USB- y Compliance Officer de la empresa, quien podrá exponer ante el Tribunal todo el trabajo y desarrollo efectuado para la implantación del Programa de Compliance plasmado en la documentación aportada, así como la situación y estado actual del sistema y de la transformación cultural y procedimental que se está teniendo lugar en la organización en esta materia*."

Sin perjuicio del derecho que asiste a las partes interesadas para solicitar esta práctica de actuaciones complementarias (y sin perjuicio de que alguna de las pruebas solicitadas tal vez no sea tal sino más bien un supuesto de las entrevistas reguladas en el artículo 39 bis LDC), el referido artículo 51.1 LDC deja claro que es una facultad discrecional del (en este caso) Tribunal el ordenar la misma si lo considera necesario para "aclarar cuestiones precisas para la formación de su juicio". Es decir que, en el supuesto de no estimarlo pertinente, no está obligado a llevar a cabo tales trámites. Cosa que sucede en este expediente y, en consecuencia, ha entendido que no procede ordenar la práctica de ninguna de las actuaciones complementarias solicitadas (aunque sí que, recuérdese, a todo el material probatorio obtenido durante la fase de instrucción se incorpora al expediente, a efectos de su valoración, todo el conjunto documental aportado por las partes en sus escritos de alegaciones a la propuesta de resolución).

En ese sentido, este Tribunal entiende suficiente el conjunto probatorio del que dispone (que incluye, repetimos, toda la prueba documental aportada por las tres empresas expedientadas junto con sus alegaciones a la PR y desde entonces) pues, con independencia del diferente valor que el SDCA y CERMA puedan atribuir al estado de implantación del PC, el Tribunal dispone de elementos de prueba para formarse su propio juicio y nada nuevo ni relevante aportarían las actuaciones solicitadas. Del mismo modo, se considera que tampoco la comparecencia solicitada por ECSA fuera a aportar nuevos elementos de prueba que fueran necesarios para la adopción de una Resolución. Por último, debe recordarse a este respecto que, cuando este Tribunal ha considerado necesaria alguna aclaración o ampliación, la ha solicitado por medio del oportuno requerimiento de información (como, por ejemplo, el cursado el 27 de abril de 2026).

VII.- RESPONSABILIDAD Y CULPABILIDAD

Responsabilidad de las empresas

Como se ha manifestado, se considera responsable de la infracción acreditada en este expediente a las empresas ECSA, CERMA e IMESA.

De conformidad con el artículo 63.1 LDC las infracciones de las normas de competencia llevan aparejada sanción cuando el autor haya actuado "deliberadamente o con negligencia", es decir, tiene que haber actuado con algún grado de culpabilidad. Sin olvidar que, como recuerda la CNMC en numerosas resoluciones, el Tribunal Supremo ha establecido que la culpabilidad en el ámbito de aplicación de la LDC debe tener en cuenta las particularidades lógicas que implica el concepto de persona jurídica: "*En el caso de infracciones administrativas cometidas por personas jurídicas no se suprime el elemento subjetivo de la culpa, pero el mismo se debe aplicar de forma distinta a como se hace respecto de las personas físicas. […] esa construcción distinta de la imputabilidad de la autoría de la infracción a la persona jurídica nace de la propia naturaleza de ficción jurídica a la que responden las personas jurídicas. Falta en ellas el elemento volitivo en sentido estricto, pero no la capacidad de infringir las normas a las que están sometidas. […] ese principio [de culpabilidad] se ha de aplicar necesariamente de forma distinta a como se hace respecto de las personas físicas […]*"[33].

Es decir, actuación al menos culposa, pero sin que, para declarar la concurrencia de culpa o negligencia, sea necesario que la intención del infractor sea perjudicar la competencia, que haya

[33] STS de 22 de noviembre de 2004, citada por, entre otras, la Resolución de la CNMC de 4 de julio de 2023, Expte S/0002/21, BASES DE DATOS EMPRESARIALES.

habido intención de causar un daño; es suficiente con que sus actuaciones deliberadas) tengan ese efecto perturbador y que sea un efecto previsible.

Propuesta de Resolución

Sobre esta cuestión, afirma la PR que:

"*En este caso concreto nos encontramos con tres empresas con dilatada y sobrada experiencia en contratación pública siendo precisamente la prestación de servicios a administraciones públicas a través de licitaciones una parte primordial de su negocio. En consecuencia, son empresas que conocen perfectamente el procedimiento de contratación pública, así como los principios por los que se rige y las reglas que deben respetar, motivo por el cual no puede cuestionarse que estas empresas con su actuación concertada en la fase de preparación y presentación de ofertas para la licitación del contrato de servicios de reparación, conservación y mantenimiento del alumbrado público pudieran desconocer que estaban incumpliendo los principios sobre libre competencia en las licitaciones públicas, así como los de independencia y autonomía de participación.*

Por ello, este órgano considera que no cabe duda que estas tres empresas tenían, dada su experiencia en la contratación pública, capacidad para discernir sobre la inadecuación de sus comportamientos a la normativa, o bien en caso de duda, tenían la capacidad para haber recurrido a asesoramiento jurídico en la materia.

Además, en las comunicaciones mantenidas entre las tres empresas y recabadas a lo largo del procedimiento sancionador existen expresiones en las comunicaciones interceptadas en la inspección e incorporadas al presente expediente en las que se desprende que las empresas son conocedoras que sus actuaciones no son con- formes a los principios que rigen los procedimientos competitivos, buscando por ello "apariencia" de independencia entre ofertas, cuando en realidad han sido ofertas concertadas en su diseño."

CRITERIO DEL TRIBUNAL

Por parte de este Tribunal, se está completamente de acuerdo con el SDCA.

Por eso mismo, por razones de unidad de actuación y economía procesal no se considera necesario reproducir los razonamientos relativos a la determinación de la responsabilidad individual de cada una de las tres empresas, sino que nos remitimos a la PR (págs. 54 a 56) y nos

limitaremos a añadir unas consideraciones adicionales. Y así, que las tres empresas conocían y eran conscientes de la ilicitud de su conducta, puede afirmarse que sucede en este expediente: se trata de actuaciones deliberadas y las mismas han alterado la competencia, tal y como era previsible. Para comprender que son deliberadas, baste recordar que incluso una de las empresas reconoce expresamente la realidad de las conductas imputadas. Y además ninguna de ella las niega; al contrario, reconociéndolas se limitan a intentar ofrecer explicaciones alternativas a la colusión (resumidamente: la lógica empresarial o la inevitabilidad derivada de su experiencia previa como integrantes de una UTE). Y en cuanto a la previsibilidad de sus efectos, difícilmente puede preverse que vaya a haber lucha, competencia, con esos otros dos operadores con lo que se comparte información esencial, toda (memoria técnica y estrategia de bajas económicas), en un proceso de licitación.

En definitiva, en el presente expediente, a la vista de las evidencias acreditadas, del contenido de la Propuesta de Resolución, así como de las manifestaciones recogidas en sus alegaciones, se confirma la concurrencia del elemento intencional de la conducta, pues las empresas eran necesariamente conscientes de que estaban coordinando su comportamiento presentando unas memorias técnicas prácticamente iguales, que habían elaborado conjuntamente, y coordinando sus ofertas económicas. Las referidas empresas, compartiendo información tan estratégica, estaban renunciando intencionadamente a competir entre ellas para, de ese modo, tratar de asegurarse un mayor número de posibilidades de copar entre las tres los 3 lotes en los que en esta ocasión se había dividido el contrato de mantenimiento de alumbrado público de Zaragoza y minimizar el riesgo de verse alguna o algunas de las tres empresas excluidas de la prestación de este servicio (y así perpetuar la situación que venían disfrutando hasta el momento -y, no se olvide, todavía en la actualidad, como resultas de la anulación del procedimiento de licitación iniciado en 2021- prestando ese servicio en exclusiva en forma de UTE).

Los hechos probados y el reconocimiento por parte de ECSA constituyen unos indicios y evidencias tan relevantes que no deja lugar a dudas acerca tanto la autoría de las conductas como su realización deliberada y con conciencia de su ilicitud de la coordinación entre CERMA, ECSA e IMESA en relación a la licitación que es objeto de este expediente (tanto a ellas como a sus representantes legales o máximos responsables les es exigible un grado mínimo de diligencia que incluye ser conscientes de la irregularidad que supone coordinar su presentación a una licitación).

A propósito de esta cuestión, IMESA, alega (páginas 8 a 12), por un lado, que no se procede a una individualización de responsabilidad y, por otro, que no se acredita ni su participación activa ni existe prueba directa de concierto. Aunque ya se ha dado cuenta de la inconsistencia de esta alegación previamente (al calificar la conducta y recordar que, por su propia naturaleza infractora, la prueba de los cárteles no suele ser directa sino fruto de una conjunción de indicios o evidencias, como es el caso, sin olvidar la relevancia probatoria del reconocimiento de los hechos por parte de una de las empresas implicadas), debe ahora insistirse en que la responsabilidad de las tres empresas se considera acreditada que es la misma: a la vista del material probatorio disponible, se puede afirmar que las 3 fueron igualmente responsables en la misma medida. Su posición dentro del cártel era de una relación entre iguales, sin que ninguno de ellos (y, en el caso, IMESA tampoco: sin más, se limita a hablar de "ausencia de iniciativa en la supuesta conducta", "Menor implicación subjetiva en los hechos" o "Relevancia limitada de su posición en el supuesto acuerdo") haya aportado elemento probatorio alguno mínimamente suficiente para afirmar lo contrario, desvirtuar las evidencias acreditadas u ofrecer una explicación alternativa razonable en términos empresariales a las conclusiones alcanzadas por el SDCA que este Tribunal hace suyas.

Responsabilidad de las personas físicas

El artículo 63.2 de la LDC establece que cuando el infractor sea una persona jurídica, se podrá imponer además una multa de hasta 60.000€ a cada uno de sus representantes legales o a las personas que integran los órganos directivos que hayan intervenido en el acuerdo o decisión.

Como recuerda el SDCA, este precepto ha sido interpretado por el Tribunal Supremo[34] como una herramienta para aumentar el poder disuasorio de las actuaciones sancionadoras de las autoridades de competencia frente a las conductas competitivas.

La previsión del artículo 62.3 LDC, por tanto, además de a sus representantes legales alcanza a la persona física con capacidad reconocida por la empresa persona jurídica a la que representa para diseñar, adoptar, llevar a la práctica y/o supervisar la ejecución de los acuerdos

[34] STS de 29 de enero de 2015: "*No debe olvidarse, en fin, que el efecto disuasorio debe predicarse de la política de defensa de la competencia en su conjunto, en el marco de la cual sin duda tienen este carácter, además de las sanciones pecuniarias a las propias empresas, ciertas medidas punitivas previstas en la norma pero no siempre adoptadas en la práctica (como la contenida en el artículo 63.2 de la Ley 15/2007, que permite imponer multas de hasta 60.000 euros a las personas que integran los órganos directivos de las empresas infractoras) o bien un marco procesal de acciones civiles que faciliten el efectivo resarcimiento de los daños ocasionados por las conductas anticompetitivas.*"

anticompetitivos adoptados por dicha persona jurídica, siendo de destacar que la norma legal ha otorgado a este elemento del tipo infractor un indudable componente fáctico[35].

Aplicación al caso

En este punto, al igual que en lo relativo a la responsabilidad de las empresas, este Tribunal hace plenamente suyo el contenido de la PR (páginas 59 a 67) que, de nuevo por razones de unidad de actuación y economía procesal, da por íntegramente reproducido, limitándose apenas a exponer de manera adicional nuevas consideraciones, a la vista de las alegaciones presentadas por las partes a la PR y a recordar que, como se ha indicado al desarrollar la responsabilidad y culpabilidad de las empresas, la diligencia exigible, tanto a las empresas como a sus representantes legales o miembros de los órganos directivos incluye ser conscientes de la irregularidad que supone coordinar su presentación a una licitación.

- D. Enrique Coca Castellano

Es el director ejecutivo y administrador solidario de la empresa ENRIQUE COCA S.A. Lo que lo convierte en el representante legal[36] y una de las máximas autoridades de la empresa, quien como tal administrador solidario y director ejecutivo está legitimado para fijar la estrategia y objetivos de la misma, además de disponer de funciones claves de organización, gestión y decisión, lo que incluye la representación y actuación en representación de la empresa.

En el caso del Sr. COCA, sentada su condición de representante legal o miembro del órgano directivo (como la de las otras 2 personas físicas), no solo el conocimiento de la conducta infractora por parte del mismo sino también su participación activa en la misma es evidente. Además de las evidencias probatorias disponibles durante la fase de instrucción y su valoración por el SDCA en la PR, el propio Sr COCA, en sus alegaciones a la PR asume la infracción imputada (y, en coherencia con ello, no formula alegación alguna en cuanto a la sanción que se le impone como administrador de la sociedad).

- D. José María Saiz Artal,

Administrador solidario y director ejecutivo de la empresa CERMA Y ARRIAXA S.L. Por ello, al igual que con el Sr. Coca, esa condición lo convierte en el representante legal y una de las

[35] V. Resolución CNMC de 10 de julio de 2024, S/0016/21. Suministro de Alimentos
[36] Art 233.2.b) Real Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Sociedades de Capital.

máximas autoridades de la empresa, quien como tal administrador solidario y director ejecutivo está legitimado para fijar la estrategia y objetivos de la misma, además de disponer de funciones claves de organización, gestión y decisión, lo que incluye la representación y actuación en representación de la empresa.

Sentada su condición de representante legal o miembro del órgano directivo (como la de las otras 2 personas físicas), no solo el conocimiento de la conducta infractora por parte del Sr SAIZ ARTAL sino también su participación activa en la misma es evidente, tal y como acredita la PR.

D. José María SAIZ ARTAL adicionalmente, en las alegaciones presentadas a la PR, alega que está siendo doblemente sancionado "directamente en su persona, e indirectamente como socio de la mercantil" [CERMA & ARRIAXA] y que, por tanto, habría que reducir un 19% su sanción (es el porcentaje que ostenta en las participaciones de la empresa sancionada).

No procede atender dicha pretensión por cuanto el punto de partida es equivocado: no hay una doble sanción por unos mismos hechos, sino que cada uno de los infractores es sancionado por su participación en los hechos. La sanción que se le impone a la empresa lo es por la conducta por ella desarrollada. Independientemente de esa (aunque, eso sí, condicionada a la consideración como infractora de la conducta de la empresa) podrán ser también sancionadas aquellas personas físicas que reúnan los elementos subjetivo y objetivo contemplados en el artículo 63.2 LDC. Precisamente por eso es por lo el artículo 63.1 LDC comienza con el adverbio "además": se trata de multas adicionales a la que se imponga a la empresa infractora[37], cunado esta sea una persona jurídica. Es evidente que dicha sanción supone desde el punto de vista contable o financiero un gasto para la misma; con él, una disminución del valor patrimonial global de dicha empresa; y, en última instancia, cuando de sociedades se trata, eventualmente y de manera indirecta de una disminución del patrimonio de cada uno de los socios (en la parte equivalente a su participación en dicha empresa infractora) si en ese momento procediera a liquidarlo por su valor patrimonial. Pero pretender concluir en ese caso que la sanción impuesta a una empresa (sociedad) lo es directamente a sus socios, además de desconocer la institución de la persona jurídica (uno de cuyos efectos esenciales es la separación entre el patrimonio social y el de los socios), no puede considerarse por eso más que un sofisma. Además, la multa impuesta a título personal al Sr. SAIZ no lo es como socio de la sociedad sino, tal y como marca

[37] Como bien apunta el SDCA en su PR (pág. 58): "La Audiencia Nacional en su sentencia de 14 de septiembre de 201711 ha señalado que la Ley 15/2007, de 3 de julio, permite sancionar simultáneamente a la empresa responsable de la conducta y a sus representantes legales o directivos…" [el subrayado es nuestro].

el artículo 63.2 LDC, en su condición de representante legal (o integrante de sus órganos directivos). Y este artículo no excluye de su ámbito de aplicación en ningún caso[38] a ninguna persona en la que se de esa nota. La sanción que se le impone a él lo es por los hechos que se le imputan y a título personal.

- D. José María Urueña Osuna.

Presidente, gerente y apoderado de la empresa INDUSTRIAS Y MONTAJES ELECTRICOS S.A. Lo que lo convierte en la máxima autoridad de la empresa que, según ella misma afirma en sus alegaciones, se trata de una empresa de dimensión pequeña o mediana. Eso supone también que el control de la misma no está diseminado sino más bien concentrado en unas pocas manos, entre las que indiscutiblemente se encuentra su presidente y apoderado, a quien, por tanto, es inevitable atribuir funciones claves de organización, gestión y decisión, lo que incluye la representación y actuación en representación de la empresa.

Sentada su condición de representante legal o miembro del órgano directivo (como la de las otras dos personas físicas), no solo el conocimiento de la conducta infractora por parte del Sr URUEÑA OSUNA sino también su participación activa en la misma es evidente, tal y como acredita la PR.

A propósito de esta cuestión, en el escrito de alegaciones de IMESA (aunque las presenta el Sr. URUEÑA OSUNA, lo hace en representación de la empresa expedientada), la 8ª se refiere precisamente a la que llama “falta de motivación suficiente y ausencia de participación directa de D. José María Urueña Osuna”.

No procede estimar dicha alegación por cuanto, como bien señala la alegante, la imposición de esa multa (además de la impuesta a la empresa infractora de la que esa persona sea representante o miembro del órgano directivo) se trata de una facultad de la autoridad de competencia que resulta procedente cuando la misma “haya intervenido en la conducta”. Y nada, más allá de una vez más cuestionar la valoración del conjunto probatorio que hace el SDCA, aporta la alegante para, no ya acreditar su falta de intervención (que no lo hace), siquiera mínimamente desvirtuar la evidencia de su participación. El material probatorio disponible

[38] Salvo el segundo párrafo de ese artículo: “Quedan excluidas de la sanción aquellas personas que, formando parte de los órganos colegiados de administración, no hubieran asistido a las reuniones o hubieran votado en contra o salvado su voto”; que aquí no sería en ningún caso de aplicación, pues, de acuerdo con la información disponible, el órgano de administración de esta sociedad no es colegiado sino que tiene un administrador solidario (el Sr. Artal) que, además es el director ejecutivo de la empresa.

acredita sin el menor margen para la duda el elemento subjetivo tal y como se ha descrito, cuya concurrencia es imposible negar en el caso de ninguna de las 3 personas implicadas[39]. Lo mismo sucede con el elemento objetivo: haber intervenido en la conducta. En cuanto a este último, ya no es que haya quedado acreditada su decisiva intervención en la actuación infractora (una vez más, la alegante se limita a cuestionar la realidad de las pruebas existentes y la valoración que de las mismas hace el SDCA, es decir, se limita a no compartir el criterio del instructor, sin fundamento alguno), es que, aunque así fuera, el propio Tribunal Supremo entiende que esa participación de la persona física, que habilita a las autoridades de competencia para sancionarla, puede ser incluso pasiva[40] (que, se insiste, no es el caso).

VIII.- SANCIÓN

Acreditado que las empresas CERMA, ECSA e IMESA han incurrido en una infracción del art. 1 de la LDC, de la que son responsables, el artículo 62.4. a) de la misma Ley la califica como una infracción muy grave, para las que el artículo 63.1.c) de la misma Ley permite a los órganos competentes imponer multa de hasta el 10 por ciento del volumen de negocios total mundial de la empresa infractora en el ejercicio inmediatamente anterior al de la imposición de la multa; en el caso, 2025[41].

De acuerdo con la información disponible, esas cantidades son:

[39] No se comprende muy bien cuál sea el fundamento de la afirmación de la alegante en el sentido de que no concurre este elemento subjetivo; pues parece fuera de toda duda que el Sr. Urueña es representante legal -apoderado, presidente del consejo de administración- de la empresa sancionada y es pacífica la inclusión de cualquiera de estos sujetos en el ámbito subjetivo del art. 63.2 LDC.

[40] V. STS de 28 de enero de 2020, reiterando 2 SsTS de 1 de octubre de 2019: "la aplicación del artículo 63.2 LDC no se limita necesariamente a la intervención de los representantes legales o de las personas que integran órganos directivos de las personas jurídicas, que sea determinante del acuerdo o decisión anticompetitivo o particularmente relevante, y no excluye otros tipos de intervención de menor entidad de los indicados sujetos activos del tipo infractor, incluidos los modos pasivos de participación, como la asistencia a las reuniones en las que se concluyeron los acuerdos o decisiones infractores sin oponerse expresamente a ellos.

[41] Cuando el SDCA formuló y elevó su PR, el año inmediatamente anterior era 2024 y con los datos de ese ejercicio propuso la sanción. En el momento de acordar esta Resolución, el ejercicio de referencia es 2025. Por eso se requirió a las 3 empresas expedientadas para que remitieran las Cuentas Anuales aprobadas del ejercicio contable 2025 en las que se refleje su volumen de negocios total anual, en su caso, debidamente auditadas; o, en su defecto, una estimación de la cifra de negocios certificada, en lo que a la veracidad de la misma se refiere, por la persona responsable del área de contabilidad de cada sociedad.

	Empresa	Cifra de negocios	10%
-	CERMA & ARRIAXA	6.990.670,15€	699.067,01€
-	ENRIQUE COCA:	5.595.486,64€	559.548,66€
-	IMESA	7.119.810,06€	711.981,00€

Sentado lo anterior, se va a proceder a continuación a fijar la cuantía de la multa, considerando tanto la propuesta formulada por el SDCA en su PR como las alegaciones presentadas por las empresas. Todo ello de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 64 de la LDC y la jurisprudencia del TS, pues, en efecto, la determinación de las sanciones en nuestro ordenamiento debe realizarse teniendo en cuenta los criterios fijados por el artículo 64 de la LDC, en su interpretación ofrecida por el Tribunal Supremo, en particular a partir de su sentencia de 29 de enero de 2015 (Nº Rec. 2872/2013), quien recuerda que en la imposición de sanciones se deben compatibilizar las exigencias de efectividad y capacidad disuasoria[42] con el principio de proporcionalidad.

Sin olvidar que en el caso se trata de una de las infracciones más graves, como es el reparto de mercados.

[42] A propósito de dicha capacidad, como recuerda el propio SDCA, debe considerarse que se tratará de una sanción disuasoria cuando para una empresa no le resulte rentable formar parte o continuar en un cártel, porque dicha conducta le genera más pérdidas que ganancias. También el TS, en la citada sentencia de 29 de enero de 2015 advierte esto mismo cuando afirma (FºDº 9º): "Esta Sala ha declarado (por todas, véanse las sentencias de 6 de marzo de 2003 y 23 de marzo de 2005, recursos de casación 9710/1997 y 4777/2002, respectivamente) que entre los criterios rectores para valorar la adecuación de las sanciones a la gravedad de los hechos se encuentra el de que "[…] la comisión de las infracciones anticoncurrenciales no debe resultar para el infractor más beneficiosa que el cumplimiento de las normas infringidas. Criterio que, aun no expresado literalmente en el artículo 10 de la Ley 16/1989 [tampoco explícitamente en la Ley 15/2007], puede entenderse implícito en las letras a), c) y d) de su apartado 2, así como en la facultad de sobrepasar el límite sancionador de los 150 millones de pesetas hasta el diez por ciento del volumen de ventas de la empresa infractora (artículo 10 apartado uno). En todo caso, con o sin mención legal específica, corresponde a la naturaleza misma de la propia potestad sancionadora, como lo demuestra su posterior inclusión bajo la rúbrica del «principio de proporcionalidad» en el artículo 131.2 de la Ley 30/1992.
Aunque ello dependerá ya del legislador, responsable último de fijar la aptitud intimidatoria de las sanciones, un sistema general de multas que pretenda establecer un nivel de disuasión adecuado quizás debería implicar no solo la ausencia, en todo caso, de aquellos beneficios sino un plus que añada, a los términos de la ecuación "beneficio esperado" menor al "coste de la sanción", añada, decimos, el factor de la probabilidad en la detección de las conductas infractoras."

De acuerdo con lo anterior, este Tribunal, en la misma línea que el SDCA, entiende que los criterios establecidos en el artículo 64 de la LDC que deben tenerse en consideración para la determinación del importe de la sanción en el caso concreto son los siguientes.

El mercado afectado por las actuaciones acreditadas ha sido todo el mercado de referencia (que, no se olvide, viene delimitado por el objeto de la propia licitación): el servicio de mantenimiento, reparación y ejecución de mejoras luminotécnicas y energéticas de las instalaciones de alumbrado público de Zaragoza y de sus barrios rurales. Como apunta el SDCA, "Se trata de uno de los contratos más relevantes de la Administración afectada, tanto por el objeto un servicio público indispensable para la ciudad, así como por su cuantía, el valor estimado del contrato ascendía a los 45 millones de euros". Es decir que el espacio afectado por la conducta es el máximo posible: todo el mercado de referencia, con independencia de cuál sea su dimensión. Y no debe dejar de señalarse que se trata de una licitación pública (que la comunicación de la CNMC con las indicaciones sobre la determinación de las sanciones derivadas de infracciones de los artículos 1 a 3 LDC y 101 y 102 TFUE considera como un aspecto que debe tenerse en cuenta para incrementar el tipo sancionador). Del mismo modo, de nuevo con el SDCA, debe tenerse en cuenta que en este mercado las empresas infractoras son actoras principales debido a su amplia experiencia en la prestación de estos servicios y al gran conocimiento del mismo, así como de los procesos de contratación, en tanto que han sido adjudicatarias de estos servicios en anteriores licitaciones.

Por lo que respecta a la cuota de mercado de la empresa o empresas infractoras, la cuota a valorar es la conjunta de todas ellas, teniendo en cuenta el total del mercado afectado. Lo que, en el caso se traduce en el 100% del mercado.

En cuanto al alcance de la infracción y su duración, la misma ha afectado a todo el mercado de referencia (insistir de nuevo en que el mismo viene delimitado por el objeto de la propia licitación), que en el caso es de dimensión municipal, en concreto el correspondiente al ámbito en que el poder adjudicador, el ayuntamiento de Zaragoza, desarrolla su actividad: el término municipal de Zaragoza, incluidos sus barrios rurales. Por lo que se refiere a su duración, en este caso identificar la duración de la infracción con un periodo de tiempo más o menos amplio no es relevante, porque la duración de la misma viene condicionada por el contexto en el que la práctica tiene lugar: una licitación pública (y porque, aun siendo obviamente uno de los criterios a tener en cuenta a la hora de fijar la cuantía de la multa, en este caso hay un cúmulo de factores -la cuota de mercado de las empresas infractoras, las características del mercado afectado, el tratarse de una licitación pública, el alcance de la infracción, los efectos de la misma, etc.- cuya

intensidad relativiza el peso del presente). La práctica duró todo lo que fue posible y necesario que durase con el objetivo último de asegurarse la coordinación de sus ofertas o conductas. En definitiva, puede afirmarse que la misma se desarrolló mientras duró el procedimiento de licitación del contrato de mantenimiento del alumbrado público (pues, en efecto, una vez que acordaron repartirse los lotes, desplegaron todas las actuaciones necesarias para la consecución de dicho objetivo, lo que incluía por ejemplo su pasividad a la hora de justificar sus bajas consideradas excesivas). Es decir, duró todo lo que podía durar: desde que acordaron coordinar su comportamiento, momento que, con el SDCA, se puede fijar en marzo de 2021, hasta el último momento en el que los licitadores pueden intervenir o participar en un proceso de licitación que, en este caso, en ausencia de elementos probatorios que permitan identificar un momento posterior[43], se puede fijar en el momento en el que llevaron a cabo la última actuación de manipulación del proceso de licitación de la que se tiene constancia, en tanto que aquellas bajas más elevadas presentadas por las tres empresas no fueron justificadas mediante el escrito de justificación de 12 de septiembre de 2022.

Por lo que respecta a los efectos de la infracción[44], resulta difícil cuantificarlos, valorarlos desde el punto de vista económico (lo mismo que los beneficios ilícitos obtenidos como consecuencia de aquélla; si bien no debe dejar de advertirse que, como consecuencia de la anulación del procedimiento de adjudicación todavía a fecha de hoy son estas tres empresas las que siguen prestando este servicio de mantenimiento al amparo del anterior contrato); lo que puede apuntarse es que el presupuesto base de licitación eran 31.101.417,24€ +IVA[45]. Sin olvidar que el primer efecto fue que, al compartir estas 3 empresas información privilegiada, disminuyó los riesgos de la competencia entre ellas y les facilitó la adaptación de su conducta, al eliminar la incertidumbre estratégica que supone desconocer cuál sea el comportamiento que otros

[43] En este extremo, de acuerdo con la Resolución de la CNMC de 29 de julio de 2024, SAMUR 01/24, licitación plan pedanías Murcia, aunque pudiera entenderse que el concierto duró hasta la definitiva exclusión del procedimiento el 5 de junio de 2024, ante la ausencia de pruebas directas o indicios solidos que reflejasen la coordinación de las empresas hasta ese momento, se considera más prudente fijar el momento final en el señalado, pues las evidencias y pruebas de la existencia de coordinación entonces son palmarias.

[44] Sin olvidar que, como recuerda el TJUE en su sentencia de 18 de julio de 2013, asunto C-501/11P, "…el efecto de una práctica contraria a la competencia no es en sí mismo un criterio determinante para la apreciación del importe adecuado de la multa. En particular, elementos que forman parte del aspecto intencional pueden tener más importancia que los relativos a dichos efectos, sobre todo cuando se trata de infracciones intrínsecamente graves, como el reparto de mercado" (apartado 134).

[45] El presupuesto base de licitación no coincide con el valor estimado del contrato (45.097.055,00 € (IVA excluido), puesto que para el cómputo de este último se han tenido en cuenta la duración inicial más una posible prórroga de un año y la posibilidad de una modificación prevista de un máximo del 20 por ciento. (Tomado de la propuesta aprobada por el Gobierno de Zaragoza en su sesión de 10 de abril de 2025)

competidores vayan a adoptar. Lo que también es evidente es que, como apunta el SDCA, el cártel entre estas 3 empresas "ha tenido efectos frente a la Administración adjudicataria y frente a los competidores de estas empresas, habiendo producido una distorsión y posterior paralización del procedimiento de licitación pública". De hecho, el efecto fue que ninguna otra empresa obtuvo ninguno de los 3 lotes, sino que todos ellos (todo el mercado, en definitiva) fue copado por las 3 empresas cartelizadas. Ello privó al poder adjudicador (el Ayuntamiento de Zaragoza) de poder tramitar el procedimiento de licitación en condiciones normales del mercado.

A mayor abundamiento, como acaba de apuntarse, incluso en el momento presente esta concertación sigue produciendo efectos, ya que, anulado por el TACPA[46] el acuerdo de adjudicación y ordenando que se proceda a una nueva adjudicación, excluyendo del procedimiento a estas 3 empresas y manteniéndose la validez de los actos y trámites que no se hayan visto afectados por la infracción (decisión a su vez recurrida ante los tribunales tanto por el ayuntamiento como por las tres empresas ahora objeto de este expediente), el Ayuntamiento de Zaragoza, con fecha de 13 de marzo de 2026, acordó no adjudicar el contrato de referencia[47] y (de acuerdo con la información de la que dispone este Tribunal) todavía está pendiente de nueva licitación. En todo caso, de habérseles adjudicado finalmente con éxito los lotes, la conducta prohibida seguiría desplegando efectos durante toda la duración del contrato [4 años, más una posible prórroga de 1 año], puesto que se habría producido un efecto de cierre del mercado a los competidores. Es decir, como apunta la PR, la conducta efecto de infracción ha tenido efectos frente a la Administración adjudicataria y frente a los competidores de estas empresas, habiendo producido una distorsión y posterior paralización del procedimiento de licitación pública. Las conductas realizadas por las tres empresas infractoras predeterminaban cual sería la adjudicataria de cada uno de los tres Lotes objeto de la licitación, siendo constitutivas de cártel.

En lo que se refiere a circunstancias agravantes o atenuantes del artículo 64. 2 y 3 de la LDC, por parte de este Tribunal no se aprecia la concurrencia de ninguna agravante.

[46] Acuerdo 52/2024, de 5 de junio.

[47] En principio, el Ayuntamiento de Zaragoza, con fecha de 31 de octubre de 2025, acordó el desistimiento de dicho procedimiento. Sin embargo, dicho acuerdo de desistimiento fue recurrido ante el TACPA, el cual, con fecha de 3 de febrero de 2026, dictó un acuerdo (Acuerdo 16/2026) estimando parcialmente el recurso interpuesto por entender que el desistimiento no era la institución procedente para no proseguir con la licitación en cuestión (también concluye que concurren razones para no proseguir con dicha licitación). Es entonces cuando el Ayuntamiento acuerda no adjudicar.

Por lo que se refiere a circunstancias atenuantes, a diferencia de lo apuntado por el SDCA en su PR, no procede aplicar la atenuante prevista en la letra b) del artículo 64.3, puesto que es incuestionable que la conducta fue puesta en práctica[48]. Tan es así que es precisamente por eso por lo que el procedimiento de contratación se encuentra en el punto en el que está: las 3 empresas acordaron coordinarse en su presentación al concurso objeto de este expediente y así lo hicieron. Es decir: resulta ontológicamente imposible afirmar que no se puso en práctica, que no se aplicó la conducta prohibida (para mejor comprensión: de haber sido así, no hubieran presentado la misma memoria técnica, ni la hubieran preparado repartiéndosela ni hubieran formulado sus bajas a los 3 lotes respondiendo a un patrón). No se considera correcto entender que, por cuanto finalmente no resultaron adjudicatarias (que, no se olvide, no es exactamente así, pues sí que lo fueron -es decir, alcanzaron el objetivo perseguido: asegurarse de que las 3 seguían prestando ese servicio-. Lo que sucedió es que, ante una reclamación, fue el TACPA quien resolvió anulando la adjudicación y ordenando adjudicar excluyendo a estas tres empresas del procedimiento. Cosa que finalmente tampoco ha sucedido). De hecho, fue precisamente el poner en práctica la conducta prohibida lo que permitió detectar la existencia del cartel.

En cuanto a la concurrencia de la atenuante contenida en la letra d) del mismo precepto, alegada por las tres empresas expedientadas apoyándose en la implementación de programas de cumplimiento, debe comenzarse apuntando que la PR sí que considera "positivamente los esfuerzos, el compromiso y el proceso más avanzado y firme de la aplicación de un programa de cumplimiento normativo en la sociedad ENRIQUE COCA"; no así en los otros 2 casos[49] .

Aunque es cierto que los PC se presentan ya con el procedimiento iniciado e incluso su implementación toma ritmo ya elevada a este Tribunal la PR por el Servicio, también lo es que las tres empresas han evidenciado un interés y empeño que no puede calificarse de meramente aparente o cosmético. Esta afirmación viene refrendada por las respuestas recibidas de las tres empresas al requerimiento de información del 27 de abril de 2026. En las mismas se comprueba cómo las tres empresas han continuado desarrollando acciones de implementación de sus respectivos PC. Adicionalmente, uno de los objetivos de este Tribunal, como de cualquier autoridad de competencia, es el de fomentar la cultura de competencia en los mercados y esta medida, la efectiva implantación de PC, es una clara manifestación del éxito de ese objetivo. Por

[48] De hecho, el SDCA en su PR afirma que la conducta ha tenido efectos (véase, p.ej., pág. 96, último párrafo) y resulta imposible que una conducta no aplicada, no puesta en práctica, pueda producir efectos.
[49] Ver Alegaciones CERMA, págs.16 a 20 -aunque en esta última se refiere a su consideración desde la perspectiva de la LCSP, que luego desarrolla; ECSA, págs. 5 a 27, en este caso, la expedientada pretende que esta medida -la implantación de su PC- se traduzca, por lo que ahora interesa, en una reducción de la multa mayor de la propuesta por el SDCA; IMESA, esencialmente en su alegación 4ª, págs. 5 a 8.

eso es por lo que se considera en este caso que, a la hora de determinar el concreto tipo de la sanción, esta circunstancia puede ser tenida en cuenta como un elemento atenuante[50]. Por eso mismo, con el fin de garantizar en la medida de lo posible que la implantación de una cultura procompetitiva en estas empresas sea real y no una mera iniciativa artificiosa durante la tramitación de este expediente, se considera oportuno verificar, al menos durante un determinado periodo de tiempo, la efectiva actuación (y actualización) del mismo.

Esta conclusión no supone cuestionar la valoración y conclusión contenidas en la PR. Antes, al contrario, además de reconocer el elevado estándar de rigor en su valoración de los PC presentados, se quiere hacer especial hincapié en el hecho de que, en el momento en el que el SDCA formuló su PR, con la información y documentación de la que disponía, la misma es plenamente coherente y razonable. Es decir que, en el estado de implementación en el que se encontraban los PC en las fechas en las que el órgano instructor estaba concluyendo su actividad, no permitía valorar su eficacia ni la efectiva voluntad de cumplimiento de las empresas (con la salvedad mencionada de ECSA).

Sucede que, como se ha apuntado, desde esa fecha (el 1 de octubre de 2025), las tres empresas han venido aportando evidencias de sus avances en este punto que, como se ha indicado anteriormente, nos llevan a entender que, en esta ocasión, esas medidas pueden ser tenidas en cuenta a la hora de minorar o no el tipo sancionador aplicable.

Por último, por lo que se refiere a ECSA (junto a lo apuntado por el SDCA en su propuesta acerca de sus esfuerzos y compromiso), debe destacarse que esta empresa asume en sus alegaciones la infracción que se le imputa (además de comprometerse al pago de la multa que finalmente se le imponga). Esta circunstancia también debe ser tenida en cuenta como factor moderador o atenuante en su caso de la sanción que se acuerde para dicha empresa.

En base a las motivaciones expuestas, en la línea del SDCA, valorando sustancialmente la gravedad de la infracción, un cártel en una licitación pública que conllevaba el reparto completo del mercado entre las tres empresas infractoras, cuya participación es equivalente, así como las características del mercado y el servicio público de interés general que afecta, se considera que el tipo sancionador máximo es un 3,5% del respectivo volumen de negocios total de cada empresa en el ejercicio 2025. No obstante, teniendo en cuenta las atenuantes expuestas, se

[50] Cuestión distinta es la consideración que pueda tener desde la perspectiva de la LCSP, sobre la que se entrará más adelante.

estima razonable fijar para las empresas IMESA y CERMA un tipo sancionador final de un 3% (la implantación de sus PC), y para ECSA un 2,5% (puesto que, además, ha reconocido la infracción).

Estas sanciones se consideran razonables también atendiendo al principio de proporcionalidad (sin olvidar la misión disuasoria que también tienen encomendadas las mismas), puesto que, además de tratarse de un cartel relativo a una licitación pública, el valor estimado de la misma es ciertamente considerable, del mismo modo que el volumen de negocio que supone para estas tres empresas este mercado es igualmente significativo[51]; es igualmente, relevante de forma especial en este punto la afectación producida en el mercado, puesto que, a fecha de hoy, sigue sin haberse adjudicado el contrato en cuestión y todavía no se ha procedido a iniciar de nuevo el procedimiento de licitación del mismo[52].

En conclusión, teniendo en cuenta todas las consideraciones anteriores, este Tribunal estima pertinente imponer las siguientes sanciones:

- CERMA & ARRIAXA 209.720,10€ (3%)
- ENRIQUE COCA: 139.887,16€ (2.5%)

[51] De acuerdo con la información disponible, en el caso de CERMA & ARRIAXA la facturación correspondiente a la actividad de alumbrado en 2025 fue de 3.093.951,55€ (respuesta requerimiento de 27 de abril de 2026); la facturación de ECSA en 2024 fue de 2.759.413,64€ en el mercado de referencia (alumbrado público del Ayuntamiento de Zaragoza) y de 4.654.543,76€ en el mercado del alumbrado público (alegación 4 a la PR); en el caso de IMESA (de acuerdo con la PR, pág, 99), el volumen de negocio del mercado afectado (licitaciones públicas relativas a obras y mantenimiento de alumbrado público) en 2024 asciende a 3.188.927,99€.

[52] Sin ser un elemento determinante por sí solo, como también recuerda el SDCA debe tenerse en cuenta el beneficio ilícito al cual aspiraban las tres empresas. El SDCA lo estima superior en todos los casos a los 700.000€, basándose en el beneficio industrial del 6% que les hubiera correspondido en cada uno de los lotes de la licitación del que habían resultado adjudicatarias. Sobre este extremo, CERMA discrepa del cálculo realizado por el órgano instructor, proponiendo la cantidad de 421.598€. No obstante, resulta indiferente cuál sea esa cantidad (más allá de que es una estimación), básicamente por 2 razones: porque, como se ha indicado al comienzo de esta nota, este factor no es determinante de la consideración proporcional o no de la multa, sino que es uno más de los posibles a tener en cuenta; y, en segundo lugar, pero no menos importante, porque aunque el beneficio ilícito al que aspiraban fuera el de 420.000€, las multas impuestas no resultan desproporcionadas, teniendo en cuenta que las mismas también deben ser disuasorias y, particularmente, deben garantizar que para una empresa no resulte rentable participar en un cártel. En este sentido, nos permitimos reproducir de nuevo las palabras del TS, en su sentencia de 29 de enero de 2015, cuando afirma (FºDº 9º): "Aunque ello dependerá ya del legislador, responsable último de fijar la aptitud intimidatoria de las sanciones, un sistema general de multas que pretenda establecer un nivel de disuasión adecuado quizás debería implicar no solo la ausencia, en todo caso, de aquellos beneficios sino un plus que añada, a los términos de la ecuación "beneficio esperado" menor al "coste de la sanción", añada, decimos, el factor de la probabilidad en la detección de las conductas infractoras." [el subrayado es nuestro].

- IMESA 213.594,30€ (3%)

Sanciones a las personas físicas, directivos o representantes legales de las 3 empresas.

Ha quedado acreditado que la participación de los tres directivos imputados (D. Enrique Coca Castellano, D. José María Saiz Artal y D. José María Urueña Osuna) en las conductas ha sido determinante.

La LDC solamente establece un límite máximo a las sanciones impuestas de 60.000€; dentro de ese límite las multas correspondientes deben determinarse considerando el papel e implicación de cada uno de ellos, la gravedad y duración de la infracción y el nivel de responsabilidad como directivos

En el supuesto concreto las circunstancias a valorar para los tres directivos son similares, los tres han sido parte determinante, habiendo realizado los mismos tipos de actos y han participado activamente en conductas que suponían un cartel prohibido por el artículo 1 LDC por el mismo periodo de tiempo, comportando el mismo nivel de responsabilidad como directivos, siendo los máximos responsables de cada una de sus empresas, que se caracterizan además por ser empresas de carácter familiar, lo que aumenta aún más su papel decisivo y determinante en las conductas sancionadas. Por todo lo anterior, del mismo modo que hace el SDCA, teniendo en cuenta estos criterios, así como el principio de proporcionalidad, este Tribunal estima que procede imponer las siguientes multas a los referidos directivos:

- D. ENRIQUE COCA CASTELLANO 5.000€
- D. JOSÉ MARÍA SAIZ ARTAL 5.000€
- D. JOSÉ MARÍA URUEÑA OSUNA 5.000€

OTRAS ALEGACIONES DE LAS EMPRESAS EXPEDIENTADAS

Además de las alegaciones que ya han sido tratadas, las partes interesadas en este expediente han formulado otras referidas al cálculo y cuantía de la multa que procede ahora abordar.

Alegación referida a la cifra de negocios en el mercado afectado.

En el suplica de sus alegaciones a la PR, ECSA solicita que la sanción se aplique sobre la cifra de negocios del “mercado afectado por la infracción” (o subsidiariamente sobre la relativa al alumbrado). En el mismo sentido (que el cálculo de una posible sanción se realice sobre el

volumen del mercado afectado por las conductas sancionadas) se expresó IMESA en su respuesta de 4 de junio de 2025 a la solicitud de información formulada por el SDCA. También, por último, CERMA en su respuesta al requerimiento de 27 de abril de 2026.

Para comprender el rechazo de esta alegación, baste recordar que ya es pacífico que el volumen de negocios total mundial determina el límite superior o máximo del tipo sancionador que se fije, y que la cifra de negocios del mercado afectado podrá ser tenida en cuenta a la hora de determinar el importe final, cuando se trata de individualizar la multa, como así ha sido, junto con los otros numerosos factores expuestos, para evitar que la misma pudiera resultar desproporcionada. Pero no significa que esa cifra sea el tope máximo de la sanción (este papel lo atribuye el legislador, en el art. 63, recuérdese una vez más, a la cifra de negocios total mundial del ejercicio inmediatamente anterior). Por tanto, no puede estimarse su alegación, en el sentido de determinar que el tipo sancionador que se fije sea un tanto por ciento de la cifra de negocios del mercado afectado[53] en lugar de la prevista por la LDC.

En el mismo sentido desestimatorio hay que pronunciarse a propósito de la cuestión aducida en su escrito de contestación al requerimiento de información del 27 de abril de 2026 en el que, además de suministrar toda la información solicitada, ECSA manifiesta que *"…esta parte entiende que, siendo que la facturación de 2025 es mayor que la del año 2024 -ejercicio este cuyas cuentas de resultados ya fueron aportadas por esta sociedad al SDCA para el cálculo de la sanción en sede de propuesta de resolución-, la decisión que adopte el TDCA en este 2026 para fijar el porcentaje que, sobre la cifra de negocio, arroje el importe de la sanción, habrá de tener en cuenta la demora del procedimiento sancionador la cual ha provocado que se llegue a mayo de 2026 sin resolución. Así, si a la postre el Tribunal tomare como referencia la cifra de negocio del año 2025 y no se moderase el porcentaje de sanción en base a la comentada dilación que ha provocado que el TDCA solicite a esta parte la cifra de negocio del años 2025, se produciría una circunstancia indeseable como es que la sanción que se adoptara este año 2026 por el TDCA, por unos mismos hechos, será siempre mayor que si se hubiese adoptado en 2025, y no porque exista una mayor gravedad o culpabilidad por parte de ECSA en su actuar sino por un mero hecho contingente y no imputable a esta sociedad como es que el valor de referencia sobre el que*

[53] Recordar, por otro lado, que ECSA incluso da 2 cifras de negocio en este punto: por un lado la del mercado afectado por la infracción (que identifica como el de "prestación de servicios de conservación, mantenimiento, reparación y ejecución de mejoras luminotécnicas y energéticas de las instalaciones de alumbrado público al Ayuntamiento de Zaragoza a través de la licitación de un contrato público, circunscribiéndose el mercado geográfico a la ciudad de Zaragoza y sus barrios rurales"); y por otro lado la relativa a alumbrado público.

calcular la sanción -la facturación del ejercicio anterior-, es mayor en 2026 (cifra de negocios de 2025) que en 2025 (volumen de negocios de 2024).

En definitiva, en base al principio de culpabilidad y proporcionalidad (art. 29 de la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público) que rige nuestro sistema sancionador, ECSA no puede sufrir una mayor sanción por unos mismos hechos por la mera cuestión de que el expediente sancionador se dilate en el tiempo y se imponga la sanción en 2026 en vez de en 2025, razón por la que habrá de ser tenida en cuenta esta circunstancia por parte del TDCA como un atenuante (que son numerus apertus) a la hora de imponer la sanción si se utilizan las cuentas de 2025, como bien nos dice el art. 64.1 y 3 LDC: "Para fijar el importe de la sanción se tendrán en cuenta, entre otras, las siguientes circunstancias atenuantes a la hora de imponer la sanción…" hasta el punto de que la moderación opere de tal modo que el resultado final equivalga a la aplicación del porcentaje sobre la cifra de negocios del ejercicio 2024, neutralizando el incremento sancionador derivado de la dilación procedimental."

No es posible hablar de demora alguna en el procedimiento sancionador cuando la LDC, en su art. 36, prevé un plazo máximo de 24 meses para dictar y notificar la resolución y dicho plazo manifiestamente todavía no se ha cumplido (sin olvidar que el mismo es susceptible de suspensión y ampliación). Cuando se trata de un expediente de la naturaleza y complejidad del presente, que incluso está vinculado con recursos ante la jurisdicción contencioso administrativa pendientes de resolución, insinuar una rápida finalización del mismo (o, al contrario: reprochar la duración del procedimiento) es una pretensión carente de fundamento. De igual modo, de ser asumible este razonamiento: que ante la "excesiva" duración del procedimiento (la demora), habría que tomar en cuenta la cifra de negocios del primer año en lugar del efectivamente correspondiente; entonces, si la cifra de negocios del año 2025 hubiera sido inferior a la del año 2024, la "injusticia" sería tener en cuenta, como factor moderador, esa demora.

Alegaciones de CERMA

Esta empresa, en su alegación cuarta, bajo el epígrafe "*De las circunstancias concurrentes para determinar el importe de la sanción correspondiente a "CERMA & ARRIAXA, S.L."*, considera que la PR incurre, a su juicio, en varios errores en la valoración de las circunstancias concurrentes y entiende que la estimación de cualquiera de ellos debería conllevar la rebaja de la sanción propuesta (minoración que solicita de forma subsidiaria, para el supuesto de entender acreditada la comisión de la infracción). Lo hace exponiendo cuál es su interpretación de diversos factores a tener en cuenta para el cálculo de la sanción: duración de la infracción;

efectos sobre la Administración y empresas competidoras; cuota de mercado de las empresas responsables; proporcionalidad de la multa basada en los beneficios que hubieran percibido; y la consideración como circunstancia atenuante del PC.[54]

Sobre esta cuestión, la aplicación al caso concreto de los criterios fijados por el art. 64 LDC para la cuantificación de la multa, nos remitimos a las consideraciones recogidas en las páginas inmediatamente anteriores de este mismo apartado VIII.- Sanción para comprender la no procedencia de lo alegado por esta empresa (que en algunos puntos coincide con lo alegado por ECSA, por lo que debe entenderse que el tratamiento que se da a estos argumentos es el mismo en ambos casos; lo mismo en cuanto al valor del PC alegado por IMESA): todas esas circunstancias ya se han tenido en cuenta de forma razonada, precisamente para determinar la cuantía de la sanción.

No obstante lo cual, este Tribunal considera oportuno detenerse en la alegación referida a la duración de la infracción pues, mientras que CERMA difiere de la PR en lo relativo a la fecha de finalización, ECSA manifiesta expresamente su conformidad[55]. En ese sentido, partiendo de que este es uno más de los criterios a tener en cuenta para fijar el importe de la sanción (v. art. 64 LDC)[56], en el caso no puede acogerse la propuesta contenida en la alegación de CERMA (que la fecha de fin debiera ser la de presentación de las ofertas, es decir mayo de 2021).

[54] En la alegación 5ª se indica que "Las mismas alegaciones realizadas para CERMA & ARRIAXA, S.L. deberán ser tomadas en consideración para la rebaja de la sanción impuesta a mi representado". Por lo que debe entenderse que el tratamiento dado a las alegaciones presentadas por CERMA debe ser igualmente aplicado al Sr. SAIZ ARTAL y, en consecuencia, que la respuesta es la misma.

[55] Aunque alega que podría haber durado menos si el procedimiento de la licitación no se hubiera alargado tanto, por lo que considera causas ajenas a su voluntad, instando que eso no sirva para agravar su responsabilidad ni ser causa de un tipo sancionador del mínimo.
Es obvio que esta circunstancia no se considera agravante y, por otro lado, en realidad no existe un tipo sancionador mínimo; sin olvidar que la duración de la infracción es uno más de los varios criterios a los que hay que atender para fijar el importe de la sanción.

[56] Este tema, la duración de la infracción también tiene relevancia a los efectos de computar el plazo de prescripción de las infracciones: el art. 68.1 LDC dice que "…El término de la prescripción se computará desde el día en que se hubiera cometido la infracción o, en el caso de infracciones continuadas, desde el que hayan cesado". Sobre todo a ese respecto (vinculado generalmente a la calificación de la infracción como única y continuada). De hecho, la mayoría de la jurisprudencia sobre el asunto, así como de las manifestaciones de las autoridades de competencia, tiene su origen a propósito de esto. Sin embargo, en el presente expediente esta circunstancia ni está en cuestión ni cabe ponerla: con independencia de que se entendiera que, como pretende CERMA, la misma había finalizado en mayo de 2021, para cuando se inició la tramitación del expediente todavía no había transcurrido el plazo de prescripción fijado por el legislador.

Es evidente que la fecha de presentación de las ofertas tiene trascendencia, pues es cuando ya definitivamente los cartelistas exteriorizan, llevan a cabo una actuación propia del acuerdo adoptado; pero la ejecución del mismo no acaba ahí, no es el punto final, sino que integra otros hitos: todos aquellos que, referidos a una licitación, entran dentro de la esfera de dominio de los licitadores, de los que esa presentación de la oferta es una fase o etapa más, y que pueden ser igual de necesarios para la consecución del objetivo anticompetitivo perseguido. Lo que incluye, por ejemplo, incluso la posibilidad de retirar una oferta[57], además de justificar o no las bajas consideradas temerarias. De hecho, la propia STJUE citada por la alegante[58] (partiendo de que el apartado transcrito no se corresponde con el texto de la sentencia) confirma esta interpretación: "*procede considerar que la duración de la participación de Eltel en la infracción alegada del artículo 101 TFUE, apartado 1, abarca todo el período durante el cual dicha empresa puso en práctica el acuerdo contrario a la competencia que había celebrado con sus competidores, lo que incluye el período durante el cual la oferta con precio fijo que dicha empresa presentó estaba en vigor o podía transformarse en un contrato definitivo entre Eltel y Fingrid*" (apartado 32) [el subrayado es nuestro]

En el mismo sentido se pronuncia la CNMC en la mencionada Resolución de 29 de julio de 2024, SAMUR 01/24, licitación plan pedanías Murcia; así como la Audiencia Nacional, por ejemplo, en su sentencia de 24 de junio de 2024 (nº Recurso 2623/2019); y más recientemente la Sentencia nº 332/2025 del Tribunal Superior de Justicia de Galicia, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 3ª, de 26 de septiembre recurso nº 7010/2025 (Fundamento de Derecho Segundo).

Es decir que el período de la actuación anticompetitiva se extiende todo el período durante el cual la empresa o empresas pusieron en práctica el acuerdo y eso incluye el período en el que las ofertas presentadas a la licitación "estaba en vigor" o "podía transformarse en contrato definitivo".

Tal vez en sede de procedimiento de contratación administrativa se pueda entender que a partir de la presentación de la oferta es cuando cada licitador ha dejado fijados los términos de su oferta y ya nada más puede hacer desde esa perspectiva. Sin embargo, como claramente evidencia la referida STJUE, eso no significa que, desde la perspectiva de la defensa de la competencia, con posterioridad a ese momento no puedan suceder hechos o darse actuaciones

[57] Que es una de las conductas que se dan, por ejemplo, en el asunto resuelto por la STSJ de Cataluña de 22 de enero de 2026 (la renuncia estratégica de una de las licitadoras, que tuvo lugar con posterioridad a la apertura del sobre 3

[58] STJUE de 14 de enero de 2021 (asunto C-450/19, Kilpailu-ja kuluttajavirasto).

que tengan incidencia o relevancia a efectos de acreditar o determinar la existencia de una conducta anticompetitiva. Es decir, el momento de la presentación de la oferta no supone el punto final al análisis de la conducta desde la perspectiva anticompetitiva (de hecho, la referida STJUE, lleva ese momento -en el apartado citado por la propia alegante: el 35- hasta la celebración del contrato ya que era ese el momento en que el poder adjudicador "*se ve privado definitivamente de la posibilidad de obtener los bienes, obras o servicios en cuestión en las condiciones normales del mer*cado"). De ser así, insístase en ello, se daría el absurdo de que lo que no dejan de ser básicos y necesarios actos de ejecución del acuerdo ilícito no pudieran tenerse en cuenta.

Por último, en esta misma alegación cuarta, a propósito de la fijación en el 100% de la cuota de mercado ostentada por las empresas infractoras, CERMA manifiesta que "*No compartimos la tesis anterior, ya que lo que pretende el legislador es conocer el tamaño y cuota de mercado de la empresa infractora para ponderar la punibilidad de la conducta. Es decir, una empresa que tenga un porcentaje muy alto del mercado de referencia tendrá más fácil, y en consecuencia será merecedora de mayor sanción, cometer la infracción aprovechándose de su posición dominante. Es decir, se debe de interpretar como mayor o menor posibilidad de influencia en el mercado de referencia, en función de la cuota de mercado que la empresa tenga en el mismo*".

Considera este Tribunal que dicha discrepancia parte de un error de concepto, pues en el caso se está enjuiciando un caso de actuación concertada de varias empresas y no el comportamiento autónomo de cada una de ellas. Evidentemente, una empresa con posición de dominio tiene "más fácil cometer una infracción aprovechándose de su posición dominante" (no solo tiene más fácil aprovecharse de su posición de dominio para abusar de ella, como dice el art. 2 LDC, sino que, por definición, solo las empresas en posición de dominio pueden incurrir en esa práctica prohibida). Pero es que ese dato no es el que determina si una empresa ha incurrido o no en la conducta prohibida por el art 1 LDC. Eso dependerá de si, con independencia de su cuota de mercado individual, se coordina con otras empresas. Aunque sí es un factor a tener en cuenta a la hora de fijar el importe de la sanción, la cuota de mercado no afectará a la tipificación de la conducta[59].

Alegaciones de ECSA

[59] Con la salvedad prevista en el art. 5 LDC cuando, por no superarse los umbrales previstos reglamentariamente, se tratase de acuerdos de menor importancia.

A propósito de la sanción impuesta, alega ECSA (alegación 2) que el tipo sancionador "propuesto por el SDCA en su Propuesta supera al que en equidad y proporcionalidad le correspondería si nos atenemos a la concreta conducta infractora llevada a cabo por ECSA -la cual debemos encuadrar dentro de la más leve posible de entre las que implican la comisión de la infracción del art. 62.4.a) LDC-, así como a sus actuaciones posteriores" y a continuación expone cuál es su interpretación de los distintos factores a tener en cuenta para el cálculo de la sanción: dimensión y características del mercado afectado; cuota de mercado de las empresas responsables; alcance y duración de la infracción; efectos de la infracción; ausencia de beneficios para ECSA; y ausencia de agravantes y concurrencia de atenuantes. Lo anterior, con especial referencia también al papel del PC, le lleva a concluir que el tipo sancionador debería moderarse hasta el 1% de la cifra de negocio del mercado afectado (o subsidiariamente fijarse entre el 1% y el 2%).

Como se acaba de manifestar, al referirse a las alegaciones de CERMA, para la determinación de la multa correspondiente a cada empresa, nos remitimos a las consideraciones recogidas en las páginas inmediatamente anteriores de este mismo apartado VIII.- Sanción para comprender la no procedencia de lo alegado ahora por ECSA (que, ya se ha señalado, en algunos puntos coincide con lo alegado por CERMA, por lo que debe entenderse que el tratamiento que se da a estos argumentos es el mismo en ambos casos; lo mismo en cuanto al valor del PC alegado por IMESA): todas esas circunstancias ya se han tenido en cuenta de forma razonada, precisamente para determinar la cuantía de la sanción.

Sin perjuicio de lo anterior, sí que se considera oportuno advertir que, dejando ahora al margen eso que llama actuaciones posteriores (se quiere entender posteriores a la incoación del presente expediente sancionador) la conducta infractora, lejos de ser "la más leve posible" de las tipificadas en el art. 62.4.a) LDC, es precisamente una de las más graves, como es un acuerdo de reparto de mercados y en el ámbito de una licitación pública.

Alegaciones de IMESA

Alega IMESA (alegación 5ª, sobre la individualización de la sanción y la aplicación de criterios de proporcionalidad) que la propuesta de una sanción para ella de cuantía superior a la prevista para ECSA, sin que, según ella, existan razones jurídicas objetivas que justifiquen tal diferencia parece no casar con el principio de proporcionalidad. Sobre ese punto señalar que lo único que hace IMESA es, una vez más, cuestionar la valoración de los hechos que hace el SDCA, puesto que (más allá de que el hecho de que haya sido adjudicataria de un solo lote -que, por cierto, demuestra la efectividad de la práctica concertada entre las tres empresas, pues como es sabido

finalmente cada una de ellas consiguió ese mismo resultado, dejando fuera a todas las demás licitadoras- o que este implementando un programa de cumplimiento son circunstancias concurrentes en todas ellas) la falta de acreditación de la "existencia de instrucciones para concertar precios o repartir lotes" no es otra cosa que una afirmación contradicha por el claro material probatorio obrante en el expediente.

La misma suerte debe correr su alegación relativa al principio de culpabilidad en sede sancionadora, "que impide aplicar sanciones idénticas a supuestos sustancialmente diferentes". Pues precisamente eso es lo que ha sucedido: que no se han aplicado sanciones idénticas cuando los supuestos han sido diferentes (ahora nos referimos como supuestos a los comportamientos seguidos desde el inicio de la instrucción. Debe quedar claro que, por lo que se refiere a las conductas enjuiciadas, a la vista de las evidencias acreditadas, se considera que la participación de las tres empresas es la misma). Dejando al margen que quizás no estén adecuadamente enmarcados los hechos por parte de la alegante en los referidos principios de proporcionalidad y culpabilidad, debe advertirse que, si se comprende bien esta alegación, la misma es contradictoria con la anterior, puesto que, en primer lugar reprocha que se le aplique una sanción diferente (superior) en lo que, parece, entiende que son situaciones idénticas (según ella no existen "razones jurídicas objetivas que justifiquen tal diferencia") para, inmediatamente a continuación, advertir que no se puede aplicar una sanción idéntica a situaciones diferentes. En efecto: si la situación es diferente, la sanción también lo será; mientras que, si la situación lo es, idéntica o equiparable, lo mismo ocurrirá con la sanción (evidentemente, esta reflexión se hace a propósito del tipo individualizado, pues la cifra final será siempre diferente si también lo es la cifra de negocios de las diferentes empresas).

En su siguiente alegación, la 6ª, IMESA profundiza más en ese mismo conjunto argumental, ahora bajo el título de "sobre la necesaria individualización de la sanción conforme a los principios del derecho sancionador", para ello vuelve a recurrir a la ausencia de prueba directa de la práctica, al intento de explicar las similitudes en el hecho de su colaboración de forma legítima y continuada en UTEs en contratos anteriores, etc. Por ello, ya se adivina que la respuesta, en coherencia con la anterior y con el resto de esta Resolución, va a ser la misma. En efecto, que la PR parta de una calificación homogénea de la conducta y una atribución de culpabilidad a las tres empresas expedientadas, responde precisamente a que eso es lo que sucedió: la conducta es la misma para las tres y, de los hechos acreditados, se desprende que el grado de participación de las tres es el mismo. Sin que, en contra de lo alegado por IMESA, haya ningún elemento probatorio (y menos aún aportado por, en el caso, esta empresa) que permita

ya no acreditar lo contrario (que su intervención fue distinta, menor por lo que pretende, que la de las otras 2 empresas cartelizadas) sino ni siquiera sembrar la más mínima duda al respecto.

Por lo que se refiera a la necesaria cuantificación individual de la multa, nada que objetar porque es como efectivamente se ha procedido: partiendo de lo anterior, se han tenido en cuenta todos aquellos elementos mencionados por la alegante que, para el caso, han sido pertinentes para cada uno de los expedientados[60].

IX.- PROHIBICIÓN DE CONTRATAR

Como recuerda el SDCA en su PR (págs. 100-101), citando diversa jurisprudencia, "*El artículo 71.1 LCSP apartado b) establece que no podrán contratar con las entidades del sector público las entidades que hayan sido sancionadas con carácter firme por infracción grave de falseamiento de la competencia. Esta prohibición se trata de una consecuencia jurídica que deriva directamente de la ley anudada a la imposición de una sanción firme por una infracción grave en determinadas materias entre las mismas la defensa de la competencia. Aunque la literalidad del precepto se refiere a infracciones graves, se trata de una cuestión pacífica que esta prohibición es aplicable asimismo a las infracciones muy graves en materia de defensa de la competencia; de otro modo se llegaría al absurdo de que las infracciones menos gravosas para la distorsión de la competencia se expusieran a medidas restrictivas de derechos más gravosas que aquellas que conductas con consecuencias más perjudiciales para el mercado.*"

Para la aplicación de esta prohibición por los órganos de contratación es necesario que se fijen su alcance y duración[61]. Como prevé el artículo 72.2 LCSP el alcance y la duración de la prohibición de contratar se puede concretar de 2 formas distintas: bien en la resolución sancionadora (en estos casos, de la autoridad de competencia que esté conociendo del asunto); o, en el caso de que la resolución sancionadora no se haya pronunciado sobre esos extremos,

[60] No así aquellos otros que no tienen ninguna relevancia en este punto. Así, y a título meramente ejemplificativo, la consideración multinacional de algunos de los otros licitadores (circunstancia esta última, por cierto, que también alega -con la que parece misma finalidad moderadora de la sanción- ECSA, en su alegación 2 en varias ocasiones. También CERMA se expresa en términos parecidos, en su alegación 4.4, cuando advierte que también concurrieron "macro empresas del sector"). En nada justifica un proceder como el descrito el hecho de que otros operadores del mismo mercado sean empresas de mayor dimensión o ámbito de actuación.

[61] V. STS de 14 de septiembre de 2021 (nº res 1115/2021): "*los efectos de la prohibición de contratar sólo se producen, y la limitación solo es ejecutiva, desde el momento en el que se concreta el alcance y duración de la prohibición, bien en la propia resolución sancionadora bien a través del procedimiento correspondiente y, en este último caso, una vez inscrita en el registro*".

"*el alcance y duración de la prohibición deberá determinarse mediante procedimiento instruido al efecto, de conformidad con lo dispuesto en este artículo*" (art. 72.2, apartado 2 LCSP). A este respecto, el TS recientemente ha confirmado de manera definitiva (v. Ss TS de 16 de diciembre de 2025 -nº res 1655/2025-, 26 de enero de 2026 -nº res 50/2026- y 25 de febrero de 2026 -nº res 218/2026-) que las autoridades de competencia son competentes para determinar dichas circunstancias, es decir el alcance y duración de la prohibición de contratar, por considerar que son las mejores situadas para valorar de manera conjunta la globalidad de las medidas de gravamen y sanción que pueden adoptarse ante los hechos acreditados y las que están en mejor posición para ponderar las consecuencias en el mercado de las conductas sancionadas.

Para guiar a las autoridades de competencia en estas potestades y dotarlas así de mayor transparencia y seguridad jurídica la CNMC aprobó unos criterios a través de la Comunicación 1/2023, de 13 de junio. Esta Comunicación advierte que es fundamental fijar las administraciones o entes del sector público con las que los sujetos infractores no podrán contratar, así como los territorios o ámbito geográfico y el tiempo concreto dentro de la duración máxima prevista legalmente de 3 años. Asimismo, destaca esta Comunicación la necesidad de buscar un equilibrio entre la efectividad y poder disuasorio de la prohibición con los efectos derivados en el mercado; por otro lado, también recoge una serie de parámetros orientativos a tener en cuenta como son el mercado geográfico en el que se ha producido la infracción, el mercado de producto afectado, la duración y gravedad de la infracción y el grado de participación de los sujetos infractores.

Atendiendo a esos criterios, el SDCA propone al TDCA que "*a las tres empresas infractoras, es decir CERMA Y ARRIAXA S.L., ENRIQUE COCA S.A. e IMESA, dado su similar grado de participación y duración en la misma infracción, se les imponga una prohibición de contratar que afecte a cualquier contrato público licitado por el Ayuntamiento de Zaragoza o algún ente o sociedad pública dependiente de dicho Ayuntamiento en relación a la prestación de servicios de ejecución, conservación, mantenimiento y reparación que afecten al alumbrado público de la ciudad de Zaragoza y sus barrios rurales durante un plazo de 6 meses, duración que no se considera desproporcionada teniendo en cuenta la limitación geográfica de la misma y la diversidad en los servicios prestados por estas empresas*"; añadiendo que "*En este momento procesal no cabe plantearse la exención de la prohibición de contratar contenida en el artículo 72.5 Ley 9/2017,*

de 8 de noviembre, dadas las valoraciones realizadas en apartados anteriores a los programas de cumplimiento presentados por las empresas[62]" [la nota al pie también es de la PR].

Alegaciones de las partes

Con relación a esta cuestión (la declaración de la prohibición de contratar), las tres empresas expedientadas formulan alegaciones, que no se considera necesario reproducir. Todas ellas giran en torno a la misma idea: que sus PC y, en especial, su estado de implementación, no han sido tenidos en cuenta correctamente a la hora de formular la PR.

Para apoyar dicha alegación, las tres empresas, además de desplegar un intenso esfuerzo argumental, aportan un exhaustivo conjunto probatorio (además de, recuérdese, incluso ofrecerse dos de ellas -CERMA y ECSA- para, bajo lo que califican de prueba testifical o pericial, comparecer con su *compliance officer* -que es la misma persona en los dos casos- para exponer o ampliar cuanto se considere necesario). De los mismos ya se ha dado noticia previamente en esta Resolución, al abordar la eventual concurrencia de circunstancias atenuantes a la hora de determinar la sanción correspondiente, pues con ambos objetivos han sido esgrimidos por las empresas expedientadas.

Valoración del Tribunal

Como ya se ha apuntado al determinar la sanción correspondiente a la conducta infractora, se comparte el juicio del SDCA expresado en su PR porque hasta el momento de la misma la situación existente podía llevar inexcusablemente a dicha conclusión (que no cabe plantearse la

[62] La Recomendación de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado de 10 de junio de 2021 sobre la aplicación del artículo 75.2 LCSP señala: "Parece evidente que, si la ley permite recuperar la fiabilidad y honorabilidad perdidas a los efectos de contratar con el sector público, pérdida que la Directiva 24/2014/UE destaca como fundamento de la imposición de una prohibición de contratar, es porque se ha adoptado una conducta diligente tendente a reparar el daño y a evitar la comisión de infracciones como la que provocó su pérdida, no pudiendo ser suficiente a estos efectos con meras medidas general, Otra conclusión convertiría este precepto en estéril e inútil" […] "No se puede dar por acre- ditado que se hayan tomado medidas para no reiterar la conducta que fue sancionada sobre la base de la mera y simple afirmación de haberse hecho así o de pretender el en futuro adoptarlas, 1) sin aportar documentación alguna que lo justifique, 2) sin que dicha documentación demuestre la idoneidad y la fecha de adopción de las medidas y sin que 3) acredite su ejecución en la práctica. La mera descripción de medidas en las alegaciones que no estén acompañadas de soporte documental alguno o la cita de medidas o comportamientos esperables que implican el necesario cumplimiento de la legalidad vigente no puede considerarse como una medida válida, ya que no cumple con la finalidad descrita en la norma, es decir, contribuir de forma efectiva y fiable a evitar la comisión de futuras infracciones del mismo tipo que la sancionada inicialmente.

exención de la prohibición de contratar). En especial por cuanto se refiere al valor que debía darse a los PC, en el estado de implementación en el que se encontraban los mismos en esas fechas, lo que no permitía valorar su eficacia ni la efectiva voluntad de cumplimiento de la empresa

No obstante, también es incuestionable que desde esa fecha (1 de octubre) el proceder de las tres empresas ha sido activo por lo que se refiere a este punto, tanto a iniciativa propia (en especial a través de las alegaciones presentadas a la PR) como a requerimiento de este Tribunal (el 27 de abril de 2026), y la decisión que ha de adoptar este último debe serlo teniendo en cuenta todos los elementos disponibles, que en este momento son otros (más) que aquellos de los que disponía el SDCA durante la instrucción del expediente y en los que se basó para formular su PR.

Aunque hay aspectos puntuales de los PC que son mejorables, la valoración general de los PC a estos efectos, es positiva y se considera suficiente, en esta ocasión, para pronunciarse en el sentido que se va a hacer.

Los programas de cumplimiento que han trasladado las tres empresas a este Tribunal, cumplen unas exigencias mínimas de desarrollo, implantación y seguimiento en cada una de ellas. A su vez, valoramos positivamente el hecho de que, a pesar de que dos de las empresas expedientadas (CERMA e IMESA) sigan sosteniendo que la conducta examinada en este expediente no solo no es anti competitiva, sino que es prácticamente ineludible haberse comportado de ese modo, CERMA y ECSA han manifestado su compromiso de hacer frente al pago de la multa que en su caso se imponga, e incluso ECSA ha reconocido los hechos.

Todas estas circunstancias permiten a este Tribunal resolver que, en este expediente, no procede acordar la imposición de prohibición de contratar, en tanto, en cuanto las empresas en cuestión cumplan con los presupuestos requeridos legalmente[63]. Todo ello sin dejar de señalar que esta decisión se adopta con todas las reservas posibles pues, como recuerda el TJUE en su sentencia de 2 de octubre de 2024, asunto T-126/23, la exoneración de la prohibición de contratar en estos casos "…debe únicamente efectuarse con gran cautela para no ser percibida como una incitación a cometer faltas profesionales graves especulando con la posibilidad de que

[63] La real y efectiva implantación de los PC como medida apropiada para evitar la comisión de futuras infracciones administrativas, y el pago o compromiso de pago de la multa que se fije.

se reduzca la sanción debido a una modificación posterior del comportamiento de la persona o entidad en cuestión" (apartado 138).

En este sentido, por lo que se refiere al requisito relativo al compromiso de pago de la multa, debe advertirse que IMESA en ningún momento manifiesta expresamente esa voluntad. Tal vez pudiera deducirse implícitamente de sus afirmaciones. En efecto, al reproducir el artículo 72.5 LCSP, que es el que enumera los 2 requisitos ineludibles y concurrentes para que no proceda la declaración de prohibición de contratar[64]: "*…la persona incursa en la causa de prohibición acredite el pago o compromiso de pago de las multas e indemnizaciones fijadas por sentencia o resolución administrativa de las que derive la causa de prohibición de contratar, …, y la adopción de medidas técnicas, organizativas y de personal apropiadas para evitar la comisión de futuras infracciones administrativas,…*", es evidente que IMESA conoce que son dos los requisitos, no uno solo, y cuáles son. Y a continuación afirma "Esta excepción no es discrecional, sino imperativa: si el empresario cumple con los requisitos exigidos -como en el presente caso-, no procede imponerle la prohibición de contratar"; lo cual reitera poco más adelante en estos términos: "Por tanto, IMESA cumple plenamente los requisitos del artículo 72.5 LCSP, lo que impide legalmente la imposición de la prohibición de contratar" [el subrayado en ambos casos es nuestro. En el original ambas frases vienen resaltadas en negrita]. Es decir, partiendo de que conoce cuáles son los presupuestos de esa exención y afirmando que los cumple (así, en plural, lo dice), podría deducirse que también asume esa obligación; pero no lo afirma de manera indubitada (es más, en el suplica de sus alegaciones, sólo esgrime haber cumplido con la exigencia de implantar un PC, sin alusión alguna a la exigencia de pago o compromiso de pago de la multa).

Por lo que, en su caso, debe insistirse con firmeza en las consideraciones efectuadas por este Tribunal a propósito de la necesidad de cumplir con los dos requisitos impuestos por el artículo 72.5 LCSP para entender que no procede acordar la prohibición de contratar y, en consecuencia, en el caso de IMESA este Tribunal considera que procede acordar imponer las prohibición de contratar (en los términos recogidos en la PR) y que la misma no se levantará en tanto en cuanto

[64] En realidad, aunque lo hace entrecomillando una frase, no reproduce en su literalidad el art. 72.5 sino que lo que transcribe es "*…cuando el empresario haya abonado la multa y adoptado medidas técnicas, organizativas y de personal apropiadas para evitar la comisión de futuras infracciones*". Esa diferencia entre su alegación y el texto legal no afecta al hecho de que IMESA es plenamente consciente de que son 2 los requisitos que debe cumplir.

IMESA no acredite el pago o compromiso de pago de la multa impuesta, porque no se considera suficiente cumplir tan solo con la exigencia de adoptar medidas correctoras.

Por todo lo expuesto anteriormente, y de conformidad con los fundamentos jurídicos esgrimidos, el Pleno del Tribunal de Defensa de la Competencia de Aragón

RESUELVE

Primero.- Declarar acreditada la comisión de una infracción muy grave conforme al artículo 62.4, letra a) de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia, por el desarrollo de conductas tipificadas en el artículo 1 de esta Ley, consistentes en un cartel a través del reparto de mercado entre las mercantiles INDUSTRIAS Y MONTAJES ELÉCTRICOS S.A., ENRIQUE COCA S.A. y CERMA Y ARRIAXA S.L. en la licitación pública del Ayuntamiento de Zaragoza cuyo objeto era la prestación de servicios de conservación, mantenimiento, reparación y ejecución de mejoras luminotécnicas y energéticas de las instalaciones de alumbrado público de Zaragoza y sus barrios rurales.

Segundo.- Declarar responsables de dicha infracción a las citadas tres empresas, imponiéndoles las siguientes sanciones:

- CERMA Y ARRIAXA, S.L. : 209.720,10€
- ENRIQUE COCA, S.A.: 139.887,16€
- INDUSTRIAS Y MONTAJES ELÉCTRICOS S.A.: 213.594,30€

Tercero.- Imponer las siguientes sanciones a las personas físicas de las empresas anteriormente citadas:

- D. ENRIQUE COCA CASTELLANO 5.000€
- D. JOSÉ MARÍA SAIZ ARTAL 5.000€
- D. JOSÉ MARÍA URUEÑA OSUNA 5.000€

Cuarto.-. Intimar a las citadas empresas infractoras para que en el futuro se abstengan de realizar prácticas como las que constituyen el objeto de la presente Resolución.

Quinto.- De conformidad con los artículos 71.1.b) y 72.2 LCSP imponer a IMESA la prohibición de contratar que afecta a cualquier contrato público licitado por el Ayuntamiento de Zaragoza o algún ente o sociedad pública dependiente de dicho Ayuntamiento en relación a la prestación

de servicios de ejecución, conservación, mantenimiento y reparación que afecten al alumbrado público de la ciudad de Zaragoza y sus barrios rurales durante un plazo de seis (6) meses.

Sexto.- Ordenar a las empresas sancionadas que trimestralmente, durante un periodo de un año, justifiquen ante el Servicio de Defensa de la Competencia de Aragón el desarrollo de sus programas de cumplimiento, mediante la remisión (el primer día del primer mes de cada trimestre, a partir de la fecha de notificación de esta resolución) al referido Servicio de un informe de su *compliance officer* en el que se detalle la situación y evolución del PC.

Séptimo.- Remitir la presente resolución a la Junta Consultiva de Contratación Pública de Aragón a los efectos de lo resuelto sobre la prohibición de contratar.

Octavo.- Ordenar al Servicio de Defensa de la Competencia de Aragón que efectúe el debido seguimiento de lo previsto en esta resolución.

Comuníquese esta Resolución al Servicio de Defensa de la Competencia de Aragón y notifíquese a los interesados haciéndoles saber que contra la misma no cabe recurso alguno en vía administrativa, pudiendo interponer recurso contencioso-administrativo ante el Tribunal Superior de Justicia de Aragón, en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente al de su notificación

RESOLUCIÓN SOBRE LA REVISIÓN DE LA PROHIBICIÓN DE CONTRATAR IMPUESTA A INDUSTRIAS Y MONTAJES ELÉCTRICOS S.A EN LA RESOLUCIÓN 1/2026

Expediente 02/2023 COMP "ALUMBRAZO ZARAGOZA"

Pleno

Presidente:

D. Mario Varea Sanz.

Vocales:

D. Francisco Gracia Herreiz.

Dª. Isabel Caudevilla Lafuente.

Dª. Cristina Fernández Fernández.

Dª. Inmaculada García Mainar.

Letrada:

Dª. Carmen Lahoz Pomar.

Secretario:

D. Daniel Bernal Márquez.

Zaragoza, a 23 de julio de 2026.

El Pleno del Tribunal de Defensa de la Competencia de Aragón (en adelante TDCA), en su sesión de 23 de julio de 2026, con arreglo a lo dispuesto en el **artículo 72.5** de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, ha dictado lo siguiente:

I. ANTECEDENTES DE HECHO

1. Mediante Resolución de 26 de junio de 2026, dictada en el expediente n.º 02/2023 COMP "ALUMBRADOS ZARAGOZA", se declaró la comisión por la empresa INDUSTRIAS Y MONTAJES ELÉCTRICOS S.A (IMESA en adelante) de una **infracción muy grave** en materia de defensa de la competencia, imponiéndole una sanción pecuniaria por importe de 213.594,30 euros, y acordándose, asimismo, la **prohibición de contratar** durante un periodo de tiempo de **seis meses** con respecto a cualquier contrato público licitado por el Ayuntamiento de Zaragoza

Paseo María Agustín, nº 36. Puerta 30. 50004 Zaragoza. Tfno. 976 71 3090 www.tdca.es

o algún ente o sociedad pública dependiente de dicho Ayuntamiento en relación a la prestación de servicios de ejecución, conservación, mantenimiento y reparación que afecten al alumbrado público de la ciudad de Zaragoza y sus barrios rurales, **hasta que dicha mercantil no acreditase el pago o compromiso de pago de la multa impuesta, porque no se consideró suficiente cumplir tan solo con la exigencia de adoptar medidas correctoras.**

2. Con fecha 1 de julio de 2026, tuvo entrada en este TDCA escrito de la empresa sancionada solicitando la revisión de la prohibición de contratar y su levantamiento, acompañando justificante de pago de la sanción pecuniaria impuesta en la Resolución sancionadora referida.

3. A la vista de la solicitud y de la documentación aportada, se ha verificado por este TDCA la efectiva realización del pago de la sanción pecuniaria y la inexistencia de deuda pendiente por dicho concepto en el expediente nº 1/2026 "ALUMBRADO ZARAGOZA", quedando acreditado el cumplimiento del requisito relativo al pago o compromiso de pago de las multas fijadas por resolución administrativa del que deriva la causa de la prohibición de contratar.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

PRIMERO.- La elaboración de la presente resolución forma parte de las competencias atribuidas a este TDCA conforme al **artículo 72.5** de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público Ley de Contratos del Sector Público (LCSP).

Para que este TDCA pueda revisar la prohibición de contratar impuesta a IMESA en la Resolución 1/2026 "ALUMBRADO ZARAGOZA", se han de cumplir dos requisitos por parte de la empresa sancionada de forma acumulativa, ex artículo 72.5, in fine, de la LCSP:

1.- Que la empresa presente programa de cumplimiento normativo en materia de competencia, acreditando su plena vigencia y aplicación efectiva.

2.- Que la empresa acredite que ha abonado o se compromete a abonar la sanción impuesta con un acuerdo vinculante con vistas al pago de las cantidades adeudadas, incluidos en su caso los intereses acumulados o las multas impuestas.

Paseo María Agustín, nº 36. Puerta 30. 50004 Zaragoza. Tfno. 976 71 3090 www.tdca.es

De conformidad con la Resolución 1/2026 “ALUMBRADO ZARAGOZA”, páginas 87 y 88, en este expediente sancionador, **el TDCA acordó imponer la prohibición de contratar hasta que IMESA no acreditase el pago o compromiso de pago de la multa impuesta, ya que no consideró suficiente con cumplir tan solo con la exigencia de cumplir medidas correctoras.**

SEGUNDO.- IMESA, tal y como se desprende de la documentación facilitada y del certificado de la Jefa de Servicio de Contabilidad de la Intervención General de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, de 15 de julio de 2026, ha procedido a abonar la sanción impuesta. En consecuencia, resulta ajustado a derecho que se deje sin efecto la prohibición de contratar incluida en la Resolución 1/2026 “ALUMBRADOS ZARAGOZA”, dejando incólume el resto de los pronunciamientos allí incluidos.

Por todo lo expuesto anteriormente, y de conformidad con los fundamentos jurídicos esgrimidos, el Pleno del Tribunal de Defensa de la Competencia de Aragón

RESUELVE

Primero.- Revisar la prohibición de contratar impuesta a IMESA en la Resolución 1/2026 “ALUMBRADOS ZARAGOZA” dejándola sin efecto por acreditarse el pago íntegro de la sanción pecuniaria que determinó la causa de la prohibición, dejando incólume el resto de los pronunciamientos allí incluidos, sin perjuicio de lo establecido en el punto siguiente.

Segundo.- Dejar sin efecto el acuerdo de remitir la resolución 1/2026 de 26 de junio a la Junta Consultiva de Contratación Pública de Aragón dada la revisión de la prohibición de contratar resuelta en el punto primero.

Tercero.- Comuníquese esta Resolución al Servicio de Defensa de la Competencia de Aragón y notifíquese a la empresa interesada haciéndole saber que contra la misma no cabe recurso alguno en vía administrativa, pudiendo interponer recurso contencioso-administrativo ante el Tribunal Superior de Justicia de Aragón, en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente al de su notificación.

Paseo María Agustín, nº 36. Puerta 30. 50004 Zaragoza. Tfno. 976 71 3090 www.tdca.es