

RECOMENDACIONES PRÁCTICAS EN MATERIA DE COMPETENCIA PARA LAS EMPRESAS QUE PARTICIPEN EN LICITACIONES PÚBLICAS

La CNMC insiste en la importancia de una contratación pública procompetitiva

En los últimos cinco años, las sanciones de la CNMC por infracciones de competencia en materia de contratación pública han superado los 530 millones de euros¹ y la actividad investigadora de la CNMC denota que esta es una de sus áreas de prioridad², así como de las autoridades autonómicas³.

El 23 de mayo de 2025 la CNMC anunció la publicación de la Guía, de fecha 22 de abril de 2025, sobre preparación y diseño de las licitaciones públicas (la "Guía"). Esta Guía se corresponde con la tercera fase de la actualización de la Guía sobre contratación pública de 2011 de la CNMC. Las anteriores fases estaban dedicadas a la planificación de la contratación pública y a los encargos a medios propios y convenios. A esta fase le seguirán otras actualizaciones relativas a las fases de adjudicación, de ejecución y de evaluación *ex post*.

Además, esta actualización se enmarca en el creciente interés de las autoridades de competencia por la contratación pública. En este sentido, en noviembre de 2023 la Autoridad Catalana de la Competencia ("ACCO") publicó la [Guía](#) para la detección de la colusión en la contratación pública, mientras que la Comisión Europea publicó una [Comunicación](#) para combatir la colusión en la contratación pública en 2021.

Recomendaciones clave

- Evitar el contacto entre competidores en consultas preliminares de mercado.
- Solo participar en UTE o recurrir a la subcontratación tras un análisis individualizado y justificado caso por caso.
- Recurrir los pliegos de la licitación si su configuración impide la competencia.
- En licitaciones tecnológicas, denunciar riesgos de *lock-in* tecnológico.
- La prohibición de contratar por infracciones de competencia únicamente es aplicable si la propia resolución determina su alcance y duración o alternativamente tras su inscripción en el registro.
- Documentar la justificación de los importes de las ofertas económicas.
- Las ofertas técnicas deben ser autónomas y evitar usar modelos que hayan sido compartido con otras empresas.
- La presentación de ofertas por empresas del mismo grupo puede ser sancionada vía art. 3 de la LDC.

¹ Resoluciones de la CNMC en los casos S/0016/21, *Suministro de Alimentos*; S/0021/20, *Obra Civil 2*; S/0021/21, *Subastas de Ecoembes*; S/0008/21, *Licitaciones Material Militar*; S/DC/0614/17, *Seguridad y Comunicaciones Ferroviarias*; S/0025/19, *Gestión de Archivos*; S/0013/19, *Conservación de Carreteras*; S/0011/19, *Transporte Cántabro de Viajeros*; S/DC/0627/18, *Consultoras*; S/0644/18, *Radiofármacos*; S/DC/0626/18, *Radars Meteorológicos*; S/DC/0598/16, *Electrificación y Electromecánicas Ferroviarias*.

² Por ejemplo, el 2 de abril de 2025, la CNMC [anunció](#) que investigaba un presunto reparto de licitaciones de obra civil, edificación y otros servicios de construcción en Cantabria. Y el 16 de junio de 2025, la CNMC [anunció](#) la realización de inspecciones para investigar posibles acuerdos de reparto de licitaciones convocadas por AENA para arrendar instalaciones destinadas a la actividad de bases fijas de operaciones en aeropuertos.

³ Por ejemplo, Resoluciones de la ACCO en el caso 108/2020, *Servicios de organización de eventos*; del Consejo de la Competencia de Andalucía en el caso S/07/2023, *Conservación Carreteras 2*; o de la Comisión Gallega de la Competencia en el caso 1/2025, *Licitación Acciones Formativas de Empleo*.

En este *Client Briefing* exploramos cuestiones prácticas sobre derecho de competencia que se plantean en el día a día de las empresas que participan frecuentemente en licitaciones públicas.

¿Cómo pueden detectarse infracciones de competencia en materia de contratación pública?

Además de los canales habituales consistentes en denuncias (públicas o a través del buzón anónimo) así como el procedimiento de clemencia, en materia de contratación pública hay un canal de denuncia específico. Con motivo de la entrada en vigor de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público ("LCSP"), las Administraciones Públicas ("AAPP") están obligadas a comunicar a las autoridades de competencia la existencia de indicios de conductas anticompetitivas en el contexto de las licitaciones que convocan (artículos 132 y 150).

¿Por qué es importante cumplir con la normativa de competencia?

Las sanciones por infracciones de la normativa de competencia pueden ascender al 10% de la facturación total mundial de la empresa infractora, además de sanciones a directivos de hasta 60.000 euros. Para las empresas que participan frecuentemente en licitaciones públicas, resulta especialmente grave la imposición de una prohibición de contratar con las AAPP, que puede durar hasta tres años. A ello hay que añadir el riesgo de posibles reclamaciones de daños que, en este caso, podrían venir tanto de la Administración Pública como de potenciales competidores. Además de lo anterior, existe el riesgo de que la Administración rescinda el contrato e incluso la posibilidad de que se investigue la conducta en vía penal.

¿Por qué es relevante la Guía?

Según un [informe](#) de la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación, de todas las licitaciones públicas convocadas en España en 2023, más del 40% de los lotes tuvieron un único licitador. Es por ello que la Dirección de Promoción de Competencia de la CNMC ha elaborado esta Guía destinada a orientar a las AAPP para que la preparación y el diseño de las licitaciones favorezcan la competencia.

Si bien la Guía no pretende dar indicaciones a las empresas licitadoras, de su contenido pueden extraerse importantes recomendaciones acerca de los límites bajo los que deben operar las empresas cuando participen en licitaciones públicas.

Conocer su contenido permitirá a las empresas poder identificar cuándo el diseño de una licitación les puede ser perjudicial y así poder tomar las medidas legales oportunas para salvaguardar sus intereses –por ejemplo, recurriendo los pliegos de la licitación ante el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales ("TACRC"), o ante los tribunales administrativos u órganos especializados en las Comunidades Autónomas que los tengan–. Incluimos a continuación un listado de motivos por los que puede anularse una licitación:

- Incluir requisitos de solvencia y clasificación desproporcionados⁴.
- El diseño o la división (o no división) en lotes impide la competencia⁵.
- Requisitos de prescripciones técnicas desproporcionados o discriminatorios⁶.
- Plazo de presentación de ofertas demasiado reducido⁷.
- Exigencia de una tecnología específica en lugar de necesidades concretas⁸.

Igualmente, en caso de una investigación de una autoridad de competencia, la Guía puede ser útil para identificar cuándo los problemas de competencia vienen causados por la configuración de la licitación.

Por último, la Guía también puede ser útil para detectar vulneraciones (producidas por y en el contexto de una licitación) de los principios de necesidad, proporcionalidad y no discriminación, así como de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de

⁴ Por ejemplo, Sentencia de la Audiencia Nacional, Sala de lo Contencioso-Administrativo, del 6 de junio del 2023, recurso 7/2018, mediante la que se anula una cláusula de los Pliegos de Cláusulas Administrativas Particulares por desproporción en los requisitos de experiencia exigida.

⁵ Por ejemplo, Resoluciones 435/2023, de 13 de abril, y 602/2023, de 18 de mayo, del Tribunal Administrativo Central; o Resolución 089/2024, de 17 de mayo, del Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de la Comunidad Autónoma de Euskadi.

⁶ Por ejemplo, Resolución 1137/2021, de 9 de septiembre, del Tribunal Administrativo Central.

⁷ Informe INF/CNMC/124/24, de la Sala de Competencia del Consejo de la CNMC, sobre los Pliegos de Contratación de servicios de telecomunicaciones de la Administración General del Estado y Otras Entidades Públicas.

⁸ Informe INF/CNMC/133/18, de la Sala de Competencia del Consejo de la CNMC, sobre los Pliegos que rigen la celebración del Acuerdo Marco para el suministro de servidores, sistemas de almacenamiento y software de infraestructura.

garantía de la unidad de mercado ("LGUM"), que pueden dar lugar a la intervención de la CNMC frente a las AAPP convocantes de la licitación.

Recomendaciones prácticas

- **Antes de la convocatoria de las licitaciones:** La Guía recomienda a las AAPP realizar consultas preliminares de mercado antes de convocar una licitación para asegurar que ésta es lo más abierta posible y que se ajusta al funcionamiento del mercado. Se recomienda a las empresas que participen en estas consultas que eviten los contactos entre competidores, cerciorándose de que cualquier documentación se intercambie únicamente con la Administración⁹. Igualmente, la contratación de consultoras que hayan participado en estos estudios previos al diseño de la licitación genera dos posibles riesgos de competencia: (i) el riesgo de que esas consultoras puedan, como consecuencia de su participación en la consulta preliminar de mercado, contar con información que conceda una ventaja anticompitativa a algún licitador; y (ii) el riesgo de que una misma consultora pueda asesorar a más de una licitadora en una misma licitación, pudiendo dar lugar a intercambios de información indirectos. Por ello, se recomienda extremar las precauciones asegurándose de que esto no ocurra.
- **Participación vía UTEs:** La Guía indica que las AAPP deben vigilar la participación de UTEs que no respondan a una justificación objetiva (es decir, que acudir en UTE sea *indispensable*)¹⁰. Las autoridades de competencia están particularmente preocupadas por aquellas licitaciones en las que solo hay un licitador y éste es una UTE. Igualmente delicados son los escenarios en los que se repite la misma configuración de UTE a lo largo de sucesivas licitaciones en el tiempo o cuando una empresa participa de forma individual y en forma de UTE a licitaciones similares. Al analizar la justificación objetiva de una UTE, la autoridad de competencia (y los tribunales, en su caso) deben hacer un análisis caso por caso, en atención a los requisitos de cada licitación y las posibilidades técnicas y económicas de las empresas licitadoras de participar individualmente¹¹. Es recomendable que las empresas evalúen de forma pormenorizada todos los factores que podrían justificar licitar en UTE antes de presentar la oferta, y se abstengan de licitar en UTE si es objetivamente posible acudir a la licitación de forma individual.
- **Subcontratación:** La subcontratación es analizada de forma similar a las UTEs. Las autoridades de competencia están especialmente preocupadas por situaciones de subcontratación cruzada o por situaciones en las que una empresa no licita pero finalmente acaba prestando el servicio vía subcontratación¹². El análisis de la subcontratación por las autoridades de competencia (y, en su caso, por los tribunales) también se realiza caso por caso, por lo que las empresas han de valorar todos los factores que podrían justificar hacer uso de la figura de la subcontratación, evitando su uso en la medida en que no sea necesaria.
- **Ofertas técnicas:** Las ofertas deben ser autónomas. Las autoridades de competencia prestan mucha atención a las similitudes entre distintas ofertas, pues las pueden interpretar como indicios de colusión¹³. Dichas similitudes incluyen, entre otros, errores idénticos, formato y tipo de letra, memorias técnicas, terminología, e incluso coincidencias en los metadatos, propiedades de los documentos y momento de presentación de las ofertas de competidores¹⁴. Se recomienda a las empresas prestar especial atención cuando se trabaje con consultoras (que puedan utilizar modelos anteriores o que presten servicios para varias empresas que compitan en una misma licitación), o se utilicen plantillas/modelos de anteriores licitaciones.

⁹ Por ejemplo, la Guía se remite a una decisión de la Autoridad Mexicana de la Competencia (COFECE), que sancionó en 2018 a varias empresas que manipularon información sobre precios aportada en la fase de investigación de mercado previa a un procedimiento de licitación.

¹⁰ Resoluciones de la CNMC en los casos S/0008/21, *Licitaciones Material Militar*; y S/DC/0598/2016, *Electrificación y Electromecánicas Ferroviarias*.

¹¹ Resolución de la CNMC en el caso S/0545/15, *Hormigones de Asturias*. Ver también resolución de la CNMC en el caso S/0519/14, *Infraestructuras Ferroviarias*; así como sentencias de la Audiencia Nacional 584/2021, 349/2022, 703/2022, 357/2022, 399/2022, 352/2022 y 488/2022, que anulan la mencionada resolución por falta de prueba en torno al pretendido carácter anticompitativo de las UTEs.

¹² Resolución de la CNMC en el caso S/0316/10, *Sobres de Papel*.

¹³ Véase la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, del 9 de mayo de 2018, número 432/2018, que confirma la Resolución del Consejo de Defensa de la Competencia de Andalucía, en el caso S/08/2015, *Facto y Salcoa*.

¹⁴ Por ejemplo, Resolución de la Autoridad Gallega de Competencia en el caso 6/2023, *Licitación Urbanización de Consorcio Zona Franca de Vigo*.

- **Prohibición de contratar:** La Guía recomienda que las administraciones se cercioren de que las empresas no están incursas en prohibición de contratar (ya que, en caso afirmativo, podrían excluirlas de la licitación). Las prohibiciones de contratar derivadas de infracciones de derecho de la competencia sólo surten plenos efectos cuando la resolución determina el alcance y duración o, en caso contrario, desde que han sido registradas en el Registro Oficial de Licitadores y Empresas Clasificadas del Sector Público. Por tanto, los casos en los que aún no se ha determinado el alcance y duración de la prohibición de contratar, y aquéllos en los que se ha recurrido la prohibición de contratar y se ha concedido la suspensión cautelar, las AAPP no deberían excluir a las empresas. En caso de resultar excluidas por este motivo, las empresas deben valorar la posibilidad de recurrir la decisión del órgano de contratación.
- **Ofertas económicas:** las autoridades de competencia examinan los patrones de precio, comparándolos con licitaciones anteriores e incluso en sectores similares con la ayuda de herramientas de inteligencia artificial¹⁵.
 - **Bajas temerarias:** La Guía recomienda que las bajas temerarias se evalúen por un servicio técnico especializado para asegurarse de que no se sitúan en un umbral que impida efectivamente la competencia. En el pasado, las autoridades de competencia han determinado que las bajas temerarias pueden ser utilizadas con fines anticompetitivos (por ejemplo, licitando con precios demasiado altos con la finalidad de modular el umbral de temeridad y excluir a empresas que licitan a precios más bajos)¹⁶. En todo caso, las bajas temerarias no excluyen a los licitadores automáticamente, puesto que las empresas licitadoras siempre tienen la posibilidad de justificar la temeridad. Para evitar esa situación, se recomienda a las empresas que elaboren estudios económicos pormenorizados que justifiquen con datos verificables las bajas que presentan a las AAPP, sobre todo si estas son particularmente altas o particularmente bajas¹⁷.
 - **Ofertas de cobertura:** Las ofertas de cobertura son otra de las principales preocupaciones de las autoridades de competencia. Las autoridades suelen tomar como indicios de ofertas de cobertura la presentación de precios demasiado altos o demasiado bajos (muy cercanas o muy lejanas al precio de la licitación), ofertas económicas que se acompañan de ofertas técnicas inaceptables, u ofertas técnicas o económicas idénticas o muy parecidas entre ellas¹⁸. En línea con el punto anterior, se recomienda que las empresas sean capaces de justificar los niveles de precios ofertados para cada licitación.
- **Diseño de lotes:** La Guía recomienda evitar crear ventajas a operadores a través del propio diseño de la licitación, por ejemplo, si crean ventajas para licitadores por localización geográfica. A estos efectos, la Guía recomienda a las AAPP incorporar requisitos objetivos que no impidan *ex ante* la participación en licitaciones públicas, en lugar de criterios geográficos¹⁹. En caso de que las empresas constaten la existencia de este tipo de criterios, es recomendable recurrir la licitación.
- **Contratación pública tecnológica:** La Guía identifica un riesgo de cautividad tecnológica ("*lock-in*") respecto de una marca o proveedor en licitaciones tecnológicas. Para prevenir el problema, la Guía propone que las AAPP pongan énfasis en los resultados que buscan en lugar de la determinación de la solución (por ejemplo, sin definir un objeto tan concreto o sin exigir funcionalidades técnicas específicas que sólo puede cumplir un operador con acceso a una tecnología concreta); priorizar estándares técnicos e índices de referencia; exigir requisitos de transparencia algorítmica, trazabilidad, explicabilidad e interoperabilidad; y exigir a las licitadoras la adopción de medidas de cumplimiento normativo en materia de datos e IA. Se recomienda examinar los requisitos de las

¹⁵ La CNMC cuenta con un modelo de inteligencia artificial para la detección de la colusión en licitaciones públicas ("**BRAVA**", *Bid Rigging Algorithm for Vigilance in Antitrust*).

¹⁶ Por ejemplo, Resolución de la CNMC en el Expediente S/0013/19, *Conservación carreteras*.

¹⁷ Téngase en cuenta que la presentación de ofertas por empresas del mismo grupo tiene efectos en materia de valoración de ofertas anormalmente bajas, *ex artículo 149.3 de la LCSP*.

¹⁸ Por ejemplo, Resolución S/DC/0627/18, *Consultoras*; o Resolución de la ACCO en el caso 100/2018, *Aerobús*.

¹⁹ IPN/CNMC/024/24, sobre el Proyecto de Ley Alimentaria y Nutrición, el informe y el Real Decreto 315/2025, de 15 de abril, por el que se establecen normas de desarrollo de la Ley 17/2011, de 5 de julio, de seguridad alimentaria y nutrición, para el fomento de una alimentación saludable y sostenible en centros educativos.

licitaciones e incorporar los elementos indicados anteriormente que pueden evitar la cautividad tecnológica; y, en caso de que las AAPP incluyan criterios innecesarios o desproporcionados, recurrir la licitación.

- **Ofertas de empresas del mismo grupo:** El principio de proposición única exige que las empresas licitadoras sólo puedan presentar una oferta. No obstante, empresas de un mismo grupo (siempre que tengan personalidades jurídicas independientes) pueden participar en una misma licitación siempre y cuando sus ofertas se configuren de forma completamente autónoma. En caso de que estas empresas formulen sus ofertas de manera coordinada, pueden ser excluidas de la licitación por vulneración del mencionado principio; pero, además, su conducta podría dar lugar a una infracción del derecho de la competencia: ya no por la vía del artículo 1 de la LDC (al tratarse de empresas del mismo grupo, por aplicación del "*privilegio de grupo*"), sino, eventualmente, por la vía del artículo 3 de la LDC (infracción al derecho de la competencia por actos desleales)²⁰. Por ello, es recomendable que las empresas de un mismo grupo que quieran participar en una misma licitación preparen sus ofertas de forma completamente autónoma e independiente.

²⁰ Véase la Resolución de la Comisión Gallega de la Competencia en el caso 1/2025, *Licitación acciones formativas de empleo*, y Sentencia del TSJ de Galicia 2001/2025, de 7 de marzo de 2025.

CONTACTOS



Miguel Odriozola
Socio

T +34 91 590 9460
E miguel.odriozola
@cliffordchance.com



Jaime Almenar
Socio

T +34 91 590 4148
E jaime.almenar
@cliffordchance.com



Diego Domenech
Abogado Sénior

T +34 91 590 4103
E diego.domenech
@cliffordchance.com



Daniel Hernández
Abogado

T +34 91 590 4142
E daniel.hernandez
@cliffordchance.com

This publication does not necessarily deal with every important topic or cover every aspect of the topics with which it deals. It is not designed to provide legal or other advice.

www.cliffordchance.com

Clifford Chance, Paseo de la Castellana 110,
28046 Madrid, Spain

© Clifford Chance 2025

Clifford Chance, S.L.P.

Abu Dhabi • Amsterdam • Barcelona • Beijing •
Brussels • Bucharest** • Casablanca • Delhi •
Dubai • Düsseldorf • Frankfurt • Hong Kong •
Houston • Istanbul • London • Luxembourg •
Madrid • Milan • Munich • Newcastle • New
York • Paris • Perth • Prague** • Riyadh* •
Rome • São Paulo • Shanghai • Singapore •
Sydney • Tokyo • Warsaw • Washington, D.C.

*AS&H Clifford Chance, a joint venture
entered into by Clifford Chance LLP.

**Clifford Chance has entered into association
agreements with Clifford Chance Prague
Association SRO in Prague and Clifford
Chance Badea SPRL in Bucharest.

Clifford Chance has a best friends' relationship
with Redcliffe Partners in Ukraine.