

Guía sobre Contratación Pública y Competencia

Fase III. Preparación y diseño
de las licitaciones públicas.

REF. G-2023-01
22 de abril 2025

Índice

1. Introducción	3
2. Principios inspiradores para una gestión eficiente de los expedientes de contratación	5
3. Actuaciones preparatorias	7
3.1. Estudios de mercado internos	7
3.1.1. Recomendaciones	13
3.2. Consultas preliminares de mercado	13
3.2.1. Proceso de consulta	14
3.2.2. Recomendaciones	17
4. Diseño de las licitaciones públicas	19
4.1. Objeto del contrato	20
4.1.1. Recomendaciones	21
4.2. División en lotes	21
4.2.1. División en lotes: diseño y límites	22
4.2.2. No división en lotes	23
4.2.3. Recomendaciones	25
4.3. Variables económicas y presupuestarias	26
4.3.1. Recomendaciones	27
4.4. Contratación pública estratégica	28
4.4.1. Compras de proximidad	29
4.4.2. Etiquetas y certificados	31
4.4.3. Reservas	32
4.4.4. Recomendaciones	33
4.5. Tipos de negocios jurídicos	33
4.5.1. Recomendaciones	35
4.6. Técnicas de racionalización	35
4.6.1. Acuerdos marco	35
4.6.2. Sistemas dinámicos de adquisición	36
4.6.3. Catálogos electrónicos	37
4.6.4. Utilización de compras conjuntas y centrales de compras	37
4.6.5. Recomendaciones	38
4.7. Procedimientos de adjudicación y tipos de tramitación	39
4.7.1. Procedimiento abierto vs procedimientos restrictivos de la competencia....	40
4.7.2. Modalidades restrictivas de tramitación y adjudicación	40
4.7.3. Recomendaciones	44
4.8. Requisitos de acceso	45
4.8.1. Requisitos de solvencia y clasificación	46
4.8.2. Requisitos prohibidos	50
4.8.3. Recomendaciones	54

4.9. Prescripciones técnicas	54
4.9.1. Recomendaciones.....	56
4.10. Criterios de adjudicación	57
4.10.1. Ponderación de las variables básicas con precisión y neutralidad	57
4.10.2. Instrumentos objetivos de evaluación	60
4.10.3. Umbrales máximos y mínimos.....	61
4.10.4. Recomendaciones.....	63
4.11. Duración	63
4.11.1. Recomendaciones.....	66
4.12. Condiciones especiales de ejecución	66
4.12.1. Recomendaciones.....	67
4.13. Consecuencias derivadas de ilícitos de competencia	67
4.13.1. Recomendaciones.....	69
5. Asesoramiento y formación por la CNMC	70
5.1. Recomendaciones	71
Anexo I. Participación de pymes en contratación pública	72
Recomendaciones.....	72
Anexo II. Compra pública tecnológica	74
Recomendaciones.....	74
Anexo III. Compra pública en el ámbito local	76
Recomendaciones.....	76
Anexo IV. Listado para verificar el cumplimiento de las recomendaciones	79

1. Introducción

La CNMC está trabajando en los últimos años en un proceso de actualización de su [Guía sobre Contratación Pública y Competencia \(2011\)](#) con el fin de promover la competencia en todas las fases del ciclo de aprovisionamiento público. Una vez analizadas la planificación (fase I) y los encargos a medios propios y los convenios de colaboración (fase II), ahora se aborda la **preparación y diseño de las licitaciones públicas (fase III)**¹.

Esta etapa es trascendental por su impacto en los niveles de concurrencia y de competencia efectiva en los procedimientos de selección de los contratistas. Solo a través de procedimientos que maximicen la concurrencia, se podrá garantizar que exista competencia efectiva “por el mercado” y, por tanto, beneficiarse de ésta: mejores precios, mayores niveles de calidad, innovación y sostenibilidad de las ofertas, y mejores y mayor variedad de prestaciones, etc. Al mismo tiempo, a mayor concurrencia, se producirá un menor riesgo de colusión.

Esta Guía se dirige a las entidades del sector público que intervienen en el mercado como demandantes de bienes y servicios. Su finalidad es proporcionar orientaciones prácticas para que, en ejercicio de su discrecionalidad técnica, conozcan mejor el impacto de sus decisiones en términos de competencia².

La Guía presenta el siguiente contenido³:

- Exposición de los principios relacionados con la correcta toma de decisiones en el ámbito del aprovisionamiento público (apartado 2).
- Identificación de los principales riesgos que, para la competencia y la eficiencia, se presentan en las decisiones relativas a la preparación y diseño de las licitaciones, y las recomendaciones prácticas para prevenirlos o minimizarlos (apartados 3 y 4).
- Comunicación de los cauces para solicitar el asesoramiento y la formación por la CNMC en estas materias (apartado 5).

¹ El proyecto de actualización prevé el estudio de todas las fases que componen el ciclo de aprovisionamiento público: I [Planificación](#); II [Alternativas a la contratación pública \(encargos a medios propios y convenios de colaboración\)](#); III Preparación y diseño; IV Adjudicación; V Ejecución; y VI Evaluación. Más información en la [web de la CNMC](#).

² La [Estrategia Nacional de Contratación Pública 2023-2026](#) ha confirmado la necesidad de formación especializada en materia de competencia entre las medidas de profesionalización de los empleados públicos vinculados con las compras públicas.

³ Para este trabajo se han tenido en cuenta las conclusiones recabadas de la [consulta pública](#) realizada por la CNMC a finales de 2023 sobre los obstáculos a los que se enfrentan las pymes para participar en el mercado de la contratación pública.

- Recomendaciones para facilitar la participación de pymes en los procedimientos de contratación (anexo I).
- Recomendaciones para la compra pública tecnológica (anexo II).
- Recomendaciones para la compra pública de ámbito local (anexo III).
- Listado de comprobaciones para facilitar la verificación del cumplimiento de las recomendaciones recogidas en esta Guía (anexo IV).



2. Principios inspiradores para una gestión eficiente de los expedientes de contratación

En la fase de preparación y diseño de las licitaciones y contratos públicos los órganos de contratación cuentan con una amplia discrecionalidad a la hora de determinar los requisitos y condiciones que mejor respondan a sus necesidades, pero eso no significa que tengan una libertad de decisión ilimitada, por lo que deben explicar las razones justificativas que, en cada caso, le han llevado a tomar esas decisiones y permitir su posterior control.

Para maximizar la apertura a la competencia de los procesos de licitación, esta Comisión considera que los poderes públicos deben **orientar ese margen de discrecionalidad, no solo a través de los principios rectores de la contratación pública, sino también ajustándose a los principios de buena regulación y administración que deben orientar cualquier intervención pública en los mercados**⁴.

Cuadro n.º 1. Principios orientadores

Principios rectores de la contratación pública. Para alcanzar el objetivo fundamental de eficiencia en el gasto público (selección de la oferta económicamente más ventajosa), se contemplan los principios de libertad de acceso de los licitadores e igualdad de trato, el de no discriminación, el de la salvaguarda de la libre competencia, el de transparencia y el de integridad. Se caracterizan por su transversalidad, ya que deben respetarse en todas las fases del expediente contractual⁵. La inclusión de criterios sociales, medio ambientales o de innovación, además de cumplir con ciertos requisitos de relación con el objeto del contrato, debe respetar el objetivo común de eficiencia en la utilización de los fondos públicos.

Principios de buena regulación (necesidad, proporcionalidad y no discriminación, entre otros). El conjunto de aspectos regulatorios y decisiones tomadas en la preparación y diseño de las licitaciones no podrá fundamentarse en requisitos discriminatorios, innecesarios o desproporcionados respecto de la finalidad pública perseguida, de forma que limiten injustificadamente la participación de los operadores (conurrencia) y la formulación de las mejores ofertas (competencia)⁶.

⁴ Entre otras, [Resolución 382/2021, de 15 de octubre de 2021](#), del Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía: "(...) tal potestad discrecional se halla condicionada por una serie de elementos reglados y por los principios generales del derecho administrativo y de la contratación, entre los que figura la salvaguarda de la libre competencia, la no discriminación e igualdad de trato entre entidades candidatas, y, sobre todo, el principio de proporcionalidad aludido [artículos 1 y 132 de la [Ley 9/2017, de 8 de noviembre](#), de Contratos del Sector Público (LCSP) y 4 de la [Ley 40/2015, de 1 de octubre](#), de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP)]".

⁵ Artículos 1 y 132 de la LCSP.

⁶ Artículo 4 de la LRJSP y artículo 129 de la [Ley 39/2015, de 1 de octubre](#), del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP), así como artículo 5 de la [Ley 20/2013, de 9 de diciembre](#), de Garantía Unidad de Mercado (LGUM).

Principio de buena administración. Impone a las Administraciones públicas la obligación de desplegar una conducta lo suficientemente diligente como para evitar posibles disfunciones derivadas de su actuación o resultados arbitrarios. Implica que se motiven las decisiones y que se acredite que se adoptan con objetividad y de forma congruente con los fines de interés público que justifican la actuación, tomando en consideración todas aquellas circunstancias que conforman la realidad fáctica y jurídica subyacente. No es suficiente el mero respeto de los procedimientos y trámites, ya que el objetivo es conseguir la plena efectividad de las garantías y derechos reconocidos legal y constitucionalmente a los ciudadanos⁷.

Principio de neutralidad competitiva. Implica asegurar que ningún operador obtenga ventajas injustificadas en el procedimiento de contratación pública por razones puramente subjetivas (titularidad, nacionalidad o forma legal, etc.)⁸.

⁷ [STJUE de 7 de noviembre de 2024, C-683/22](#) “el poder adjudicador debe respetar el principio general del Derecho de la Unión relativo a una buena administración, principio que los Estados miembros deben respetar cuando aplican el Derecho de la Unión”. También el Tribunal Supremo ([Sentencia 4357](#), de 23 de octubre de 2023) considera que la buena administración está implícita en la Constitución (artículos 9.3 y 103), y reconocida en el artículo 3.1.e) de la LRJSP y en los artículos 41 y 42 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, así como en algunos Estatutos de Autonomía).

⁸ OCDE (2021), [Recomendación sobre neutralidad competitiva](#), (OECD/LEGAL/0462); OCDE (2024), [Competitive Neutrality Toolkit: Promoting a Level Playing Field](#).

3. Actuaciones preparatorias

Partiendo de una adecuada planificación de las necesidades de aprovisionamiento público y de su correspondiente programación⁹, los gestores de compras deben realizar actuaciones preparatorias para concretar los elementos esenciales del futuro contrato. Entre las mismas destacan los **estudios de mercado**, ya sean de carácter interno, elaborados por el propio órgano de contratación, o a través de consultas a terceros (artículo 115 LCSP).

3.1. Estudios de mercado internos

Los estudios de mercado son esenciales para disponer de la información relevante que permita: determinar las necesidades del órgano de contratación, identificar las soluciones que el mercado podría ofrecer para satisfacerlas, preparar adecuadamente el procedimiento de licitación favoreciendo la participación y seleccionar la oferta más eficiente en términos de calidad-precio.

Además, un correcto aprovechamiento de los datos disponibles permitirá obtener una mejor relación calidad-precio a través de una adecuada planificación de las licitaciones, mejorar el acceso de potenciales nuevos licitadores (en particular de pymes) y reforzar la lucha contra el fraude y la colusión.

La ausencia de este tipo de análisis de mercado (*desk-based market research*), conlleva, entre otras complicaciones, los siguientes riesgos:

Cuadro n.º 2. Riesgos

- × Genera aversión de los licitadores a presentarse a la licitación, ya que aspectos relevantes como el presupuesto, las especificaciones técnicas o los criterios de solvencia y adjudicación podrían estar alejados de las capacidades disponibles en el mercado.
- × Dificulta el juicio de la razonabilidad y adecuación de las ofertas e incluso complica identificar si hay indicios de colusión en ellas.
- × Entorpece el despliegue de una efectiva estrategia de la contratación pública para alcanzar objetivos públicos complementarios.
- × Dificulta la prevención de incidencias durante el posterior procedimiento de licitación.

Desde un enfoque de competencia, teóricamente el mercado se define mediante dos variables fundamentales: el producto y la dimensión geográfica.

⁹ Guía CNMC sobre la planificación de la contratación pública como herramienta para promover la competencia y la eficiencia ([G-2019-02](#)).

- El mercado de producto comprende la totalidad de los productos y servicios que pueden considerarse intercambiables o sustituibles debido a sus características, su precio o el uso que se prevea hacer de ellos.
- El mercado geográfico comprende la zona en la que las empresas desarrollan actividades de suministro de los productos y de prestación de los servicios de referencia, en la que las condiciones de competencia son suficientemente homogéneas y que puede distinguirse de otras zonas geográficas próximas debido, en particular, a que las condiciones de competencia en ella prevalecientes son sensiblemente distintas a aquéllas.

A pesar de que estas variables presentan particularidades en materia de contratación pública, dada la presunción de la existencia de un mercado único a nivel de la UE, su conocimiento es relevante para entender su funcionamiento interno y características.

De igual modo, debe tenerse conocimiento de la supervisión que los organismos fiscalizadores (estatales o autonómicos) hayan podido realizar del mercado en cuestión, especialmente, pero no solo, por parte de las autoridades de competencia. A través de sus diferentes instrumentos (análisis de conductas anticompetitivas, concentraciones empresariales, estudios sectoriales...) se puede mejorar enormemente el conocimiento del funcionamiento del mercado en cuestión¹⁰.

Este análisis permitirá una aproximación sobre los potenciales proveedores, tendencias del mercado, disponibilidad de alternativas, desarrollos e innovaciones, costes de la prestación, precios de mercado e información sobre el ciclo de vida de bienes y servicios.

¹⁰ Cabe mencionar a este respecto en particular la [página web de la CNMC](#).

Estas son algunas de las variables que, sin ánimo exhaustivo, deberían estar presentes en el análisis:

Cuadro n.º 3. Variables para el estudio de mercado previo

Demanda

- Determinación y estimación de las necesidades con una visión estratégica y no una mera extrapolación de necesidades históricas. Las herramientas de Inteligencia Artificial (IA) ya permiten el análisis predictivo de necesidades basándose en datos y mejorar la planificación de la contratación pública.
- Resultados de la evaluación *ex post* de licitaciones similares convocadas (públicas y privadas): información sobre el nivel de concurrencia y perfil de los licitadores y de los adjudicatarios, el valor del contrato medio adjudicado por CPV y por lote, descuentos obtenidos o análisis de bajas alcanzadas.
- Segmentación del producto: el análisis de los distintos segmentos de mercado, ya sea para bienes o servicios, es fundamental a la hora de entender su dinámica competitiva. En mercados donde los productos tienen una elevada diferenciación, la sustituibilidad entre ellos será menor que en mercados donde todos los bienes son prácticamente homogéneos. Los productos homogéneos pueden generar una mayor competencia en precio que aquéllos en los que existe una diferenciación, dado que ésta última permite a las empresas competir en variedad y en calidad. Los productos sustitutivos, por otro lado, ejercen una presión competitiva sobre el mercado, de forma que su existencia limita el ejercicio de poder de mercado de las empresas suministradoras.
- Nivel de concentración de la demanda y capacidad de negociación: una demanda muy concentrada tendrá un mayor poder de negociación frente a la oferta, mientras que una demanda atomizada carecerá, en general, de capacidad de negociación. Por otro lado, es también recomendable analizar el potencial coste de cambio de proveedor. Cuanto mayor sea el coste de cambio, menor será el poder de negociación de la demanda, y viceversa¹¹. Además, una demanda coordinada o concentrada supone un contrapeso al poder de mercado de la oferta.

¹¹ Por ejemplo, en la compra de tecnología (TICs, Nube) es frecuente la concentración de la oferta y el desequilibrio respecto de los órganos de contratación (especialmente respecto de los pequeños). Véanse las recomendaciones para la compra tecnológica recogidas en el anexo III de esta Guía.

Oferta

- Características del mercado y líneas de desarrollo: diversidad y perfil de los operadores activos (pymes y no); existencia de barreras de entrada (ej. regulatorias, económicas) y posibilidades de nuevos entrantes; demografía empresarial (salida y entrada de empresas); futuras tendencias, desarrollos tecnológicos e innovaciones; indicadores económico-financieros; evolución de precios. A través del tratamiento masivo de datos sectoriales y de contratación pública, las nuevas tecnologías, como los sistemas de IA, permiten obtener esa información.
- Indicadores de competencia: grado de concentración del mercado (estática y dinámica); tensión competitiva y variables fundamentales de competencia, como el precio, la calidad, la diferenciación de productos, la tasa de innovación o de productividad; la estabilidad de las cuotas de mercado; la recepción de ayudas públicas por parte de los potenciales licitadores¹²; los potenciales riesgos de prácticas colusorias (por ejemplo, precedentes de resoluciones sancionadoras de las autoridades de competencia) o sectores con niveles elevados de concentración de la oferta, existencia de barreras de entrada o excesivamente transparentes.
- Proceso productivo: en el caso de mercados especialmente técnicos, como podrían ser los mercados energéticos o algunos mercados de productos industriales, se debería incluir una explicación detallada del proceso de elaboración del producto o servicio para entender mejor sus características y las dificultades técnicas a las que se enfrentan los productores. El objetivo es valorar la sustituibilidad de la oferta y con ello contribuir igualmente a la delimitación del mercado relevante.
- Rentabilidad y beneficios: en un mercado competitivo, aunque existan diferencias en los beneficios empresariales entre empresas y a lo largo del tiempo, existirá una tendencia a que las rentabilidades tiendan a largo plazo a aproximarse al coste del capital. Una situación en la que los beneficios se mantienen constantemente por encima del coste del capital, sin entrada de nuevas empresas al mercado, podría indicar que hay limitaciones a la competencia.

¹² Cabe recordar que la normativa española de contratación pública contempla particularmente la recepción de ayudas vinculándolo a la posibilidad de que haya afectado a la presentación de ofertas anormalmente bajas, para verificar si aquellas se ajustan a la normativa de ayudas de Estado (art. 149.5). Sin embargo, parece oportuno señalar que la recepción de ayudas por los potenciales licitadores (todavía más si cabe si son las recibidas por los licitadores efectivamente presentados) es un elemento más de relevancia que los órganos de contratación pueden llegar a conocer, por ejemplo, a través de las referencias recogidas en las bases de datos de subvenciones. De igual modo, cabe recordar que existe normativa de la UE (Reglamento 2022/2560 sobre las subvenciones extranjeras que distorsionan el mercado interior) que recoge una serie de obligaciones a este respecto para las empresas de fuera de la UE que hayan recibido aquellas.

La recopilación de la información necesaria para la investigación puede obtenerse de fuentes muy diversas, desde portales oficiales (ej. plataformas de contratación, institutos oficiales de estadísticas, portales de transparencia) a catálogos de productos o servicios.

Aunque analizar información histórica (por ejemplo, sobre licitaciones pasadas) es un buen punto de partida, debe completarse con otras fuentes para que el análisis de mercado sea efectivo. Así los contratos licitados en el pasado pueden haber partido de procedimientos no competitivos, haber sido afectados por acuerdos colusorios, o simplemente pueden haber cambiado las condiciones de mercado, lo que reduce la utilidad de dichos datos.

Por otro lado, el intercambio de experiencias y conocimientos entre distintos órganos de contratación resulta de gran utilidad para mejorar el diseño de las licitaciones y maximizar la eficiencia en la contratación pública¹³. Particularmente, el establecimiento de redes de colaboración entre órganos de contratación de ámbito local es especialmente relevante como herramienta de apoyo y aprendizaje, así como para explorar posibles formas de contratación conjunta, crear economías de escala y compartir recursos¹⁴.

La implementación de nuevas tecnologías como las herramientas de inteligencia artificial (IA) en el ámbito de la contratación pública supone una transformación clave para mejorar la eficiencia, la transparencia y la competencia en las licitaciones, beneficiando tanto a las administraciones como a los operadores económicos:

¹³ Por ejemplo, el proyecto "[Big Buyers Working Together](#)" impulsado por la Comisión Europea en 2023 para apoyar la cooperación entre compradores del sector público con gran poder adquisitivo y fomentar el uso más extendido de la contratación pública estratégica de soluciones innovadoras y sostenibles.

¹⁴ Por ejemplo, a través de la formación de mancomunidades de municipios con el fin de optimizar actividades como la gestión de servicios públicos (agua, residuos, alumbrado, etc.), la promoción turística y cultural, el desarrollo rural o la protección del medio ambiente; o la creación de plataformas digitales abiertas de intercambio de conocimientos e información sobre la compra pública de ámbito local (ver anexo III de esta Guía sobre las recomendaciones para contratación pública local).

- Mejora la gestión interna y la toma de decisiones basadas en datos. Concretamente, permite optimizar recursos y reducir errores en todas las fases del procedimiento de contratación. Por ejemplo, en la fase preparatoria permite el tratamiento masivo de datos para analizar el mercado sin necesidad de consultas preliminares, identificando experiencias similares y prediciendo resultados de licitaciones¹⁵; mejorar la redacción de pliegos, verificando la coherencia y completitud de los requisitos y la fijación de criterios de solvencia y adjudicación adecuados y proporcionales al objeto del contrato¹⁶.
- Incrementa la eficiencia y eficacia. La IA potencia la eficiencia de los procedimientos analizando grandes volúmenes de datos, identificando riesgos y optimizando los criterios de solvencia y adjudicación, facilitando su evaluación y verificación.
- Fomenta la concurrencia y, en especial, la participación de pymes. Facilita la identificación de oportunidades de licitación, automatiza y agiliza procesos, simplifica trámites, garantiza la transparencia y reduce cargas y costes de participación. Además, permite minimizar los errores que generan inseguridad jurídica y desconfianza entre los potenciales licitadores interesados.
- Refuerza la integridad, la transparencia (rendición de cuentas) y la lucha contra el fraude, incluyendo la detección de prácticas anticompetitivas como la colusión, incentivando comportamientos disuasorios entre los operadores¹⁷.

Estas herramientas de análisis pueden ser especialmente útiles para hacer frente a las dificultades a las que se enfrentan las entidades locales de menor tamaño en la preparación y diseño de sus licitaciones, debido en gran medida a la falta de recursos técnicos y humanos¹⁸.

¹⁵ El proyecto "[Espacio de Datos de Contratación Pública](#)" tiene como finalidad favorecer el acceso a datos integrando en una plataforma distintas bases de datos de ámbito europeo y nacional y la aplicación de herramientas de análisis basadas en tecnologías avanzadas permitiendo la toma de decisiones y el diseño de políticas públicas basadas en evidencia, el intercambio de conocimientos, una mayor digitalización y una detección efectiva del fraude y la colusión. También mejorará el acceso a las convocatorias, en particular para las pymes. [Comunicación de la Comisión Contratación pública: Un espacio de datos para mejorar el gasto público, impulsar la elaboración de políticas basadas en datos y mejorar el acceso de las pymes a las licitaciones 2023/C 98 I/01](#) (C/2023/1696).

¹⁶ Igualmente, la IA resulta útil en la fase de licitación para, entre otras cuestiones, prevenir conflictos de interés, verificar el cumplimiento de los requisitos de acceso, automatizar la evaluación de ofertas mediante fórmulas o porcentajes y asegurar objetividad y motivación en juicios de valor; y reducir tiempo y errores en las publicaciones. Respecto de la fase de ejecución, permite optimizar el seguimiento y control del cumplimiento contractual en tiempo real y detectar patrones de sobrecostes e incumplimientos, previniendo conflictos de interés y fraudes en subcontrataciones, entre otros aspectos.

¹⁷ Por ejemplo, la herramienta BRAVA de la CNMC (*Bid rigging Algorithm for Vigilance in Antitrust*) que clasifica las ofertas presentadas por los licitadores en competitivas o como potencialmente colusorias.

¹⁸ En el Anexo III se recogen recomendaciones en este sentido.

En todo caso, la implantación de estas nuevas tecnologías y herramientas de IA en contratación pública requiere, además de su correcta supervisión por los responsables de compras, de los siguientes elementos: implementar herramientas de planificación estratégica, capacitación de los empleados públicos a través de competencias específicas, colaboración entre entidades públicas, digitalización de las licitaciones y disponibilidad de datos relevantes, de calidad, que estén actualizados y sean fiables¹⁹.

3.1.1. Recomendaciones

Cuadro n.º 4. Análisis del mercado

- ✓ Maximizar la capacidad de análisis a través de un riguroso estudio previo de mercado que permita conocer sus principales características tanto de la oferta (características generales del mercado y dinámicas competitivas) como de la demanda (estimación ajustada de las necesidades y evaluación *ex post* de licitaciones similares), especialmente ante necesidades complejas, innovadoras o estratégicas.
- ✓ Recurrir a herramientas como la IA para predecir necesidades, analizar el mercado y obtener información valiosa para asistir a los órganos de contratación en la toma de decisiones. Para asegurar un uso correcto de estas herramientas es necesario que los datos sean de calidad, se utilicen por personal especializado y se adopten medidas que garanticen la protección de los datos personales y de la información comercialmente sensible.
- ✓ Fomentar la colaboración entre órganos de contratación y compartir buenas prácticas y experiencias. No obstante, debe tenerse en cuenta que la información histórica disponible debe ser revisada de forma crítica.
- ✓ Reforzar la capacitación del personal del órgano de contratación en técnicas de análisis de mercados.

Particularmente, puede consultarse un cuadro con **recomendaciones para la compra pública tecnológica en el Anexo II de esta Guía**.

3.2. Consultas preliminares de mercado

Para suplir las carencias de información, las entidades contratantes pueden implantar distintas estrategias de asesoramiento por parte de terceros (ej. expertos, academia, autoridades independientes) incluida la interacción con el mercado (operadores). En este ámbito, destaca la figura de las consultas preliminares de mercado (CPM) previstas en el artículo 115 LCSP.

¹⁹ La CNMC ha aplicado sistemas de IA para el estudio de mercado de distintas licitaciones en ejercicio de su función consultiva, por ejemplo: [INF/CNMC/456/23](#) sobre el Acuerdo marco de obras en las bases, acuartelamientos y establecimientos del Ejército de Tierra y otros informes accesibles en la [web de la CNMC](#).

Las CPM son de gran utilidad para armonizar la satisfacción de las necesidades públicas con la realidad de los mercados. Además, pueden promover el acceso de licitadores a la contratación pública, singularmente de las pymes y de nuevos entrantes, ya que su colaboración en las consultas no impide su participación en el procedimiento de contratación que, en su caso, posteriormente se licite, y además podrían familiarizarse con las necesidades demandadas por la entidad contratante²⁰.

Sin embargo, un mal planteamiento o diseño de las consultas puede conllevar ciertos riesgos:

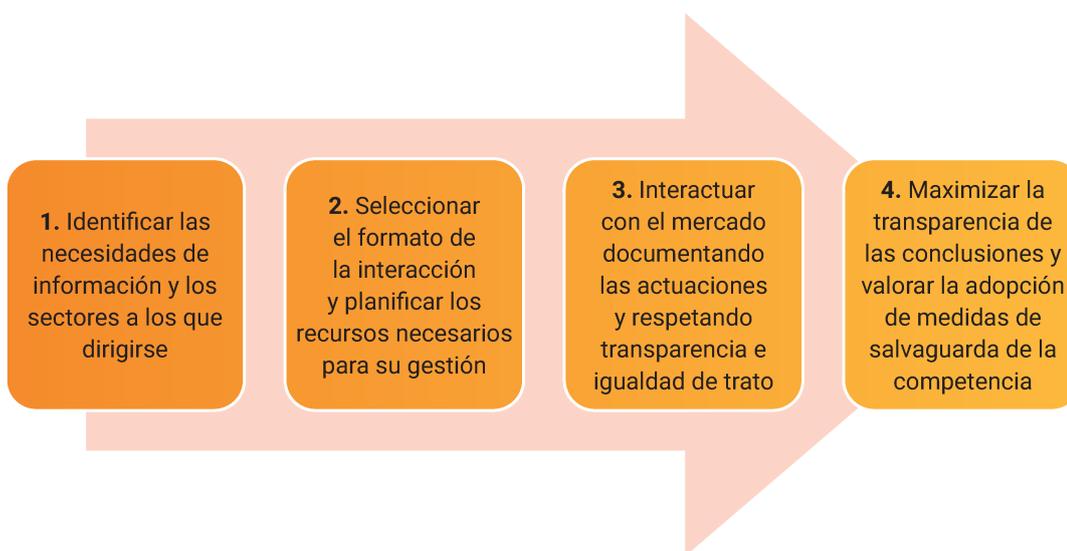
Cuadro n.º 5. Riesgos

- × Fortalecer injustificadamente la posición competitiva de determinados operadores en detrimento de un acceso a las licitaciones en condiciones de igualdad, no discriminación y libre competencia²¹.
- × Favorecer conflictos de interés y prácticas colusorias.
- × Dilatar innecesariamente los procedimientos de contratación.

A continuación, se ofrece un análisis más detallado de las distintas fases de la CPM:

3.2.1. Proceso de consulta

Gráfico n.º 1. Pasos para interactuar con el mercado o con terceros (“Meet the market”)



Fuente: elaboración propia.

²⁰ Igualmente, la publicación de los planes anuales de compras favorece la participación de los operadores en los procedimientos de contratación (Guía CNMC sobre la planificación de la contratación pública como herramienta para promover la competencia y la eficiencia ([G-2019-02](#))).

²¹ Por ejemplo, [Resolución 539/2024, 26 abril, del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales](#) (TACRC) en la que declara que la actuación de un órgano de contratación vulneró las reglas legalmente aplicables, causando un indebido privilegio y vulneración del principio de competencia en favor de la empresa adjudicataria, que tuvo un conocimiento previo del proyecto al haber sido elaborado por ella misma, y le permitió concurrir a la licitación en cuestión en posición de ventaja.

1. Identificar las necesidades de información y seleccionar los sectores a los que dirigirse

El órgano de contratación deberá valorar la utilidad de recurrir a una CPM, cuya finalidad puede ser, en cualquier caso, muy variada²². Para una utilización correcta de la figura, se aconseja:

- Valorar el grado de complejidad e innovación o el carácter estratégico que requiere la necesidad demandada y las carencias de información no cubiertas a través de los análisis previos, de forma que permitan definir la necesidad y el objeto del contrato, y verificar el concreto *estado del arte* en que se encuentra el mercado. Ello es especialmente relevante en mercados en constante evolución, como los tecnológicos.
- Considerar los agentes y sectores o subsectores que podrían aportar conocimiento a las cuestiones planteadas (por ejemplo, empresas, tercer sector, investigadores, fabricantes, etc.). La selección del objeto de la interacción con terceros y el público al que va dirigida deben plantearse lo más ampliamente posible (evitar aproximarse a un proveedor concreto o a un grupo de proveedores u organizaciones profesionales o empresariales específicas sin justificación suficiente) y, en todo caso, no restringir la participación de cualquier otra entidad o persona interesada. Además, toda participación debe realizarse de forma individualizada e independiente, y la información aportada ser veraz y constatable.
- Orientar el diálogo con operadores a la definición de las especificaciones técnicas (en términos de exigencias funcionales o rendimiento), y evitar cualquier referencia a marcas, patentes u operadores que favorezca o penalice a determinadas empresas. Debe garantizarse que la participación en las consultas y la definición de las especificaciones técnicas no pueda suponer el otorgamiento de derechos exclusivos que vulneren los principios de igualdad, no discriminación y concurrencia competitiva.
- En el caso en el que se externalice el asesoramiento y la consultoría para la realización de la CPM, el órgano de contratación debe motivar la selección de las fuentes consultadas (la identidad de las personas físicas o jurídicas consultadas o que colaboren en la fase preparatoria) y la metodología empleada. Igualmente deberán contemplar medidas que eviten casos de conflictos de interés o falseamiento de la competencia si las personas o entidades que han tenido implicación en la fase preparatoria guardan relación con los potenciales licitadores (ej. terceros expertos o consultores que asesoran a potenciales licitadores).

²² Por ejemplo, servir para seleccionar el procedimiento de contratación apropiado y mejorar su planificación, preparación y gestión; determinar los requisitos de acceso y criterios de adjudicación que fomenten las condiciones para que el mercado ofrezca las mejores soluciones disponibles; fijar las prescripciones técnicas que no se cierren a una solución concreta, dejando margen a nuevas; identificar oportunidades para implantar la contratación pública estratégica; y aumentar la confianza y la credibilidad entre los proveedores y su participación, entre otras cuestiones. En la compra pública de innovación, por ejemplo, que implica la aportación de soluciones nuevas, acudir a la CPM está especialmente aconsejado.

2. Seleccionar el formato y planificar los recursos necesarios

Para que el proceso de CPM sea de utilidad, deben considerarse los recursos disponibles para su preparación y tramitación, así como para el análisis de los resultados obtenidos. De igual modo, el formato (ej. jornadas y presentaciones de proveedores, ferias sectoriales, cuestionarios, entrevistas, consultas escritas...) no es inocuo en términos de salvaguarda de la libre competencia.

Se recomienda elegir el modelo que cumpla estos parámetros: que ofrezca las mayores garantías de implicación de operadores; que permita recabar aportaciones de todos los posibles interesados y que evite los contactos e intercambios de información entre aquellos con el fin de prevenir el riesgo de colusión (por ejemplo, si se convoca a una sesión formativa y todos los potenciales licitadores están presentes se crea un escenario potencial de riesgo de comportamientos colusorios)²³.

3. Publicar la convocatoria de CPM y documentar las actuaciones

Una vez diseñada la consulta se recomienda:

- Maximizar la difusión de la convocatoria, más allá de los canales obligatorios (perfil de contratante) y ofrecer información clara sobre el objeto de esta (e incluso añadir los posibles CPV afectados si fuera posible), el formato y los requisitos para realizar las aportaciones, así como la identificación de los terceros que vayan a participar y su justificación (asesores, expertos, autoridades independientes, etc.).
- Fomentar la participación prestando especial atención a los requisitos y plazos contemplados y los criterios sobre el tratamiento de la información recogida que pueda ser considerada confidencial o comercialmente sensible por los participantes.
- Centralizar y archivar toda la información sobre las actuaciones en esta fase y actualizar la misma en la medida en la que se produzca cualquier novedad para que sea accesible a todos los eventuales interesados en la consulta, incluidos a los potenciales interesados en la posterior licitación.
- En caso de que el órgano de contratación detecte indicios de concertación en las respuestas recibidas, deberá ponerlo en conocimiento de la autoridad de competencia correspondiente (CNMC o autonómica) según lo establecido en los artículos 132 y 150 de la LCSP²⁴.

²³ La Autoridad Mexicana de Competencia (COFECE) sancionó en 2018 a varias compañías que manipularon la información sobre precios aportada en la fase de investigación de mercado previa a los procedimientos de licitación ([nota de prensa](#)). La CNMC ha recomendado evitar contactos entre potenciales licitadores (por ejemplo, [INF/CNMC/018/16](#) Informe sobre el Acuerdo marco para la adopción de tipo de los suministros de mobiliario general y especializado; e [INF/CNMC/008/16](#) Informe sobre el Acuerdo marco para la adopción de tipo de los suministros de material de oficina no inventariable).

²⁴ [Guía de la CNMC dirigida a los órganos de contratación pública para la remisión de indicios de conductas contrarias a la competencia](#) (2024).

4. Publicar los resultados y conclusiones de las actuaciones realizadas

El órgano de contratación debe contrastar, procesar y valorar la información suministrada. Posteriormente, debe elaborar y publicar, en todo caso en el perfil del contratante, un informe con los resultados de las actuaciones realizadas (ej. los estudios realizados y sus autores, las entidades consultadas y las que han participado, las cuestiones que se les han formulado y las respuestas a las mismas).

La publicación del referido informe es necesaria incluso cuando se decida que no procede promover una licitación con posterioridad, ya que es información de utilidad para otros órganos de contratación. En cuanto a la información a incluir en el informe, se recomienda que, a la hora de exponer los resultados y conclusiones de la CPM, se haga de forma agregada, de forma que no venga identificada cada respuesta con el operador participante. Además, se deben respetar las garantías ofrecidas respecto a la información confidencial o comercialmente sensible.

3.2.2. Recomendaciones

Cuadro n.º 6. Consultas preliminares de mercado

- ✓ Valorar la utilidad de acudir a una CPM teniendo en cuenta la naturaleza de la necesidad demandada (soluciones complejas o innovadoras frente a compras recurrentes) y la disponibilidad de información que permitan concretar la necesidad y preparar adecuadamente la licitación.
- ✓ Diseñar preferentemente consultas abiertas a todos los potenciales interesados, maximizando la difusión de su convocatoria y con plazos de participación acordes a su contenido. Motivar suficientemente el recurso a destinatarios concretos y las fuentes consultadas, así como el formato y la metodología empleada.
- ✓ Plantear preferentemente cuestiones de tipo técnico o técnico-económico, pero no exclusivamente económico, considerando el plazo razonable concedido para su contestación, sin que supongan una carga desproporcionada para los participantes.
- ✓ Priorizar las consultas por escrito que establezcan un cauce unidireccional de comunicación (órgano de contratación-participante) a través de medios electrónicos. En caso de celebrar jornadas o talleres formativos, optar por formato online y participación anónima. En los supuestos de formato híbrido (presencial-online), retransmitir su celebración y facilitar el acceso a la grabación lo antes posible para su consulta por cualquier eventual interesado.
- ✓ Requerir que la participación por los distintos operadores interesados sea independiente y que la información aportada sea veraz y contrastable. Tomar medidas que eviten casos de conflictos de interés o falseamiento de la competencia si las personas o entidades que han tenido implicación en la fase preparatoria guardan relación con los potenciales licitadores (ej. consultores, asesores).
- ✓ Centralizar toda la información relativa a las consultas e interacciones con el mercado y sus resultados, sin perjuicio de las obligaciones de publicación en el perfil del contratante (ej. resolución de dudas durante el proceso). Vincular la información de la CPM a la licitación posterior, especialmente incluyendo el informe de conclusiones y resultados en el expediente de contratación, y facilitando su acceso durante todo el proceso por parte de cualquier interesado.

- ✓ Contrastar la información recabada con espíritu crítico y evitar que influya en la determinación de un objeto contractual tan concreto y delimitado que únicamente se ajuste a las características técnicas de uno o algunos de los participantes. Cuando la participación sea baja, esta exigencia obtiene mayor relevancia.
- ✓ No publicar ni facilitar información que sea confidencial y/o comercialmente sensible, relativa a soluciones propuestas por los participantes o sobre secretos industriales, técnicos o comerciales y/o derechos de propiedad industrial o intelectual, cuando su difusión pueda ser contraria a los intereses comerciales legítimos de los participantes y/o perjudicar la competencia leal entre las empresas del sector.
- ✓ Indicar si la información recabada y procesada es de utilidad para el diseño y preparación de una licitación y evitar que su convocatoria se retrase para no desincentivar la participación. En todo caso, se debe ofrecer un plazo adecuado para presentar las ofertas.
- ✓ Evitar que los potenciales licitadores que han participado en la CPM tengan acceso a información o documentación contractual de manera privilegiada que les coloque en una posición de ventaja competitiva en el posterior proceso de licitación.
- ✓ Excluir a los participantes en la consulta de la licitación (considerando igualmente a las entidades vinculadas a éstos) sólo si no hay otro medio de asegurar que no se falsea la competencia e igualdad de trato si bien, en todo caso, deberá darse a éstos la oportunidad de alegar su prueba en contrario.
- ✓ Realizar seguimiento y análisis de los resultados de la consulta para detectar, en su caso, indicios de concertación en las respuestas. En caso de sospecha, comunicarlo a la autoridad de competencia correspondiente.

4. Diseño de las licitaciones públicas

Los órganos de contratación tienen discrecionalidad para diseñar el procedimiento y configurar los pliegos de la manera más adecuada para la satisfacción de sus necesidades, pero en todo caso deben evitar establecer disposiciones que limiten injustificadamente la competencia efectiva en el proceso (artículo 132 LCSP).

De ahí la importancia de que, en el expediente de contratación, los órganos de contratación motiven suficientemente sus decisiones, especialmente aquellas que limiten tanto la participación como la capacidad de competir de las empresas licitadoras, especialmente pymes, por ser determinantes para obtener la mejor oferta en la relación calidad-precio.

Además, el fomento de la participación de las pymes es un principio integrador de la contratación pública (artículo 1.3 de la LCSP) y para alcanzarlo es fundamental que el diseño de las licitaciones públicas contemple medidas que reduzcan barreras y faciliten su acceso. Sin perjuicio de las recomendaciones generales recogidas en este apartado, en el **Anexo I de esta Guía se recogen medidas específicas para facilitar el acceso de las pymes a la contratación pública.**

Cuadro n.º 7. Buenas prácticas para favorecer la concurrencia, especialmente de pymes

El Ayuntamiento de Riba-roja de Túria ha impulsado diversas medidas que han favorecido el incremento de los niveles de participación de sus licitaciones públicas, especialmente de pymes²⁵:

- ✓ Centralización de toda la información y documentos en una web “portal del licitador”.
- ✓ Simplificación y normalización de trámites y pliegos: uso de tablas resumen y plantillas.
- ✓ Maximizar la transparencia y la rendición de cuentas: difusión de la actividad contractual a través de redes sociales; la publicación de los planes anuales de compras; las retransmisiones en directo de las mesas de contratación; cuestionarios a licitadores sobre su experiencia en el proceso para identificar áreas de mejora; visor de los contratos licitados y adjudicados actualizado a tiempo real; y la publicación de las memorias anuales de resultados con información relevante (participación de pymes y ahorros obtenidos).
- ✓ Sustitución del contrato menor por los sistemas dinámicos de adquisición.
- ✓ Servicio de atención al licitador a través de diversos canales de comunicación (Oficina, teléfono, correo electrónico, redes sociales) y formación y Guías a las pymes.
- ✓ Profesionalización de los órganos de contratación y del resto del personal del Ayuntamiento.

²⁵ Para más información puede consultarse [la web del Ayuntamiento de Riba Roja de Túria](#).

4.1. Objeto del contrato

La definición del objeto del contrato debe reflejar la necesidad a satisfacer, siendo esencial para atraer a potenciales licitadores que su determinación sea precisa y clara. Sin embargo, la falta de adecuada identificación de la naturaleza y extensión de las necesidades a satisfacer con el objeto del contrato puede implicar:

Cuadro n.º 8. Riesgos

- × Restringir la entrada a potenciales licitadores que pudieran ofertar soluciones más ventajosas desde punto de vista de calidad, innovación, precio, etc.
- × Limitar injustificadamente la competencia entre las ofertas presentadas.

Para delimitar el objeto del contrato correctamente, debe tenerse en consideración la totalidad de soluciones o en su caso, productos y servicios que pueden considerarse intercambiables o sustituibles debido a sus características, su precio o el uso que se prevea hacer de ellos.

Puede definirse en atención a las necesidades o funcionalidades concretas que se pretenden satisfacer, sin que se cierre a una solución única. En especial, se definirán de este modo en aquellos contratos en los que se estime que pueden incorporarse innovaciones tecnológicas, sociales o ambientales que mejoren la eficiencia y sostenibilidad de los bienes, obras o servicios que se contraten (ej. contrato de suministro, instalación y mantenimiento de luminarias LED en el alumbrado público para mejorar la eficiencia energética y la seguridad).

A la hora de definir el objeto del contrato, especialmente en contratos de servicios o suministros relacionados con sistemas de información, habrá que atender a aspectos de interoperabilidad²⁶.

Igualmente, deben aprovecharse adecuadamente los instrumentos de normalización de los contratos públicos para fomentar la máxima participación de proveedores en los procesos de licitación y garantizar el principio de transparencia²⁷.

En este sentido, a la hora de vincular un CPV con el objeto del contrato debe prestarse especial atención al nivel de especificación disponible (valorando igualmente otros CNAE existentes, si es que se ajustan a la realidad del mercado)²⁸, de forma que permita determinar con precisión la necesidad demandada, ya que será determinante para las exigencias de solvencia y clasificación empresarial, así como para otros aspectos, como determinar si se trata de un servicio o de un posible contrato reservado.

²⁶ [Reglamento 2024/903 de 13 de marzo de 2024](#), de 13 de marzo de 2024, por el que se establecen medidas a fin de garantizar un alto nivel de interoperabilidad del sector público en toda la Unión.

²⁷ Por ejemplo, la [Resolución 27/2023](#), de 17 de enero de 2023 del Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid estimó el recurso interpuesto contra el CPV seleccionado por el órgano de contratación por considerar que no guardaba vinculación con el objeto del contrato al tratarse de un código genérico. En consecuencia, el Tribunal anuló los pliegos y restantes documentos.

²⁸ Resulta fundamental que los CPV y CNAE estén actualizados atendiendo a los cambios que se hayan podido producir en el mercado.

Cuadro n.º 9. Definición del objeto del contrato

En un acuerdo marco para el suministro de vehículos turismos dividido en cinco lotes (por tipo de vehículo) se recomendó por la CNMC ampliar el objeto del contrato a vehículos de km 0 ya que, de cumplir con las condiciones técnicas requeridas, podrían resolver la necesidad demandada a precios competitivos. Por otro lado, se propuso considerar la figura del alquiler de vehículos de servicio ligeros (con o sin conductor) sin opción de compra. El alquiler ocasional de un vehículo permitiría que el sector público pudiera suplir las mismas necesidades de transporte de personal con un método más ágil, aprovechando nuevas formas de prestación de servicios e introducir competencia en el proceso pues podrían entrar en el acuerdo marco otras empresas distintas de las de fabricantes y distribuidores de automóviles²⁹.

4.1.1. Recomendaciones

Cuadro n.º 10. Determinación del objeto del contrato

- ✓ Delimitar el objeto del contrato con precisión y en términos funcionales, teniendo en cuenta las necesidades a satisfacer y los resultados esperados.
- ✓ Definir de forma neutral el objeto del contrato, sin introducir sesgos injustificados a favor de operadores concretos, dejando margen a las potenciales licitadoras para que presenten sus mejores soluciones.
- ✓ Utilizar adecuadamente los instrumentos de categorización (Códigos CPV, CNAE) para que guarden coherencia con el objeto del contrato y se ajusten a la realidad del mercado:
 - ✓ Seleccionar el CPV que mejor se ajuste al objeto del contrato.
 - ✓ Optar por varios códigos si no hay uno específico que resulte adecuado, incluyendo el más genérico y los complementarios.
 - ✓ Comparar y analizar los resultados obtenidos en términos de competencia, como el nivel de concurrencia y de eficiencia económica, por el uso de distintos CPV para contratos similares.

4.2. División en lotes

El órgano de contratación debe decidir cuestiones como dividir o no el objeto del contrato, el diseño de los lotes y la imposición de límites en cuanto al número de lotes que un licitador puede ofertar o ganar (artículo 99 de la LCSP).

²⁹ [INF/CNMC/159/17](#) – Informe de la CNMC sobre el Acuerdo Marco para suministro de vehículos turismos.

Todas estas decisiones tienen un impacto evidente en las condiciones de concurrencia y competencia de cada licitación, de ahí la importancia de su correcta motivación para minimizar la existencia de riesgos como los siguientes:

Cuadro n.º 11. Riesgos

- × Desincentivar a la participación de cierto perfil de operadores, en particular, pero no solo, de las pymes.
- × Llevar a resultados deficientes en términos de calidad-precio.
- × De consagrarse estructuras de diseño ya empleadas anteriormente, aumentaría el riesgo de comportamiento colusorio.

4.2.1. División en lotes: diseño y límites

Si la naturaleza del contrato permite la realización independiente de su objeto, la división en lotes favorece la competencia porque promueve la concurrencia de licitadores, especialmente, de pymes y de potenciales nuevos entrantes.

Concretamente, se les facilita el acceso tanto cuantitativa como cualitativamente. Cuantitativamente, porque el tamaño de los lotes puede corresponder mejor a la capacidad de estas entidades y, cualitativamente, porque el contenido de los lotes puede corresponder más estrechamente a su sector de especialización.

Además, la desagregación en lotes evita la dependencia de un único proveedor, particularmente si hay costes elevados de cambio, y diversifica los riesgos ante potenciales incidencias en la ejecución del contrato.

Excepcionalmente, la legislación permite limitar tanto el número de lotes a los que un licitador puede presentar oferta como el número máximo que pueden adjudicarse. Ambas limitaciones deben considerarse como restricciones a la competencia y deben interpretarse como una excepción a la regla general de libre concurrencia que puede reducir la eficiencia si obstaculiza la obtención de ofertas que mejor representen la relación calidad-precio, por lo que debe realizarse una aplicación restrictiva y debidamente motivada de las mismas.

Este tipo de limitaciones puede facilitar el reparto de contratos entre los licitadores (especialmente si el valor de los diferentes lotes es similar) y, además, puede desincentivar la participación y reducir la presión competitiva, ya que algunos operadores podrían no considerar que el esfuerzo vale la pena si solo pueden ganar uno o pocos lotes.

En todo caso, es preferible limitar el número de lotes que pueden adjudicarse a un licitador antes que optar por restringir el número de lotes a los que pueden presentarse ofertas, cuando ello sea necesario para preservar la competencia o garantizar la fiabilidad del suministro (especialmente en mercados donde existe el riesgo de acaparamiento de lotes por parte de un único operador, como en aquellos con pocos competidores, altas barreras de entrada y costes de cambio elevados). Los beneficios de aplicar esta limitación a la adjudicación deben superar la consiguiente pérdida de competencia.

Por ejemplo, cuando del análisis del mercado se extraiga la presencia de nuevos operadores especializados en prestaciones objeto del contrato, imponer límites al número de lotes que se pueden adjudicar a los incumbentes puede favorecer la concurrencia y la competencia por cada lote, mejorar el resultado de la licitación y generar un impacto positivo en las dinámicas competitivas a medio plazo en el sector.

En cuanto a la posibilidad de contemplar ofertas integradoras, debe considerarse que puede favorecer a los grandes operadores frente a los pequeños y facilitar estrategias de subsidios cruzados, pudiendo tener efectos dinámicos de cierre del mercado en licitaciones sucesivas. Sin embargo, también puede aportar soluciones eficientes en circunstancias concretas (ej. ofertas innovadoras) e incluso favorecer la participación de operadores de distinto perfil, siendo imprescindible que el órgano de contratación evalúe la viabilidad de estas ofertas. Por ello, se recomienda un análisis comparativo de las ganancias en eficiencia frente a los perjuicios en competencia que conllevaría.

4.2.2. No división en lotes

Excepcionalmente, la no desagregación en lotes puede justificarse atendiendo a las circunstancias concretas que deben motivarse suficientemente por el órgano de contratación³⁰. De acuerdo con la LCSP, se presume que son motivos válidos:

- × El riesgo de restringir injustificadamente la competencia. En estos casos, el órgano de contratación deberá solicitar informe previo a la autoridad de la competencia correspondiente para que se pronuncie sobre la apreciación de dicha circunstancia³¹.

La división en lotes puede entrañar igualmente riesgos para la competencia: si su diseño no es adecuado, puede facilitar comportamientos colusorios³² o puede reducir la competencia al apreciarse como un modelo menos eficiente (ej. por renunciar al aprovechamiento de economías de escala de los operadores). En ocasiones, no dividir el contrato en lotes puede ser más atractivo para los operadores y favorecer la participación de un mayor número de competidores con diferentes niveles de especialización.

En cualquier caso, solo a través de un adecuado análisis de mercado y de la necesidad demandada, se podrá valorar para cada caso concreto si la división (y en ese caso, su diseño) o la no desagregación puede restringir o no la competencia en el supuesto concreto.

³⁰ Resoluciones [435/2023](#), de 13 de abril y [602/2023](#), de 18 de mayo, del Tribunal Administrativo Central entre otras.

³¹ En el caso de la CNMC, a través de su registro electrónico: <https://sede.cnmc.gob.es/tramites/remision-escritos-AAPP>

³² [OCDE-SIGMA Checklist for protecting competition when splitting contracts into lots](#), *Public Procurement Toolbox*; OECD (2018), [SMEs in Public Procurement: Practices and Strategies for Shared Benefits](#).

- × El riesgo para la correcta ejecución de las diversas prestaciones del contrato desde el punto de vista técnico o por implicar la necesidad de coordinar la ejecución de las diferentes prestaciones, que no sería posible con distintos lotes y pluralidad de contratistas. Estas circunstancias deben fundamentarse debidamente en el expediente de acuerdo con los principios inspiradores recogidos en esta Guía y descartar que no hay alternativa de diseño de lotes que garantice el buen resultado de la ejecución del contrato.

Cuadro n.º 12. División en lotes del contrato centralizado de suministro de uniformes

Los pliegos para el suministro de prendas de uniforme del Ejército de Tierra aglutinaban en su objeto la fabricación de una gran variedad de artículos textiles y de calzado y la prestación de servicios de distribución en un único lote. El órgano de contratación defendía que este diseño era necesario para garantizar coordinación entre distintos operadores, facilitar las labores de seguimiento y control del cumplimiento y como garantía de suministro. Este esquema, que se venía utilizando en las últimas convocatorias, no favorecía la competencia y concurrencia y fomentaba en exceso la participación en forma de UTE.

Teniendo en cuenta la naturaleza del contrato, el análisis de mercado realizado y la experiencia de otros contratos públicos de objeto similar licitados, la CNMC cuestionó las razones alegadas para justificar la idoneidad del lote único y recomendó dividir el objeto del contrato para fomentar la participación de distintos operadores, especialmente de pymes, y con ello favorecer que la licitación se llevara a cabo en condiciones de competencia efectiva. Se propuso que se exploraran distintas opciones de diseño de lotes -en función de las actividades económicas, artículos demandados, zonas de entrega, perfil de los peticionarios, tipo de pedido-, que fueran de distinto tamaño y que no se correspondiera con el potencial número de licitadores, como medidas preventivas de prácticas colusorias³³. Finalmente, el órgano de contratación dividió el contrato en 20 lotes, uno dedicado al operador logístico y el resto sobre las distintas prendas de vestir y de calzado y otros materiales.

Cuadro n.º 13. Diseño de lotes restrictivos de la concurrencia

En un acuerdo marco para el suministro de material sanitario y puesta a disposición del equipamiento necesario para la realización de hemodiálisis, el diseño de uno de los lotes favorecía arbitraria y desproporcionadamente a un licitador y excluía al resto puesto que una de las prestaciones incluida en el referido lote solo podía ser satisfecha por una única empresa. Las razones aducidas en defensa de la configuración del lote no son proporcionadas al efecto restrictivo de la concurrencia y el hecho de que solo se haya presentado una oferta (la presuntamente beneficiada) es un indicio de que la configuración del lote es restrictiva de la competencia, existiendo configuraciones alternativas más respetuosas con los principios de libre acceso al contrato y salvaguarda de la libre competencia³⁴.

³³ [INF/CNMC/484/23](#) Contratación del suministro de vestuario del Ejército de Tierra. Otros informes en los que se ha analizado la división en lotes para mejorar los niveles de concurrencia y competencia: [INF/DP/0007/14](#), [INF/CNMC/136/18](#) e [INF/CNMC/124/24](#) sobre contratos centralizados de telecomunicaciones para la AGE en los que se ha recomendado una mayor desagregación de lotes y en el [INF/CNMC/033/19](#) Contratación pública del programa de turismo del IMSERSO para las temporadas 2019/2020 y 2020/2021 en el que se propuso un diseño diferente de los lotes.

³⁴ [Resolución 089/2024, de 17 de mayo](#), del Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de la Comunidad Autónoma de Euskadi.

4.2.3. Recomendaciones

Cuadro n.º 14. Diseño de lotes

- ✓ Prever la división en lotes con el fin de maximizar la concurrencia, especialmente de pymes, siempre que la naturaleza o el objeto del contrato permita su realización independiente, de acuerdo con la LCSP.
- ✓ Motivar suficientemente las decisiones respecto al diseño de lotes y las restricciones de participación o adjudicación, más allá de apelar a las causas formales contempladas en la LCSP. Este tipo de cuestiones deben basarse en un riguroso estudio de mercado y en las características de la necesidad demandada.
- ✓ Analizar detenidamente las condiciones del mercado y la necesidad a satisfacer que motiven la no división en lotes por el riesgo de restringir injustificadamente la competencia. Sin descartar este efecto en algún caso, es normalmente mayor la afectación a la competencia cuando, pudiendo hacerse, no se divide en lotes.
- ✓ Valorar, respecto a las técnicas de agregación de la demanda (ej. contratos centralizados, acuerdos marco), un adecuado modelo de lotes que minimice las exigencias de solvencia o clasificación, relacionándolas con la cuantía y especialización de cada lote, y que permita la participación de un mayor número de empresas (particularmente, pymes).
- ✓ Considerar preferente la limitación respecto del número de lotes que pueden adjudicarse a un mismo licitador antes que restringir el número de lotes a los que puede presentar oferta, en el caso en el que se justifique necesario para prevenir efectos indeseados, como la excesiva dependencia con un proveedor determinado.
- ✓ Adoptar cautelas para prevenir la colusión:
- ✓ Fomentar el mayor número de participantes: cuanto mayor sea el número de licitadores, menor será el riesgo de colusión, ya que aumenta la dificultad para llegar a un acuerdo colusorio.
- ✓ Si se divide en lotes, se aconseja:
 - ✓ Evitar la simetría de manera que el número de lotes, su valor estimado o distribución geográfica, en su caso, no se aproxime o replique la estructura del mercado (número de operadores y sus cuotas de mercado).
 - ✓ Optar, en la medida de lo posible, por un mayor número de lotes que de potenciales licitadores porque dificulta el reparto.
 - ✓ Alterar en lo posible la división y configuración de lotes de licitaciones pasadas para dificultar la concertación de operadores o al menos ser un elemento que pueda desestabilizarla.
- ✓ Si no se divide en lotes, vigilar la participación conjunta de licitadores (ej. UTE) que no respondan a una justificación objetiva considerando las características de las empresas y el contexto en el que se produce. En ese caso, comunicarlo a la autoridad de competencia correspondiente³⁵.

³⁵ Artículo 69.2 LCSP y [Guía a los Órganos de Contratación Pública para la remisión de indicios de conductas contrarias a la competencia](#) (CNMC, 2024). UTE es un instrumento en principio legítimo y autorizado legalmente para su uso por las licitadoras, salvo que encubra un acuerdo restrictivo de la competencia. Es ilustrativa la Resolución sancionadora CNMC de 19 de agosto de 2023, [S/0008/21 LICITACIONES MATERIAL MILITAR](#), en la que se recoge la jurisprudencia sobre la antijudicialidad de las UTE desde la óptica de la normativa de defensa de la competencia.

4.3. Variables económicas y presupuestarias

Los órganos de contratación tienen que estimar determinadas cuestiones económicas como el presupuesto base de licitación y su desglose en costes directos e indirectos; el valor estimado que refleja el interés económico potencial del contrato y que es trascendental para la determinación del régimen jurídico, de publicidad y de recursos; la valoración del ciclo de vida de los bienes y servicios o el riesgo operacional en las concesiones.

Todos ellos tienen un claro impacto en las condiciones de competencia, ya que son determinantes para atraer el interés del sector privado y realizar una asignación eficiente de los fondos públicos (arts. 100 y 101 LCSP). De una valoración incorrecta de estas variables, se desprenden ciertos riesgos:

Cuadro n.º 15. Riesgos

- × Desincentivos a la participación y a la competencia efectiva en precios (incluida la valoración de las ofertas anormalmente bajas), conllevando una asignación ineficiente de los recursos públicos.
- × Modificaciones contractuales y revisiones de precios.
- × Sobrecompensación a los contratistas, con posible afectación de la normativa de ayudas de Estado.

De acuerdo con la LCSP, el presupuesto base de licitación (PBL) debe ser adecuado a los precios de mercado y representar el límite máximo de gasto. En contratos de servicios intensivos en mano de obra (ej. vigilancia y seguridad, limpieza, consultoría, etc.) es obligatorio su desglose en costes directos (ej. materiales, transporte, costes laborales a partir del convenio laboral de referencia, etc.), indirectos y otros eventuales gastos³⁶ (ambos se suelen calcular aplicando un porcentaje sobre los gastos directos -entre 10% y 20% de los gastos generales y entre 6-10% de beneficio industrial-). Solo para los contratos de obras, la normativa vigente establece unas indicaciones³⁷.

La otra cara de la moneda del PBL es el precio del contrato, el cual vendrá determinado en el proceso de adjudicación (art. 102 LCSP). Por tanto, es relevante que el PBL esté bien calculado para permitir que exista competencia efectiva entre las ofertas (se presume que las bajas serán menores si el PBL está muy ajustado a mercado, pero al mismo tiempo permite competir en otras variables cualitativas. Además, en esos casos, realizar ajustes en el beneficio industrial puede mejorar el interés por concurrir).

³⁶ Los Tribunales administrativos de recursos contractuales han determinado que la obligación de desglose aplica a los contratos de servicios en los que el coste económico principal sean los costes laborales porque permite verificar que el presupuesto es suficiente para cubrir esos costes salariales y otros necesarios para la correcta prestación del servicio (entre otras, RTACRC [84/2019](#) y [633/2019](#), TACPA [44/2021](#), OARC [120/2021](#)).

³⁷ Art. 131 del [Real Decreto 1098/2001](#), de 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento general de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.

El valor estimado del contrato (VEC) debe tener en cuenta los costes derivados de la normativa laboral y otros costes de la ejecución material de los servicios, los gastos generales de estructura, el beneficio industrial, además de tener en cuenta posibles prórrogas y modificaciones (art. 101 LCSP). En esa estimación la referencia deben ser los precios habituales en el mercado.

Cabe recordar que la normativa de contratación pública no prohíbe que un operador se presente a una licitación pública habiendo recibido ayudas de Estado, siempre que estas sean acordes con las disposiciones del Derecho de la UE³⁸.

Pero el cálculo de estas variables económicas esenciales del contrato es relevante desde la óptica de ayudas de Estado. La finalidad es que las operaciones de contratación pública no otorguen ventajas indebidas a ciertas empresas adjudicatarias más allá de lo que se podría obtener en el mercado, pues de no ser así se podría distorsionar la competencia y contravenir la normativa de la UE sobre ayudas estatales (arts. 107 y ss. TFUE).

Para ello es esencial que el procedimiento de licitación sea competitivo, transparente y no discriminatorio, permitiendo que la oferta más ventajosa refleje el valor del mercado. En otras ocasiones, como cuando no se puede determinar un precio de mercado en procedimientos negociados sin licitación previa o cuando solo se presenta una oferta, el órgano de contratación debería justificar suficientemente que el precio es el adecuado³⁹.

4.3.1. Recomendaciones

Cuadro n.º 16. Determinación de las variables económicas

- ✓ Conocer tanto el peso económico de las necesidades demandadas como las principales variables económicas del mercado (costes de producción, precios de mercado, etc.) para diseñar procedimientos adecuados que incentiven la participación y la presentación de ofertas competitivas, minimizando el riesgo de modificaciones sobrevenidas o incidencias durante la ejecución del contrato.
- ✓ Justificar en el expediente las actuaciones orientadas al establecimiento del VEC y PBL, así como del precio del contrato (asesoramiento especializado, estudios de costes, consultas preliminares de mercado, análisis de esas variables y los posibles modificados respecto de licitaciones pasadas o de otras similares de órganos de contratación, etc).
- ✓ Garantizar que no se otorguen ventajas económicas indebidas a las empresas adjudicatarias más allá de lo que sería una retribución ordinaria de mercado para evitar conflicto con la normativa de ayudas de Estado.

³⁸ Sentencia del Tribunal Supremo [3972/2023](#), de 2 de octubre de 2023.

³⁹ [COMUNICACIÓN](#) de la Comisión Europea: Orientaciones sobre la contratación pública en materia de innovación (2021).

4.4. Contratación pública estratégica

La contratación pública tiene un enorme potencial para la promoción de otras políticas públicas en materia medioambiental, social, de innovación y desarrollo, de promoción de pymes y de empresas de economía social, y de defensa de la competencia (preámbulo de la LCSP).

La LCSP establece la incorporación en los pliegos de criterios de aquella índole (CPE) de manera transversal y preceptiva siempre y cuando guarden relación con el objeto del contrato y su inclusión proporcione una mejor relación calidad-precio en la prestación contractual, así como una mayor y mejor eficiencia en la utilización de los fondos públicos⁴⁰.

El reto por cumplir es integrar dichos criterios de manera consistente con el fomento de la libre competencia y no a costa de ella, en línea con lo recogido en el preámbulo de la propia LCSP. De lo contrario, se producirían una serie de riesgos:

Cuadro n.º 17. Riesgos

- × De no estar instaurados en la política interna de las empresas, pueden implicar un coste, especialmente pero no solo, para las pymes, que desincentive su participación o que conlleve una ventaja injustificada para empresas con mayor capacidad.
- × Vinculación de las compras de proximidad con exigencias de arraigo territorial.
- × Recurso a la implantación de UTE que pudieran ser denominadas de “conveniencia” con el único objetivo de poder participar, lo que en ocasiones conlleva problemas de gestión interna entre las empresas participantes y de correcta ejecución del contrato.

Con el fin de evitar que la utilización de cláusulas de contratación pública estratégica sea gravosa para la concurrencia y la competencia, debe motivarse suficientemente el cumplimiento de los requisitos legales (vinculación al objeto del contrato y respeto de los principios rectores de la contratación) y considerar el impacto que genera en las potenciales licitadoras. Por ello, estos criterios deben ser analizados adicionalmente desde la óptica de los principios de buena regulación y administración (necesidad, proporcionalidad y la mínima distorsión de la competencia).

En cuanto a su diseño, los órganos de contratación deben considerar estratégicamente cuál es la finalidad perseguida y valorar previamente el impacto de su inclusión en las distintas fases del procedimiento (como criterio de solvencia, de adjudicación o como condición especial de ejecución), ya que sus efectos son normalmente muy diferentes en cada una.

⁴⁰ Artículo 202 LCSP para las condiciones especiales de ejecución.

Por ejemplo, si se exigen como requisito de solvencia, el potencial de constituir una injustificada barrera de entrada es mayor si no está debidamente justificado en relación con el objeto del contrato. Pero si se refiere a condiciones especiales de ejecución, los licitadores podrán valorar el coste que les supondría de resultar finalmente adjudicatarios, de forma que cuanto mayor sea el plazo de ejecución, mayor interés habrá por adaptarse a las exigencias en cuestión (amortización del coste).

Cuadro n.º 18. Tecnología BIM (*building information modeling*)

- ✓ Esta tecnología BIM (Modelado de la Información de Construcción) es una forma de trabajo en el sector de la construcción que se basa en la colaboración de diferentes actores (administración contratante y contratistas) en torno a modelos digitales de las construcciones, a las que se asocian diferentes tipos de información, desde la fase de diseño hasta la ejecución y mantenimiento de los proyectos de construcción pública.
- ✓ Su uso en contratación pública genera un impacto positivo en la reducción de costes (mejora la eficiencia del gasto público), la transparencia y la calidad y sostenibilidad de los contratos de obra. Además, contribuye a la transformación digital del sector de la construcción a través del fomento de la innovación, en línea con la contratación pública estratégica.
- ✓ Sin embargo, su introducción debe ser gradual y progresiva, atendiendo a las necesidades de adaptación de los operadores del sector pues debido a sus elevados costes y la exigencia de formación específica del personal, puede constituir una barrera de entrada que limite la concurrencia a la licitación de los contratos de obras especialmente de las pymes⁴¹. Adicionalmente, debe considerarse el impacto de su exigencia como criterio de solvencia, siendo preferible como prescripción técnica o condición especial de ejecución⁴².

4.4.1. Compras de proximidad

Existe el riesgo de que las compras de proximidad se vinculen a criterios relacionados con el origen, domicilio social o cualquier otro indicio del arraigo territorial de las empresas.

El TJUE ha aclarado los elementos negativos que impedirían su uso: que se apliquen de manera discriminatoria, que no estén justificados por razones imperiosas de interés general, que no sean adecuados para garantizar la realización del objetivo que persiguen o vayan más allá de lo necesario para alcanzar dicho objetivo⁴³.

⁴¹ Apartado 6 de la disposición adicional decimoquinta de la LCSP y [Plan de Incorporación de la Metodología BIM en la Contratación Pública](#) (2023).

⁴² Entre otras, la Resolución [1543/2023](#), de 30 de noviembre, del TACRC.

⁴³ Sentencia del TJUE, de 27 octubre de 2005, [C-234/03](#), *CONSTE*.

En esta línea, la doctrina ha considerado que los requisitos de arraigo territorial no pueden ser considerados como condición de aptitud para contratar con el sector público, ni como criterio de valoración por vulnerar los principios de igualdad y no discriminación y oponerse al artículo 18.2 a) de la LGUM⁴⁴.

Sin embargo, se ha admitido la utilización de requisitos territoriales como compromiso de adscripción de medios o como condición especial de ejecución, siempre que se justifique suficientemente por el órgano de contratación los criterios del TJUE antes expuestos: su necesidad para la correcta ejecución del contrato, su ajuste al principio de proporcionalidad, su relación con el objeto y el importe del contrato y su adecuación a los principios de concurrencia, igualdad y no discriminación⁴⁵.

En todo caso, las previsiones de productos o compras de proximidad no deberían enfocarse en beneficio de determinadas empresas locales. Si la razón de interés público que se alega está relacionada con la sostenibilidad, debería optarse por sistemas objetivos de medición, como los que afectan a la cuantificación de la huella de carbono o la exigencia de ciclos cortos de distribución y no en la localización de los potenciales proveedores. Igualmente, en compras alimentarias, si lo que se quiere fomentar es la calidad del producto, el criterio debe orientarse hacia productos de temporada o frescos, sin que la proximidad del proveedor deba ser necesariamente un factor clave a este respecto⁴⁶.

Por tanto, debe evitarse el establecimiento de requisitos de arraigo territorial con el fin de favorecer directamente a empresas locales, sin perjuicio de que los órganos de contratación decidan priorizar la sostenibilidad, la calidad y la innovación en sus contratos.

⁴⁴ El artículo 18.2 a) de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de **garantía de la unidad de mercado** (LGUM) prevé como requisitos discriminatorios los que se basen directa o indirectamente en el lugar de residencia o establecimiento del licitador. Además, véanse, entre otros, el [Informe de la JCCPE 9/09](#), de 31 de marzo de 2009; la Resolución [184/2021](#), de 26 de febrero, del TACRC: “*Son discriminatorias las condiciones de arraigo territorial cuando se configuran como requisitos de solvencia o como criterios de adjudicación, admitiéndose, por el contrario, cuando se exigen como un compromiso de adscripción de medios al adjudicatario o como condiciones de ejecución siempre que, en este supuesto, respeten el principio de proporcionalidad y guarden relación con el objeto del contrato.*”; o la Resolución 967/2022, de 28 de julio, del TACRC, sobre motivos justificados para exigir una determinada implantación territorial en la prestación del servicio (teleasistencia domiciliaria).

⁴⁵ La referida STJUE de 27 de octubre de 2005, C- 234/03, señaló que la exigencia de tener abierta una oficina en el momento de presentar las ofertas, aunque la existencia de esta oficina se pudiera considerar adecuada para garantizar la prestación correcta del contrato, era manifiestamente desproporcionada y, en cambio, no existía ningún obstáculo para establecerla como una condición que se debe cumplir durante la ejecución del contrato, siendo suficiente en fase de adjudicación el compromiso de tenerla. En esta línea, las Resoluciones 101/2013, de 6 de marzo, y 187/2013, del 23 de mayo, del TACRC.

⁴⁶ Entre otros, [Informe 2/2023](#), de 19 de enero, de la Junta Consultiva de Canarias.

Cuadro n.º 19. Compras de proximidad y comedores escolares

La CNMC analizó el proyecto de real decreto sobre licitaciones de concesiones de servicios de restauración que introdujo criterios de sostenibilidad en los pliegos que afectaban a comedores escolares, concretamente la compra de proximidad o la utilización de un canal corto de distribución.

Si la razón de interés general es de tipo medioambiental, la CNMC aconseja acudir a sistemas objetivos de medición de la huella de carbono del conjunto de tareas (recogida, transporte distribución de productos) porque no siempre el operador más próximo al centro escolar es el que mejores prestaciones ofrece en este sentido.

Por ello, recomendó definir claramente el concepto de compra de proximidad para evitar que las administraciones contratantes dispongan de excesiva discrecionalidad, no identificar proximidad con arraigo territorial (lo que podría favorecer a ciertas empresas) y evitar la vinculación con proximidad geográfica del proveedor.

En consecuencia, aconsejó un enfoque basado en el producto (y no en el productor) sobre la base de sistemas objetivos de medición, así como analizar qué tipo de exigencia contractual puede minimizar mejor los potenciales efectos negativos sobre la competencia. El Real Decreto finalmente aprobado siguió la recomendación de la CNMC⁴⁷.

4.4.2. Etiquetas y certificados

En cuanto a la forma de acreditar el cumplimiento de este tipo de condiciones, el órgano de contratación de manera motivada puede utilizar etiquetas sociales, medioambientales o sistemas de gestión certificados (artículos 93, 94 y 127 LCSP) siempre que estén vinculados al objeto del contrato, sean estrictamente necesarios y cumplan con los principios de equivalencia (admitiendo otros certificados alternativos y cualquier medio de prueba adecuado), proporcionalidad y no discriminación.

Por ello, la determinación de los certificados o etiquetas a exigir como solvencia técnica debe realizarse teniendo en cuenta su accesibilidad a todas las partes interesadas, sin que éstos puedan estar restringidos a determinados licitadores (ej. cuando se constata que tanto su obtención como mantenimiento requiere de recursos económicos, especialización y tiempo que no pueden asumirse fácilmente por determinado perfil de operadores) y siempre que no constituya un obstáculo injustificado a la competencia.

⁴⁷ [IPN/CNMC/024/24](#), sobre PRD desarrollo 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 (artículo 4.1.b)). En esta misma línea, el [IPN/CNMC/044/21](#) sobre el APL del fomento de ecosistemas de empresas emergente y las [Recomendaciones de la CNMC a los poderes públicos para una recuperación inclusiva](#).

Además, si se prevén como criterio de adjudicación, debe reforzarse su motivación respecto de su vinculación directa y específica con el objeto del contrato (no a una característica de la propia empresa) y la capacidad de los certificados o etiquetas para permitir una evaluación objetiva y comparativa del rendimiento de las ofertas (ej. si se dispone del certificado en cuestión se demuestra que la ejecución del contrato se realizará de manera superior respecto a las ofertas que no lo incluyan)⁴⁸.

4.4.3. Reservas

La reserva de lotes o contratos a determinado perfil de operadores es una medida que pretende crear un espacio protegido de contratación pública donde los operadores cuyo objetivo principal sea la integración social y profesional de personas discapacitadas o desfavorecidas compitan solo con otros operadores que se hallen en circunstancias comparables, puesto que no puede esperarse que sean capaces de competir en condiciones normales de mercado debido a su significativa contribución social.

Esta medida debería utilizarse de forma excepcional y restringirse a situaciones en las que este tipo de operadores no puedan competir por ser adjudicatarios de contratos no reservados porque así se haya constado de forma práctica⁴⁹.

Cuadro n.º 20. Reserva de contratos

La CNMC ha recomendado que la reserva de lotes o contratos a un determinado perfil de entidades, como medida para fomentar la contratación pública estratégica, se realice teniendo en consideración los requisitos legales y los principios de igualdad de trato y proporcionalidad.

Aconseja evaluar *ex ante* si el nivel de concurrencia efectiva y de asignación eficiente de los fondos públicos que se consigue con las limitaciones en los perfiles de beneficiarios de las reservas es el adecuado. De cara al establecimiento de niveles mínimos de reserva, recomienda que se planifique y analice previamente la demanda (necesidades que se licitarán) y la oferta (empresas de inserción y centros especiales de empleo de iniciativa social que potencialmente podrían participar en las licitaciones cuyo contrato o lotes sean susceptibles de reserva).

En paralelo, considera que deben plantearse otras alternativas que favorezcan la participación de este tipo de entidades en las licitaciones públicas (como la división en lotes o la formación en este ámbito), ya que, en principio, si demuestran capacidad de competir con otros operadores sin necesidad de que se produzca la reserva siempre sería deseable esta fórmula abierta al mercado en su conjunto.

⁴⁸ Entre otras, Sentencia del Tribunal Europeo de Justicia, de 24 de enero de 2008 ([C-532/06, Lianakis y otros](#)) y Resolución [117/2023](#), 7 de septiembre, del TARCYL sobre un contrato de mantenimiento de equipos de radiología consideró que incluir el certificado de calidad ISO 27001 (ciberseguridad) como criterio de adjudicación, se refiere a la empresa en su conjunto, no a la prestación demandada y carece de relación con la prestación objeto del contrato.

⁴⁹ [IPN/CNMC/011/23](#) Informe sobre el APL Integral de Impulso de la Economía Social.

Con el fin de encontrar un equilibrio adecuado entre el uso estratégico de la contratación pública y la no afectación injustificada a la competencia, se recomienda:

4.4.4. Recomendaciones

Cuadro n.º 21. Contratación pública estratégica

- ✓ Promover una adecuada planificación y preparación que permita adoptar un enfoque verdaderamente estratégico de la política de contratación pública (social, medioambiental o de innovación), identificando los expedientes de contratación donde puede ser más factible su consecución.
- ✓ Integrar dichos criterios de manera consistente con el fomento de la libre competencia y no a costa de ella. Por ello, debe motivarse en cada caso el valor añadido que aportan aquellas cláusulas (en términos de eficiencia) y asegurar su compatibilidad con los demás principios orientadores de la contratación pública.
- ✓ Evitar que sean especialmente gravosas para pymes o nuevos entrantes, de manera que se evalúe su impacto en términos de concurrencia y competencia.
- ✓ Justificar de forma razonada si se deben configurar como criterios de solvencia, de adjudicación o condiciones especiales de ejecución. En un plano teórico, estas últimas podrían minimizar el impacto de competencia por cuanto solo se exigen al adjudicatario y permiten amortizar su coste, sobre todo en contratos de larga duración.
- ✓ Exigir o valorar de manera motivada sistemas de gestión certificada, normas técnicas, distintivos, etiquetas o sellos, siempre que se permita la presentación de otros instrumentos equivalentes a los requeridos, se encuentren vinculados con el objeto del contrato y sean estrictamente necesarios y proporcionales al mismo.
- ✓ Establecer una metodología de evaluación de resultados (indicadores de seguimiento y de cumplimiento) que pueda determinar el impacto de las cláusulas medioambientales, sociales o de innovación en términos de coste-beneficio.

4.5. Tipos de negocios jurídicos

Ante una necesidad pública, en ocasiones, existen distintos negocios jurídicos para satisfacerla (contratos públicos de obras, suministros y servicios, concesiones públicas de servicios y de obras, acción concertada, contratos administrativos especiales, concesiones demaniales, contratos patrimoniales, convenios de colaboración, etc.), lo que conlleva igualmente la existencia de diferentes normas (ej. contratación pública, de patrimonio, de bases de régimen local, etc.) y enfoques en cuanto a la búsqueda de competencia efectiva⁵⁰.

⁵⁰ Por ejemplo, en el ámbito de los servicios sociales la legislación prevé la figura no contractual para la provisión de estos (ej. acción concertada) o través de mecanismos contractuales basados en la concurrencia y libre competencia, que pueden diseñarse de manera que cumplan con los principios de calidad, continuidad asistencial, accesibilidad, asequibilidad, disponibilidad y exhaustividad, todo eso en atención a la especial naturaleza y trascendencia para nuestra sociedad de las prestaciones que engloban esta tipología de servicios. ([Informe de 9 de febrero de 2024 la ACCO sobre el Anteproyecto de ley de los instrumentos de provisión del Sistema Ppúblico de Servicios Sociales](#)).

En líneas generales, debe tenerse claro que la finalidad de los contratos públicos es la consecución de un fin público propio de la Administración contratante, mientras que en las autorizaciones o concesiones demaniales el fin es privativo del sujeto que obtiene el título habilitante, sin perjuicio de que la actividad privada esté abierta al público⁵¹.

En cualquier caso, cabe identificar ciertos riesgos:

Cuadro n.º 22. Riesgos

- × Dar preferencia a determinados negocios jurídicos en detrimento de la normativa de contratación pública sin analizar previamente las necesidades, finalidad perseguida y modalidades disponibles para escoger aquella que genere mejores resultados en términos de eficiencia e interés general.
- × Optar por procedimientos de adjudicación que no garanticen la concurrencia y competencia (ej. la normativa patrimonial prevé procedimientos con adjudicaciones directas o sorteos).

Si bien no todo negocio jurídico tiene la consideración de contrato público, en la medida en la que la decisión de la entidad pública pueda tener un impacto en el mercado o en el desarrollo de actividades económicas, debería analizarse la necesidad, proporcionalidad y no discriminación de la solución escogida como fundamento para su justificación⁵².

Por ejemplo, para el desarrollo de algunas actividades económicas, los operadores privados tienen que hacer uso del espacio público (ej. en mercadillos, festivales, ferias etc.) siendo necesario disponer de un título administrativo (autorización, licencia o concesión). La legislación patrimonial prevé distintos mecanismos para el otorgamiento de dichos títulos administrativos (ej. procedimientos en régimen de concurrencia, asignaciones directas, sorteos, etc..) incluso a través de instrumentos como los convenios.

Para una asignación eficiente de los correspondientes derechos de utilización y aprovechamiento es necesario que se vele por la concurrencia y libre competencia. Algunas administraciones públicas optan por hacerlo a través de la aplicación de los principios rectores de la LCSP y, otras, han incorporado, en los múltiples procedimientos establecidos al efecto en la normativa patrimonial, condiciones que garantizan los principios de concurrencia y competencia⁵³.

⁵¹ Entre otros, [Informe 3/2025, de 13 de febrero](#) de la Comisión Consultiva de Contratación Pública de Andalucía, sobre las diferencias entre los contratos de servicios, concesión de servicios y concesión demanial.

⁵² Contrato público en el sentido del artículo 2 y Considerando 4 de la Directiva UE 2024/24.

⁵³ Puede consultarse el documento [Gestión pro competitiva del espacio público para el desarrollo de actividad económicas. Autoridad Catalana de la Competencia](#) (ACCO, 2024).

4.5.1. Recomendaciones

Cuadro n.º 23. Tipos de negocios jurídicos

- ✓ Conjuguar de forma efectiva la búsqueda de la satisfacción de la necesidad detectada con la puesta en práctica de procedimientos que garanticen la concurrencia y la competencia efectiva entre los operadores interesados, considerando la naturaleza de aquella y los fines institucionales públicos.
- ✓ Ante negocios excluidos de la LCSP, en la medida de lo posible, optar por procedimientos que garanticen la transparencia, la concurrencia y la competencia.
- ✓ Priorizar el procedimiento de concurrencia competitiva para el otorgamiento de cualesquiera de los títulos administrativos previstos en la normativa de patrimonio (licencias, concesiones o autorizaciones) necesarios para el desarrollo de actividades económicas y que sus condiciones de adjudicación sean objetivas, no discriminatorias, necesarias y proporcionadas.

4.6. Técnicas de racionalización

Los distintos instrumentos de racionalización técnica de la contratación (artículos 218 y ss. LCSP) sirven para agregar demanda y homologar proveedores (contratos centralizados, acuerdos marcos y sistemas dinámicos de adquisición). Estas técnicas, si están adecuadamente planteadas y diseñadas, pueden conllevar ganancias de eficiencia a través del aprovechamiento de economías de escala, lo que permite obtener ofertas condiciones más ventajosas en términos económicos y de calidad.

No obstante, su utilización no está exenta de riesgos para la competencia:

Cuadro n.º 24. Riesgos

- × Desincentiva la participación de cierto perfil de operadores, en particular pymes y nuevos entrantes, que podrían no cumplir con los requisitos de solvencia exigidos.
- × Frente al resto de instrumentos, el acuerdo marco supone el cierre del mercado en favor de los operadores firmantes, aumentando el riesgo de colusión y el grado de concentración en el medio y largo plazo

4.6.1. Acuerdos marco

Particularmente, respecto a los acuerdos marco (AM), caracterizados por cerrar el mercado durante su vigencia, el diseño de lotes es esencial para permitir la entrada a distintos perfiles de licitadores y maximizar la concurrencia.

Además, la duración es también relevante y debe ajustarse según la naturaleza de las prestaciones y las necesidades de amortización de las inversiones, evitando que plazos muy extensos en el tiempo priven a la Administración contratante de la recepción de ofertas más ventajosas, económica o técnicamente, restando agilidad al proceso de compra, que no se adapta tampoco a nuevas demandas. Todo ello sin perjuicio de los aspectos que puedan introducirse respecto a los contratos basados derivados de dicho AM.

Adicionalmente, no hay que perder de vista que en los AM aumenta el riesgo de colusión entre los participantes puesto que se propicia la creación de un entorno reducido y cerrado en el que se conoce con total certeza la identidad de los potenciales licitadores⁵⁴.

Cuadro n.º 25. Acuerdos marco y prácticas colusorias

En el expediente sobre campañas de publicidad institucional de la AGE, la CNMC sancionó a cinco empresas y tres directivos por intercambiar información comercial sensible con el objetivo de repartirse las adjudicaciones de los contratos basados en el Acuerdo marco (50/2014) restringiendo así la competencia en el mercado de intermediación publicitaria en España. Estas prácticas se llevaron a cabo desde diciembre de 2014 hasta mayo de 2016, cuando se realizaron inspecciones en las sedes de algunas de las empresas involucradas. El expediente se inició de oficio por la CNMC cuando evaluaba las licitaciones basadas en el referido Acuerdo marco como consecuencia de una consulta previa de la Junta de Contratación Centralizada del Ministerio de Hacienda ante las quejas recibidas por parte de dos licitadores⁵⁵.

4.6.2. Sistemas dinámicos de adquisición

Desde la óptica de promoción de la competencia y la concurrencia, es preferible la figura de los sistemas dinámicos de adquisición (SDA), fundamentalmente porque mantienen abierta la entrada de nuevos operadores tras su adjudicación y evitan el cierre de mercado que producen los acuerdos marco.

Por ello, los SDA mantienen las ganancias en eficiencia derivadas de la contratación centralizada al tiempo que el riesgo de impacto en la competencia es sustancialmente menor que en los AM. Además, los riesgos de colusión son mucho menores tanto por el número elevado (no limitado, en principio) de licitadores como por las ventajas que proporciona la tramitación electrónica.

Adicionalmente, los SDA han demostrado ser un mecanismo de compra ágil y simplificada que podría reemplazar al contrato menor al mismo tiempo que garantiza los principios de transparencia, igualdad de acceso y libre competencia, favoreciendo la participación, especialmente de pymes y nuevos entrantes.

⁵⁴ [Comunicación de la Comisión Europea relativa a las herramientas para combatir la colusión en la contratación pública y a las orientaciones acerca de cómo aplicar el motivo de exclusión conexo \(2021/C 91/01\)](#).

⁵⁵ Resolución del Consejo de la CNMC de 3 de mayo de 2018, [S/0584/16](#), Agencias de medios.

4.6.3. Catálogos electrónicos

Estas técnicas (AM y SDA) pueden combinarse con otras herramientas de gran utilidad como los catálogos electrónicos, en los que las ofertas se presentan en un formato estructurado y normalizado que facilita su actualización, comparación y evaluación automatizada, siendo particularmente apropiados para los SDA y AM con un número elevado de compradores y proveedores de productos y servicios frecuentes y fáciles de describir y especificar (ej: material informático, suministros de taller, material de oficina).

Esta herramienta tiene el potencial de simplificar el proceso de contratación para miles de usuarios que pueden no conocer en detalle las normas de contratación, reducir el número de adquisiciones realizadas por procedimientos no competitivos, favorecer la participación de licitadores, permitir un mejor control y seguimiento centralizado del gasto público y obtener información de gran utilidad para el diseño de estrategias de contratación⁵⁶.

Cuadro n.º 26. SDA, AM y catálogos electrónicos

La Universidad de Almería, con el objetivo de establecer un proceso de compra ágil y sencillo y que reemplazara al contrato menor, ha implantado AM (ej. material de oficina o material de laboratorio) y SDA (ej. material informático) combinados con catálogos electrónicos. Los pliegos determinan las especificaciones técnicas y requisitos para la presentación de ofertas en formato de catálogos electrónicos. Estas medidas han derivado en un catálogo de 150.000 productos a los que tienen acceso multitud de usuarios de la Universidad (compradores) a través de una interfaz que presenta un elevado nivel de usabilidad (*virtual market*).

Este nuevo sistema de compras ha permitido contar con una gran variedad de productos actualizados de diversa naturaleza y simplificar al máximo el procedimiento a través de un proceso de compra rápido, electrónico, automatizado y en línea (similar al "carrito de compra" utilizado en portales de internet dedicados al comercio electrónico). De esta manera, han conseguido lograr una mayor eficiencia y eficacia en la gestión de las compras públicas para un gran número de usuarios y ha permitido una mayor concurrencia al presentarse nuevos proveedores, con una amplia presencia de pymes. Además, a través del uso de Inteligencia Artificial están analizando las compras que se realizan fuera de los AM y SDA para incluirlas en los mismos⁵⁷.

4.6.4. Utilización de compras conjuntas y centrales de compras

La utilización de estas fórmulas de contratación pretende conseguir una gestión más eficiente de los recursos públicos, además de homogeneizar las condiciones de contratación, simplificar la metodología de compras de los órganos de contratación, reducir cargas y plazos y fomentar la transparencia.

⁵⁶ Puede consultarse a este respecto el [Informe UE sobre Catálogos Electrónicos \(2017\)](#).

⁵⁷ Más información en la web de la Universidad de Almería: <https://www.ual.es/universidad/servicios-generales/serv-contratacion/contratacion-compras>

En todo caso, en su utilización deberá garantizarse que la concurrencia y la competencia no se vean falseadas, principalmente por el riesgo de que la concentración de la demanda limite injustificadamente la participación de pymes y/o pueda favorecer consciente o inconscientemente la colusión por parte de los operadores.

Particularmente en el ámbito local, el recurso a estas herramientas es de especial utilidad para alcanzar economías de escala en la adquisición de bienes y servicios comunes, especialmente en aquellas entidades de menor dimensión, población y medios⁵⁸.

4.6.5. Recomendaciones

Cuadro n.º 27. Utilización de técnicas de racionalización

- ✓ Evitar el uso de estas técnicas de racionalización de forma abusiva o de modo que la competencia se vea obstaculizada, restringida o falseada. Para ello se debe valorar en cada caso concreto si son el instrumento idóneo en función de:
 - ✓ Las necesidades que satisfacer y los resultados esperados: por ejemplo, los AM/SDA son útiles para obtener un catálogo de proveedores de servicios o suministros frecuentes y normalizados. La combinación de estas técnicas con herramientas como los catálogos electrónicos permiten simplificar y normalizar en gran medida el proceso de compra.
 - ✓ Las características de cada técnica de racionalización y del propio mercado, con especial atención al grado de concentración y el riesgo de colusión: los AM/SDA son idóneos si permiten generar un catálogo variado de proveedores homologados. Los AM implican un cierre de mercado durante su vigencia, elevando el riesgo de colusión, frente a los SDA que se mantienen abiertos y facilitan la participación de empresas que podrían tener más dificultades de acceso (pymes). Además, los SDA permiten mayor flexibilidad para adaptarse a las condiciones del mercado.
 - ✓ La mayor o menor capacidad de definir el objeto del contrato: los AM se presentan con cierta indeterminación (ej. variables como el precio o las operaciones concretas a realizar) frente a un procedimiento abierto ordinario en el que existe mayor concreción. A su vez, los SDA permiten una mayor indefinición que los AM. La estrategia de los operadores para preparar sus ofertas será distinta según el tipo de procedimiento e incertidumbre a la que se enfrentan (ej. en un AM desconocen si finalmente serán adjudicatarios y, en su caso, con qué alcance, enfrentándose a mayor incertidumbre a largo plazo, de ahí que la estrategia pueda ser presentar ofertas más flexibles y sostenibles en el tiempo, frente a ofertas más agresivas en un procedimiento abierto).
- ✓ Cuidar su diseño con las suficientes garantías para evitar mermas en el principio de libre competencia de manera que se maximice la concurrencia y se reduzca el riesgo de colusión. Especialmente en el diseño de los AM, se recomienda:
 - ✓ definir de manera clara y precisa el objeto y las condiciones del contrato;
 - ✓ optar por el procedimiento abierto;
 - ✓ diseñar lotes en función del análisis de mercado realizado, con especial atención al acceso de pymes;

⁵⁸ Como prevén las disposiciones adicionales 2ª.10 y 3ª. 6 de la LCSP. Por ejemplo, entre otras, la [Central de Contratación](#) de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) que cuenta con más de 2.854 entidades adheridas o las establecidas por diversas diputaciones provinciales.

- ✓ evitar adjudicaciones de AM con un único operador, no limitar el número de operadores firmantes;
- ✓ optar por segundas licitaciones de contratos basados cuando existan garantías de un número suficiente de licitadores y se minimice el riesgo de posible colusión entre ellos;
- ✓ evitar la predictibilidad en las licitaciones de los contratos basados y promover la competencia entre ofertas (precio y calidad);
- ✓ acotar la duración del AM de forma justificada y utilizar de manera excepcional las prórrogas;
- ✓ Limitar la ejecución de contratos basados a la vigencia del AM, salvo justificación razonable, y evitar su adjudicación cuando se haya alcanzado el valor máximo estimado del AM. Maximizar la supervisión del comportamiento de los operadores en las licitaciones de los contratos basados de las técnicas de racionalización.

4.7. Procedimientos de adjudicación y tipos de tramitación

La legislación prevé distintos procedimientos de adjudicación que, desde el punto de vista de promoción de la competencia, se pueden clasificar en los que son abiertos (incluidas sus variantes simplificadas) y los que limitan en cierta medida o totalmente la publicidad, la transparencia y la concurrencia⁵⁹. Por otro lado, la utilización de la figura del contrato menor (adjudicación directa) y de las opciones de tramitación acelerada de los procedimientos (urgencia y emergencia) no son inocuas en términos de transparencia, publicidad y competencia.

Las decisiones relativas al tipo de procedimiento o a la tramitación acelerada de los expedientes, conllevan una serie de riesgos desde la óptica de promoción de la competencia:

Cuadro n.º 28. Riesgos

- × Pérdidas significativas de eficiencia y mayor riesgo de colusión si se utilizan procedimientos que no garanticen un mínimo de concurrencia.
- × Consolidación de posiciones competitivas ventajosas a favor de ciertos operadores.

Por ello, este tipo de decisiones son estratégicas y requieren su justificación en cada caso concreto poniendo el foco en la necesidad a resolver y buscar el modelo más eficiente para obtener el resultado esperado, teniendo en consideración que, en términos generales, a mayor concurrencia, mayor competencia y, por ende, mayor eficiencia (al mismo tiempo que reducen el riesgo de prácticas colusorias)⁶⁰.

⁵⁹ La LCSP contempla distintas modalidades: los ordinarios (abierto, abiertos simplificado y super simplificado y restringido) y los no ordinarios (negociado con publicidad, negociado sin publicidad, diálogo competitivo, asociación para la innovación, etc.).

⁶⁰ Resolución del Consejo de la CNMC de 11 de mayo de 2021, [S/0627/18 CONSULTORAS](#), las empresas infractoras manipularon contratos públicos a través de “ofertas de cobertura” en procedimientos negociados sin publicidad y de contratos menores.

Sin embargo, la mera utilización del procedimiento no garantiza dichos objetivos, por lo que deviene esencial diseñar correctamente el resto de los elementos clave como los que se analizan en esta Guía (ej. criterios de solvencia, de adjudicación, lotes, etc.).

4.7.1. Procedimiento abierto vs procedimientos restrictivos de la competencia

- **Procedimiento abierto:** es el que garantiza *a priori* la transparencia, igualdad de oportunidades, publicidad y competencia, ya que permite la participación de todas aquellas empresas que reúnan la capacidad y solvencia exigidas. Un procedimiento abierto adecuadamente diseñado, al conllevar mayor tensión competitiva, promueve ganancias en eficiencia. Además, su variante simplificada permite aligerar cargas administrativas y una tramitación ágil y sencilla, sin renunciar a la publicidad, a la transparencia y a la competencia.

Cuadro n.º 29. Relación entre concurrencia y eficiencia

La CNMC llevó a cabo un estudio en 2019 en el que evaluó la incidencia que tendría una contratación pública eficiente en España. Concluyó que las Administraciones Públicas se habrían ahorrado 1.700 millones de euros, como mínimo, entre 2012-2016 si hubieran utilizado procedimientos competitivos, ya que los procedimientos abiertos a la competencia y transparentes producen un ahorro de casi un 10% de media en los importes de adjudicación frente a los negociados, restringidos y diálogos. Se demostró que la participación adicional de una empresa en las licitaciones supone una reducción media del precio del contrato de un 2%. Adicionalmente, se constató que, en el periodo estudiado, aproximadamente en un tercio de las licitaciones solo se presentó un licitador y en dos tercios solo hubo tres o menos operadores⁶¹.

Los datos sobre concurrencia en las licitaciones ([Comisión Europea](#), [Tribunal de Cuentas Europeo](#) y [Oirescon](#)) reflejan un déficit evidente en los niveles de participación.

4.7.2. Modalidades restrictivas de tramitación y adjudicación

- **Procedimiento restringido:** aunque tenga carácter ordinario, implica restringir a priori el número de licitadores (mínimo de cinco). Este procedimiento es de utilidad en casos específicos, cuando no sea necesario negociar o interactuar con los licitadores y haya que requerir una solvencia especial (ej. servicios intelectuales de especial complejidad como de arquitectura o consultoría) siempre que su aplicación esté debidamente justificada y no se restrinja injustificadamente la competencia.

⁶¹ [E/CNMC/004/18](#) Radiografía de los procedimientos de contratación pública en España.

- **Procedimiento negociado:** delimitado para supuestos taxativamente previstos en la LCSP, como cuando hay condiciones pendientes de determinar por la naturaleza del objeto; en el caso en el que los procedimientos ordinarios han fracasado con el mismo objeto de contratación por ofertas irregulares o inaceptables; o cuando se ven afectadas personas en una situación de vulnerabilidad que puede verse acrecentada por una discontinuidad en los servicios. Los pliegos deben delimitar claramente las necesidades demandadas, las condiciones y los aspectos económicos y técnicos del contrato que se van a negociar⁶².

En todo momento se debe garantizar la máxima transparencia de la negociación y la no discriminación entre los participantes (como regla general, al menos tres). En la elección de éstos debe garantizarse que la invitación se dirige a empresas que objetivamente están capacitadas para la ejecución del contrato y, por tanto, competir realmente en la licitación, sin que exista un límite máximo y aceptándose la participación de todo interesado (haya sido invitado previamente o no)⁶³.

- **Procedimiento negociado sin publicidad:** en la misma línea que en el procedimiento negociado anterior, tiene tasados los supuestos excepcionales en los que cabe su utilización, siendo clave la definición precisa de las condiciones de la negociación. Entre las circunstancias excepcionales previstas para recurrir a este procedimiento, y que deben ser en cada caso debidamente justificadas, destacan: cuando la competencia no es posible o no existe por cuestiones propias del mercado o del producto (especificidad, exclusividad o no exista competencia por razones técnicas) y cuando en procedimientos ordinarios previos no se haya presentado ninguna solicitud de participación u oferta o hayan sido inadecuadas.
 - La no existencia de competencia por razones técnicas y la protección de derechos exclusivos, incluidos los derechos de propiedad intelectual e industrial solo se aplicarán cuando no exista una alternativa o sustituto razonable con capacidad suficiente para satisfacer la necesidad pública demandada y cuando la ausencia de competencia no sea consecuencia de una configuración restrictiva de los requisitos y criterios para adjudicar el contrato⁶⁴. En estos casos, para sacrificar el principio de concurrencia y admitir la adjudicación directa es necesario que se acredite de forma rigurosa y objetiva que existen razones técnicas o derechos de exclusividad y que estos motivos hacen absolutamente necesaria la adjudicación del contrato a un operador concreto.

⁶² Resolución [1043/2024](#), de 11 de septiembre, del TACRC anula un procedimiento negociado sin publicidad porque los pliegos no determinan los aspectos económicos y técnicos que serán objeto de negociación.

⁶³ Informes de la JCCPE 65/2009, de 23 de junio, de 2010 y 33/2009, de 1 de febrero de 2010.

⁶⁴ Entre otras, STJUE de 14 de septiembre de 2004, C-385/02, Comisión/Italia.

En este sentido, no son válidos argumentos de mera conveniencia organizativa, elevado grado de complejidad, inmediatez o criterios subjetivos del órgano de contratación respecto de la calidad o capacidad del operador en cuestión⁶⁵.

- En los supuestos en los que no se hayan recibido ofertas en procedimientos ordinarios previos o éstas hayan sido inadecuadas, inaceptables o irregulares, deberá analizarse las razones que han llevado a tal resultado, debiendo valorarse que se revise el diseño de la licitación afectada, de cara a conseguir que en el nuevo proceso de compra los principios generales antes expuestos desplieguen toda su eficacia.

Cuadro n.º 30. Contratación de servicios postales

La CNMC ha recordado que la contratación de los servicios postales por parte de las entidades públicas debe ser especialmente cautelosa para no discriminar entre el operador designado para la prestación del servicio postal universal (Correos) y cualquier otro operador postal habilitado. Particularmente, los servicios de notificaciones administrativas pueden realizarse por cualquier operador postal con las debidas garantías legales, siempre y cuando, quede asegurada la constancia de su realización. Particularmente, recomienda optar por procedimientos abiertos y transparentes para la adjudicación de estos servicios en vez del procedimiento negociado sin publicidad que debe ser excepcional por ser limitativo de la concurrencia y de la competencia⁶⁶.

- **Diálogo competitivo:** a diferencia de los procedimientos negociados, no es posible definir con precisión los pliegos y se pueden negociar todos los aspectos del contrato. A partir de un documento descriptivo se va concretando a través del diálogo con los candidatos el objeto de la prestación y posteriormente se invita a los candidatos que presentan las mejores soluciones a presentar su oferta. Este modelo es de utilidad en contratos especialmente complejos (ej. en sectores estratégicos o soluciones innovadoras). Se debe invitar como mínimo a tres licitadores y permite el pago de primas a los participantes.
- **Asociación para la innovación:** está previsto para supuestos en los que sea necesario I+D para desarrollar productos, servicios y obras innovadoras que no existen en el mercado (fase de investigación) y engloba la compra del producto o servicio resultante (fase comercial).

⁶⁵ Resolución [254/2024](#), 27 de junio, del TARC de Madrid anula un procedimiento negociado sin publicidad para el contrato para el Servicio de asesoramiento legal en materia de Derecho Administrativo y de la UE por falta de justificación suficiente de las razones técnicas. El órgano de contratación se basa en la satisfacción con la prestación que realiza el actual adjudicatario y en el convencimiento de que un cambio de dicho adjudicatario podría deteriorar la calidad de la prestación.

⁶⁶ Entre otros, [INF/CNMC/032/20](#) consulta del Ayuntamiento de Almería sobre la licitación de los servicios postales e [INF/DP/0012/14](#) informe sobre los pliegos del contrato de servicios postales AGE.

Cuadro n.º 31. Compra pública de innovación (CPI)

La CPI permite afrontar retos y necesidades reales, pero para los que el mercado no tiene una solución que cumpla con los requisitos de calidad, rendimiento y precio fijados por el órgano de contratación. En este ámbito la CE publicó unas orientaciones en las que resalta su importancia para modernizar los servicios públicos, mejorar la eficiencia y fomentar el crecimiento económico, especialmente para ayudar a las pymes y startups a crecer mediante la contratación pública. Recomienda evaluar las necesidades, realizar CPM, simplificar cargas y fomentar la participación, utilizar procedimientos flexibles, fijar prescripciones funcionales o basadas en rendimiento y establecer una estrategia de propiedad intelectual. También ofrece pautas para elegir el procedimiento de adjudicación y para garantizar que la contratación de innovación no se convierta en una ayuda estatal encubierta que distorsione la competencia en el mercado⁶⁷.

- **Contrato menor:** es una adjudicación directa que se prevé para necesidades específicas, no reiteradas, y de escasa cuantía y duración (art. 118 LCSP). Para compensar las carencias que presenta en términos de competencia, se recomienda invitar a presentar oferta a un número suficiente de empresas (al menos a tres)⁶⁸ así como difundir la petición en el perfil del contratante. En todo caso, su formalización está sujeta a obligaciones de publicación y debe quedar suficientemente motivada⁶⁹.
- **Tramitación de urgencia:** permite reducir los plazos de tramitación para necesidades inaplazables o cuya adjudicación sea preciso acelerar por razones de interés público y respetando los principios esenciales de transparencia, igualdad y competencia. En el expediente debe constar la declaración de urgencia, debidamente motivada, realizada por el órgano de contratación y en todo caso garantizar el respeto de los principios esenciales que rigen cualquier proceso de contratación.
- **Tramitación de emergencia:** está prevista taxativamente para acontecimientos catastróficos que supongan grave peligro o necesidades que afecten a la defensa nacional e implica una renuncia de los principios de concurrencia, igualdad de trato y no discriminación. Su uso se prevé cuando se demuestre que no es suficiente la utilización de otros procedimientos menos restrictivos de la libre concurrencia y se debe limitar a lo estrictamente indispensable (ámbito objetivo y temporal) para prevenir o remediar los daños derivados de esa situación. En todo caso, la causa de la emergencia no debe ser imputable al propio órgano de contratación, es decir, que la situación de emergencia no hubiera podido ser evitada por el órgano de contratación mediante una actuación diligente⁷⁰.

⁶⁷ Comunicación de la CE [Orientaciones sobre la Contratación Pública de Innovación](#) (2021/C 267/01)).

⁶⁸ La [Instrucción](#) de 2019 de la [OIRESCON](#) recomienda solicitar al menos tres ofertas con el fin de velar por la mayor concurrencia.

⁶⁹ [Decálogo de buenas prácticas en la tramitación de los contratos menores por las entidades locales](#) (2022), elaborado por la Autoridad Vasca de Competencia en el marco del proyecto Municipios y Competencia.

⁷⁰ Por ejemplo, Orientaciones de la Comisión Europea sobre el uso del marco de contratación pública en la situación de emergencia relacionada con la crisis del COVID-19 2020/C 108 I/01 ([C/2020/2078](#)). También el Informe de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado 8/2024, de 2 de julio de 2024.

4.7.3. Recomendaciones

Cuadro n.º 32. Determinación del procedimiento o tipo de tramitación

- ✓ Optar preferentemente por el procedimiento abierto porque presenta una mayor garantía de salvaguarda de la competencia, instrumento esencial para conseguir eficiencia.
- ✓ Justificar suficientemente la utilización de procedimientos alternativos al abierto, de forma que no solo se acrediten las causas tasadas legalmente sino, además, su correcta adecuación al principio de buena administración:
 - ✓ Los umbrales de concurrencia determinados para los procedimientos en los que se limita el número de participantes deben considerarse como mínimos, aconsejándose ampliar el número de invitaciones para garantizar una competencia efectiva en el proceso. En todo caso, no desvelar la identidad de las empresas invitadas a participar para reducir el riesgo de colusión.
 - ✓ Las condiciones y aspectos para negociar deben quedar debidamente establecidos en los pliegos o documento descriptivo.
 - ✓ Las negociaciones deben realizarse con garantías de igualdad de trato, transparencia y no discriminación, evitando el riesgo de arbitrariedad y reduciendo el margen de discrecionalidad.
 - ✓ Evitar tanto plazos excesivamente reducidos para la presentación de solicitudes y de ofertas como sesgos en favor de operadores ya instalados.
- ✓ La adjudicación de los contratos a través de procedimientos en los que existe interacción con los licitadores debe motivarse desde la óptica de ser la opción que mejor represente la relación calidad-precio.
- ✓ Cuando se habilite el uso de procedimientos limitativos de la concurrencia por el fracaso en procedimientos ordinarios previamente licitados, evaluar primero los motivos que hayan influido en ese resultado y valorar, en la medida de lo posible, el rediseño de una nueva licitación que favorezca la concurrencia y la competencia. En todo caso si existe sospecha de indicios de colusión, debe ponerse en conocimiento de las autoridades de competencia (arts. 132 y 150 LCSP).
- ✓ Respecto de los contratos menores:
 - ✓ Reforzar las labores de planificación y programación⁷¹ para evitar recurrir a modelos restrictivos en supuestos en los que podría evitarse (ej. contratos menores para necesidades recurrentes y previsibles). Si lo que se pretende es satisfacer necesidades de escasa cuantía y con agilidad, es preferible optar por procedimientos abiertos simplificados o sistemas dinámicos de adquisición frente al contrato menor. En la tramitación de los contratos menores se aconseja su publicación previa y comparar al menos tres ofertas.
 - ✓ Para la tramitación de urgencia debe justificarse rigurosamente la existencia de las causas que la habilitan (necesidad inaplazable o razones de interés público), y optar, en la medida de lo posible, por el mantenimiento de los plazos ordinarios para trámites como la presentación de ofertas.

⁷¹ Guía CNMC, Fase I [Planificación](#) de la contratación pública (2020).

- ✓ La tramitación de emergencia debe utilizarse de manera extraordinaria y justificada en los supuestos taxativamente establecidos y siempre que no sea posible alcanzar el resultado esperado por procedimientos menos restrictivos de la publicidad y la concurrencia (ej. tramitación urgente).
- ✓ Extremar la vigilancia en los procedimientos limitativos de la concurrencia por el riesgo de colusión.

4.8. Requisitos de acceso

Solo pueden contratar con el sector público las personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras que, además de no estar incursas en una prohibición de contratar, acrediten su solvencia económica y financiera y técnica o profesional, y, en su caso, clasificación (artículo 65 de la LCSP). Estos requisitos de acceso tienen por objeto garantizar el buen fin del contrato, así como asegurar que las empresas contratistas reúnen unos requisitos mínimos para hacer frente a las responsabilidades de todo orden que se deriven del mismo.

Los requisitos de acceso representan límites más intensos que los criterios de adjudicación en la medida en la que la aplicación de estos últimos no determina la exclusión de los interesados del procedimiento (salvo los casos en los que la oferta sea calificada como anormalmente baja). Igualmente ocurre frente a las condiciones especiales de ejecución, ya que estas solo son exigibles a los adjudicatarios⁷².

Se pueden identificar los siguientes riesgos:

Cuadro n.º 33. Riesgos

- × Si se establecen requisitos innecesarios o desproporcionados respecto del objeto y características del contrato, se crean barreras de entrada que pueden mermar la competencia y la eficiencia en las licitaciones.
- × La participación de pymes y empresas de nueva creación se ve directamente afectada por la inaplicación de medidas flexibilizadoras para acreditar la solvencia (contratos no sujetos a regulación armonizada o no SARA) y por la elección de los medios para acreditarla (contratos SARA).

⁷² Por ejemplo, la [Resolución 1127/2022](#) de 29 de septiembre de 2022, del TARCR analiza un contrato de suministro para la adquisición de licencias de programa de ofimática de Microsoft Office en el que se exigía como requisito de admisión disponer del *certificado Partner de Microsoft nivel oro*. El Tribunal consideró que, aunque son muchas las empresas que pueden obtener el certificado, no cabe su exigencia como solvencia por no estar comprendido entre los medios concretos para acreditarla (art. 89 LCSP) y ser restrictivo de la competencia al exigirse a todos los licitadores. Cabría plantearse como condición de ejecución del contrato que deba cumplir únicamente el licitador propuesto como adjudicatario, siempre que existan razones fundadas que justifiquen la exigencia de un certificado de tal clase en relación con el objeto del contrato.

Los órganos de contratación deben justificar la idoneidad de las exigencias requeridas de capacidad y experiencia a nivel de lote (si los hubiera), así como de los medios considerados apropiados para acreditar el cumplimiento de aquellas, evitando fórmulas estandarizadas que no se adapten a la prestación licitada.

En ciertos casos, nada obstaría a que el órgano de contratación valore si es necesario exigir experiencia previa para la ejecución de contratos de menor tamaño o complejidad y considerar su sustitución por sanciones disuasorias en caso de incumplimiento, que podrían incluir la prohibición de contratar con la Administración Pública⁷³.

Cuando las entidades interesadas en concurrir en un procedimiento de licitación no alcanzan por sí solas los requisitos de participación exigidos pueden explorar: por un lado, la constitución de una UTE para acumular la solvencia de sus miembros (artículo 69 LCSP) o, por otro lado, integrar la solvencia o clasificación con medios personales o materiales externos (artículo 75 LCSP)⁷⁴. Igualmente, para simplificar y facilitar la participación, deben considerarse vías alternativas y voluntaria de acreditación, como la inscripción en el registro de licitadores (artículo 337 LCSP⁷⁵).

4.8.1. Requisitos de solvencia y clasificación

La normativa determina los medios de prueba para acreditar la solvencia en los contratos SARA, mientras que para el resto de los contratos se pueden admitir otros medios de prueba (artículos 87-91 LCSP). Además, recuerda que estos requisitos deben resultar proporcionales al objeto contractual, no debiendo en ningún caso suponer un obstáculo a la participación de las pymes. Resulta esencial que se contemplen excepciones y medidas flexibilizadoras para éstas, así como para las empresas de nueva creación (antigüedad inferior a 5 años).

- **Solvencia económica y financiera:** entre los distintos medios que para su acreditación prevé la LCSP el más utilizado es el parámetro relativo al *volumen de negocios* establecido como un límite máximo, pero no mínimo (*volumen de negocios mínimo anual exigido no excederá de una vez y media el valor estimado del contrato*). Por el principio de proporcionalidad no debe establecerse por defecto ese máximo salvo por motivos justificados (ej. complejidad o riesgos especiales). En todo caso, el volumen anual mínimo de negocios de la empresa se entiende normalmente referido al mejor de los tres últimos ejercicios disponibles en función de la fecha de creación o de inicio de las actividades y debe compararse respecto del valor estimado anualizado del contrato (a nivel de lote).

⁷³ [E/CNMC/006/19](#) Estudio sobre el transporte interurbano de viajeros en autobús (2022).

⁷⁴ Por ejemplo, la [Sentencia del Tribunal Supremo 4197/2024](#), de 23 de julio de 2024, analiza tanto la figura de la UTE como la integración de la solvencia por medios externos en un contrato de transporte público regular de viajeros por carretera.

⁷⁵ La inscripción es obligatoria en el procedimiento abierto simplificado.

No obstante, el volumen de negocios es un indicador del tamaño de la empresa más que de su salud financiera, que podría resultar mejor acreditada con indicadores financieros previstos en la LCSP como patrimonio neto, ratio de solvencia o apalancamiento financiero, plazos medios de pago de sus obligaciones, etc. Además, es conveniente admitir una variedad de formas alternativas de acreditación de la solvencia económica, para no discriminar entre operadores con una capacidad económica suficiente (a parte de los mencionados, se debería valorar la presentación de avales o garantías financieras, o la disponibilidad de un seguro de indemnización por riesgos profesionales)⁷⁶.

En caso de requerir un seguro de responsabilidad civil por riesgos profesionales, debe plantearse como un compromiso de suscripción en caso de resultar finalmente adjudicatario. En cuanto al coste asegurado, esta deberá ser proporcional al valor estimado del contrato teniendo en cuenta los posibles riesgos económicos que puedan derivarse en su ejecución.

En contratos no SARA, cuando por una razón válida el licitador no esté en condiciones de presentar los documentos requeridos para acreditar la solvencia (ej. empresa de nueva creación que aún no tenga depositadas sus cuentas anuales en el Registro Mercantil), se le autorizará acreditar su solvencia económica y financiera por medio de cualquier otro documento que considere apropiado el órgano de contratación (artículo 86 LCSP).

- **Solvencia técnica o profesional:** lo más habitual es requerir *la experiencia* medida a través de certificados de buena ejecución respecto de los principales suministros, obras y servicios similares realizados en los últimos 3 años (5 para obras). Cuando sea necesario para garantizar un nivel adecuado de competencia, los órganos de contratación deberían ampliar dichos plazos de referencia (más de 3 años y, en el caso de obras, 10 años). Este requisito de experiencia previa mínima no debe introducir discriminaciones por tipo de entidad (ej. pública o privada) o territorios⁷⁷.

Además, en los contratos no SARA de servicios y suministros y de obras inferiores a 500.000 euros, este requisito de experiencia no es exigible para las empresas de nueva creación, debiéndose especificar en los pliegos el resto de medios alternativos elegidos por el órgano de contratación.

En todo caso, en los contratos SARA, aunque no es posible establecer un régimen de acreditación de la solvencia técnica diferenciado atendiendo a las características de las empresas que concurren a la licitación, los órganos de contratación pueden elegir otros medios distintos a la experiencia que consideren apropiados⁷⁸.

⁷⁶ [E/CNMC/006/19](#) Estudio sobre el transporte interurbano de viajeros en autobús (2022).

⁷⁷ Artículo 45 de la [Ley 14/2013, de 27 de septiembre](#), de apoyo a los emprendedores y su internacionalización, prohíbe otorgar ninguna ventaja directa o indirecta a las empresas que hayan contratado previamente con cualquier Administración.

⁷⁸ Resolución [588/2024](#), de 9 de mayo, del TACRC e [Informe 44/23](#), de 21 de marzo de 2024, de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado.

La LCSP prevé otros medios como la descripción del personal (cualificaciones, experiencia mínima), de las instalaciones, la maquinaria y equipos, de los productos a suministrar, controles de calidad o certificados de gestión medioambiental⁷⁹. En caso de exigirse acreditaciones, etiquetas o certificados es necesario permitir certificados equivalentes o alternativos a los requeridos en el pliego para que la exigencia no sea desproporcionada o discriminatoria⁸⁰.

En todo caso, la solvencia técnica o profesional no debería acreditarse a través de criterios económicos, porque de ese modo se produce un solapamiento entre ambos tipos de solvencia (ej. requisito vinculado a un volumen o importe de la anualidad del contrato [70%] se asemeja más bien a la solvencia económica).

Cuadro n.º 34. Experiencia previa desproporcionada

El pliego para la concesión del servicio de estacionamiento regulado de vehículos en superficie en determinadas vías del municipio de Getxo (670 plazas) fijaba como requisitos de solvencia técnica o profesional contar con experiencia mínima de tres años prestando el mismo servicio, en cuatro municipios distintos, en los que su población fuera superior a 15.000 habitantes y con 1.000 plazas reguladas en cada uno de ellos.

La Audiencia Nacional estimó el recurso de la CNMC contra dicha cláusula por implicar una clara limitación de acceso a una actividad económica que no había sido justificada ni estaba amparada en razones imperiosas de interés general, vulnerando los principios de necesidad y proporcionalidad del artículo 5 LGUM⁸¹.

Cuadro n.º 35. Solvencia técnica en licitaciones transporte interurbano de viajeros en autobús

Cinco aspectos clave para fijar la solvencia técnica en los casos en los que la complejidad técnica del servicio así lo justifique para que tenga el impacto mínimo indispensable sobre la competencia:

- ✓ Periodo extenso para el que se exige la solvencia. Optar por el mantenimiento de un tamaño medio de la operación a lo largo de los tres años anteriores, en lugar de exigir el cumplimiento de los requisitos en todos y cada uno de ellos.
- ✓ Definición amplia de los servicios que se consideran relevantes. Incluir los conexos (transporte discrecional, turístico, internacional) para acreditar la experiencia en el transporte de viajeros.
- ✓ Parámetros objetivos para cuantificar la experiencia previa. La exigencia de una flota igual o superior a la adscrita al servicio licitado beneficia al incumbente y reduce incentivos a ser más eficientes.

⁷⁹ Resolución [778/2022](#), de 23 de junio, del TACRC sobre la exigencia de medios personales y materiales y su necesaria motivación y proporcionalidad.

⁸⁰ Por ejemplo, la exigencia de una experiencia en una aplicación de gestión tributaria concreta sin admitirse la experiencia en otras aplicaciones informáticas similares o equivalentes ([UM/010/22](#) Informe artículo 26 LGUM de 8 de febrero de 2022).

⁸¹ [UM/035/18: CONTRATACIÓN PÚBLICA. GESTIÓN ESTACIONAMIENTO GETXO](#) Artículo 27 LGUM – y [Sentencia de la Audiencia Nacional 2965/2023](#), 6 de junio de 2023.

- ✓ Impacto sobre la competencia del umbral mínimo o nivel absoluto de experiencia requerida. Evitar el riesgo de asimetría de información y potencial influencia del incumbente (ej. número de vehículos y personal adscrito) o el de consolidación de empresas de mayor tamaño al exigirse un volumen igual o superior al del contrato.
- ✓ Concurrencia en UTE. Permitir la acumulación de la solvencia de las empresas que la componen⁸².

- **Clasificación empresarial:** permite acreditar la solvencia para la celebración de contratos del mismo tipo e importe que aquellos para los que se haya obtenido, siendo obligatoria para contratos de obras que superen 500.000 euros (artículo 77 LCSP). Por tanto, al ser un certificado que sustituye a las posibles exigencias específicas de solvencia, para fomentar la concurrencia, los pliegos deben indicar el grupo, subgrupo y categoría mínima exigible que se corresponda con el objeto del contrato, de manera que los operadores dispongan de la posibilidad alternativa de acreditar su solvencia a través de la clasificación empresarial con independencia de que sea o no exigible para el contrato en cuestión.
- **Adscripción de los medios personales o materiales como requisitos de solvencia adicionales:** debe ser razonable, justificada y proporcional a la entidad y características del contrato (ej. complejidad técnica), de forma que no limite la participación de las empresas en la licitación (artículo 76 LCSP).

Cuadro n.º 36. Exigencias de personal injustificadas

En un acuerdo marco para el suministro de libros de texto de la Comunidad de Madrid se exigía en los pliegos como mínimo una persona por lote (27 por zonas geográficas) para la atención personalizada a los centros docentes, que no puede coincidir con la designada en el Pliego de Prescripciones Técnicas como responsable del contrato.

Esta exigencia va en contra del principio de libertad de autoorganización empresarial y perjudica especialmente a las librerías de pequeño o mediano tamaño, con menor disponibilidad de plantilla, así como con menos posibilidad de reordenación de personal. Además, este requisito no está relacionado con la posibilidad de prestar mejor el servicio. Por todo ello, se recomendó por la CNMC el cambio de criterio en la solvencia técnica o profesional, que debería no estar tanto ligado al tamaño de la plantilla sino a su posibilidad para proceder al suministro en las condiciones requeridas⁸³.

⁸² [E/CNMC/006/19](#) Estudio sobre el transporte interurbano de viajeros en autobús (2022).

⁸³ [INF/CNMC/038/19](#) – Respuesta a la Consulta del Defensor Pueblo sobre el Acuerdo marco suministro de libros de texto en la Comunidad de Madrid.

4.8.2. Requisitos prohibidos

- × **Exigencia de una determinada forma jurídica o ánimo de lucro:** limita innecesariamente la competencia y, particularmente, afecta al principio de neutralidad competitiva, al descartar la posibilidad de que se presenten a la licitación otros oferentes que, sin embargo, son capaces de acreditar su solvencia para la correcta ejecución del contrato. En igual sentido, el diseño del contrato no debe forzar a la formación de UTEs porque restringe la capacidad autoorganizativa de las empresas y puede aumentar innecesariamente el riesgo de coordinación colusoria de sus miembros⁸⁴.
- × **Discriminación por razones de territorio:** cláusulas de las que pudieran derivarse diferencias de trato en función de la nacionalidad, lengua, domicilio o territorio del adjudicatario, incluso de manera indirecta (ej. la preferencia por experiencias vinculadas a un ámbito geográfico, o la exigencia de ubicación de instalaciones de los posibles adjudicatarios en el territorio de referencia)⁸⁵.

Cuadro n.º 37. Requisitos discriminatorios por razones territoriales

En un contrato de limpieza se exige como solvencia la titularidad de “Delegaciones de Zona” en cada provincia donde se ejecute el contrato. El Tribunal de recursos contractuales considera que esa exigencia no es imprescindible para la ejecución del contrato y que constituye una indudable restricción a la competencia por ser innecesaria, desproporcionada y contraria a la concurrencia. Además, no puede alegarse su necesidad para solventar incidencias ya que el mismo pliego prevé como condición especial de ejecución contar con un responsable del contrato de fácil localización para la resolución rápida de incidencias⁸⁶.

Unos pliegos para las obras de desmontaje, retirada y gestión de residuos de construcción-demolición de una estación depuradora de aguas residuales de Ibiza exigían que la residencia oficial del director facultativo y del coordinador de seguridad y salud de las obras estuviera en dicha isla. Este requisito implica una actuación limitativa de la libertad de circulación prohibida en el artículo 18 LGUM, puesto que la residencia oficial en la isla no es necesaria para asegurar el desempeño profesional, ya que la disponibilidad para realizar visitas semanales puede asegurarse sin imponer arraigo territorial, promoviendo así la libre concurrencia y no discriminación en el mercado⁸⁷.

En el pliego de un contrato de servicios de auditoría de las cuentas anuales de la empresa pública municipal Aguas de Cádiz, SA. se exigía experiencia en servicios de auditoría prestados para “sociedades mercantiles locales del ciclo integral del agua en la Comunidad Autónoma de Andalucía”. Además, se establecía como criterio de adjudicación que el socio-director y del jefe del equipo tuvieran experiencia en la prestación de servicios de auditoría en Andalucía. Estos requisitos y criterios son contrarios a los principios de necesidad y proporcionalidad del artículo 5 LGUM⁸⁸.

⁸⁴ [INF/CNMC/038/19](#) Informe sobre los Pliegos que rigen la celebración del Acuerdo marco para el suministro de libros de texto a los centros docentes públicos de la Comunidad de Madrid; [INF/CNMC/033/19](#) Contratación pública del programa de turismo del IMSERSO.

⁸⁵ Artículo 18 de la LGUM. Téngase en cuenta en cualquier caso lo señalado respecto a los criterios de arraigo territorial anteriormente (apartado 4.4.1).

⁸⁶ [Resolución 101/2013](#), del TACRC.

⁸⁷ [UM/039/24](#) Informe artículo 28 LGUM, de 25 de junio 2024.

⁸⁸ [UM/0087/22](#) informe artículo 28 LGUM de 19 de enero de 2023. Otro ejemplo, [UM/048/21](#) Informe artículo 26 LGUM de 22 de julio de 2021, en el que se exigía en contrato de servicios complementa-

- × **Referencia a tipologías, marcas o especificaciones técnicas** como determinantes del acceso a la licitación, salvo que lo justifique el objeto del contrato o, con carácter extraordinario, cuando no sea posible hacer una descripción lo bastante precisa e inteligible de los bienes, en cuyo caso la referencia a la marca, patente o tipo ha de ir acompañada de la mención “o equivalente” (ver siguiente apartado sobre prescripciones técnicas).

Cuadro n.º 38. Referencias a marcas

En un acuerdo marco de material de oficina se hacía referencia a marcas comerciales (“de fabricante”) y se le daba preferencia a la hora de valorar las ofertas (frente a las marcas “blancas” o de “distribuidor”). Se recomendó por la CNMC evitar esas referencias e incluir un listado de artículos a suministrar en el que se describieran las prescripciones técnicas y de calidad deseadas de forma objetiva. Igualmente, se cuestionó el régimen diferenciado en la valoración de las ofertas, puesto que, si se determinan las características y la calidad demandada para los productos a suministrar, la marca no debe ser una exigencia ni condicionar la presentación de ofertas, en aras del principio de no discriminación⁸⁹.

- × **Cargas económicas desproporcionadas:** debe evitarse, por ejemplo, la contratación de seguros de responsabilidad civil de cuantía excesiva por desproporcionada en relación con el objeto del contrato. Igualmente está prohibido el aplazamiento de los pagos por encima del régimen general (30 días) y que, en la práctica, implica una carga equivalente a un requisito de solvencia económica y/o financiera para acceder a las licitaciones en la medida en que soportar un aplazamiento o retraso exige disponer de una capacidad económica o financiera reforzada que limita injustificadamente la presencia de potenciales operadores⁹⁰.
- × **Certificaciones de calidad específicas:** se debe aceptar la certificación emitida por cualquier entidad de certificación acreditada. Además, la exigencia de una determinada certificación de calidad para demostrar la solvencia de la empresa debe constituir una mera alternativa de acreditación, sin que ello implique la exclusión de posibilidades de acreditación por otros medios. En todo caso, los certificados de calidad exigidos deben guardar relación con el objeto y desarrollo del contrato y considerar su impacto en la concurrencia, ya que puede implicar que parte del mercado no disponga de ellas puesto que tanto su obtención como su mantenimiento implica un coste que puede ser desproporcionado para determinadas empresas, como pymes o nuevos entrantes.

rios y de colaboración a la gestión recaudatoria municipal disponer de experiencia previa en municipios de gran población o de al menos 75.000 habitantes, sin ser válida la experiencia acumulada en otras administraciones territoriales.

⁸⁹ [INF/CNMC/008/16](#), Acuerdo marco de material de oficina no inventariable.

⁹⁰ Artículo 108.2 LCSP; [Asunto 28.21](#), Contratación Sector Público. Aplazamiento de pagos.

- × **Reservas de actividad:** se debe evitar limitar la participación de operadores adecuadamente capacitados para prestar la prestación objeto del contrato en las condiciones exigidas⁹¹. Igualmente, no se debe exigir titulaciones académicas concretas o certificaciones que no tienen amparo en la legislación reguladora de la actividad de la que se trate por el riesgo de exclusión a profesionales con capacitación técnica suficiente ello. Las exigencias de este tipo deben plantearse en términos de “capacitación técnica” de los profesionales, que puede no ser exclusiva de una titulación sino de un elenco más amplio de titulaciones.

Cuadro n.º 39. Reservas de actividad

En varias licitaciones de carreteras se exigía como requisitos de solvencia estar en posesión de un Máster en Ingeniería de Caminos y de un Máster en Ingeniería Geológica para poder desarrollar las tareas de Jefe de Equipo y de Técnico, excluyendo la posibilidad de que graduados en Geología o en Ingeniería Geológica, así como graduados en Ingeniería Civil y Territorial, pudieran presentarse. Esta exigencia de titulaciones concretas constituye una restricción de acceso a la actividad económica contraria a los principios de necesidad y proporcionalidad del artículo 5 de la LGUM⁹².

⁹¹ Por ejemplo, requerir el doble requisito de contar con la licenciatura de magisterio y la de historia en un contrato para la gestión de actividades didácticas en un Museo Arqueológico, sin que se considere necesario y proporcionado a las actividades demandas y excluyendo otros perfiles como los arqueólogos ([INF/CNMC/125/21](#), Informe sobre la consulta de la Inspección Servicios Consejería función Pública Islas Baleares).

⁹² [UM/061/20](#) Informe art. 26 LGUM, de 14 de octubre de 2020. La CNMC se ha pronunciado en numerosas ocasiones sobre las reservas de actividad contrarias a los principios de necesidad y proporcionalidad, que tienen por efecto restringir la competencia en las licitaciones públicas en el marco de la LGUM. Por ejemplo, la reserva en exclusiva a favor de los arquitectos en licitación para el levantamiento de planos en un estadio de fútbol, excluyendo a arquitectos técnicos ([UM/020/24](#) Informe art. 28 LGUM, de 15 de abril de 2024).



Cuadro n.º 40. Requisitos discriminatorios: exclusión injustificada de operadores

En algunas licitaciones de servicios de transporte regular escolar en zonas con baja densidad de población, y de transporte laboral y sanitario (no asistido ni urgente) se restringía injustificadamente la participación de operadores de manera que en ocasiones se requería que fueran exclusivamente taxis, en otros solo VTC o se exigía un tipo de vehículo concreto como autobuses o ambulancias. En consecuencia, se constató que, en los tres sectores analizados, existía una escasa presión competitiva en términos del número de licitadores concurrentes, lo que provocó que las ofertas ganadoras se encontraran muy próximas o iguales al presupuesto base, produciéndose un impacto negativo en cuanto a pérdida de eficiencia económica y de calidad e innovación para los usuarios de los servicios⁹³.

En un acuerdo marco de espacios en medios de comunicación se limitaba la participación tan solo a las empresas propietarias de medios de comunicación, excluyendo así a las agencias de publicidad, a las de medios y a otros operadores económicos. Los principios generales de la contratación exigen facilitar la participación de todos aquellos empresarios que cumplan las condiciones necesarias para ejecutar el contrato. Por tanto, al no constar una justificación adecuada de la exclusión de operadores económicos que pueden realizar la prestación, el Tribunal concluyó que el requisito de acceso en cuestión restringía de forma discriminatoria la concurrencia competitiva⁹⁴.

Cuadro n.º 41. Principio de neutralidad competitiva y acceso a las licitaciones

La CNMC fue consultada sobre la posibilidad de que una filial de la entidad pública empresarial ENAIRE participara, a través de licitaciones públicas organizadas por AENA, en el mercado de prestación de servicios de control de tráfico aéreo, teniendo en cuenta que ENAIRE es socio mayoritario de AENA y la posible afectación al principio de neutralidad competitiva.

En línea con la [Recomendación de la OCDE sobre neutralidad competitiva](#) (2021), las [Directrices de la OCDE sobre el Gobierno Corporativo de las Empresas Públicas](#) (2016) y la propia LCSP, en aras del fomento de la concurrencia de operadores y la competencia efectiva entre ellos, debería admitirse la participación de todos aquellos proveedores (públicos o privados) con la aptitud y capacidad requeridas, en igualdad de condiciones, debiendo ser los procedimientos abiertos, transparentes y no discriminatorios.

Por tanto, AENA debe prestar especial cautela en el diseño de los procedimientos de licitación con el objeto de maximizar la participación de operadores, evitar restricciones a la competencia injustificadas y garantizar el principio de neutralidad competitiva. Además, deberá adoptar las medidas oportunas para prevenir de manera efectiva los posibles conflictos de interés en sus licitaciones (art. 64 LCSP). Si no lo lograra, podría ser necesario excluir al operador, esto es, a ENAIRE (o a su filial) de la licitación⁹⁵.

⁹³ [PRO/CNMC/002/19](#). Informe relativo a las licitaciones públicas de los servicios de transporte de pasajeros por carretera en vehículos de turismo (escolar laboral y sanitario).

⁹⁴ [Resolución 1/2020](#) del Tribunal Administrativo de recursos contractuales de Castilla y León, de 9 de enero de 2020.

⁹⁵ [INF/CNMC/004/23](#): Informe sobre la consulta de la entidad pública empresarial, ENAIRE, acerca de la participación de la sociedad mercantil estatal, ENAIRE GLOBAL SERVICES S.A. en licitaciones públicas.

4.8.3. Recomendaciones

Cuadro n.º 42. Fijación de los requisitos de acceso

- ✓ Justificar y ponderar adecuadamente en cada contrato (a nivel de lote, en su caso) la exigencia de requisitos de solvencia, clasificación y adscripción de medios dada su consideración de barreras de entrada, en especial para nuevos entrantes y pymes.
- ✓ Vincular en todo caso los requisitos de acceso al objeto del contrato, ser proporcionados con respecto a la necesidad e importe de este y estar justificados y orientados a promover una competencia efectiva, evitando restricciones discriminatorias que puedan limitar la participación de operadores potencialmente cualificados o favorecer indebidamente a determinados operadores económicos.
- ✓ Considerar medidas flexibilizadoras o favorecedoras de la acreditación de la solvencia, como la utilización de medios externos o la agrupación en UTE cuya finalidad sea acumular experiencia y capacidad, siempre que sea compatible con la normativa de defensa de la competencia.
- ✓ En contratos de suministros y servicios no SARA o de obras por debajo de 500.000 euros, aplicar reglas específicas flexibilizadoras para las empresas de reciente creación, sin exigir la experiencia previa.
- ✓ En los contratos SARA, elegir los medios apropiados para acreditar la solvencia técnica en cada contrato, pudiendo ser distintos a la exigencia de la experiencia previa si esta no es indispensable, para evitar restricciones injustificadas al acceso.
- ✓ Evitar las reservas de actividad injustificadas, las exigencias arbitrarias o el reforzamiento de posiciones competitivas por haber sido previamente contratista del sector público.
- ✓ Fomentar las medidas de simplificación administrativa para la acreditación de los requisitos de entrada, como la inscripción en el registro de licitadores (ROLECE) o la clasificación, que facilitan la participación de los operadores interesados en concurrir.

4.9. Prescripciones técnicas

La determinación de los aspectos técnicos del contrato (ej. calidad, materiales, procesos y métodos, impacto social, laboral, ambiental, etc.) refleja las condiciones en las que el contrato debe ejecutarse. Si bien los órganos de contratación pueden configurar el objeto del contrato de la manera más adecuada para la satisfacción de sus necesidades (artículo 99 LCSP), no pueden establecer prescripciones técnicas que impidan injustificadamente el acceso a la licitación, perjudicando la competencia (artículo 126 LCSP)⁹⁶.

⁹⁶ Reciente STJUE de 16 de enero de 2025, [C-424/23](#), y de de 16 de enero de 2025, [C-424/23](#); Resolución [174/2021](#), de 2 de diciembre, del TARC de Castilla y León.

Cuadro n.º 43. Riesgos

- × Determinar unas exigencias técnicas que de hecho solo puedan ser cumplidas por un único producto o sean accesibles para un único licitador o en condiciones tan gravosas para los interesados que supongan una barrera efectiva a la concurrencia.
- × Exigir requerimientos arbitrarios y no estrictamente necesarios para satisfacer la finalidad perseguida por el contrato, la cual podría quedar igualmente cumplida con otras soluciones técnicas, reduciendo injustificadamente la presentación de soluciones eficientes e innovadoras.

Para facilitar la participación de todos los operadores interesados en la licitación, especialmente pymes, las prescripciones técnicas deben describir de manera concisa y clara las necesidades a solventar, los requisitos para ello y el resultado esperado. Se debe encontrar un equilibrio entre dos factores: reducir el margen de incertidumbre por interpretaciones distintas, pero sin que se les limite a los licitadores su capacidad de innovar respecto a las soluciones que pueden ofertar para ejecutar adecuadamente el contrato⁹⁷.

Cuadro n.º 44. Prescripciones técnicas discriminatorias

En un contrato de suministro de prótesis de mama se requería estar en posesión de un certificado que acredite la aprobación por la Agencia Norteamericana del Medicamento (FDA), además del certificado acreditativo de mercado CE de la Unión Europea. Esta doble exigencia afecta al principio de concurrencia como consecuencia del trato discriminatorio que se produce en relación con determinados licitadores (certificado FDA solamente se concede a empresas que comercialicen sus productos en Estado Unidos) así como un incumplimiento a lo dispuesto en el artículo 126.6 LCSP que prohíbe que las prescripciones técnicas hagan referencia a una procedencia determinada o a un procedimiento concreto que caracterice a los productos⁹⁸.

⁹⁷ Resoluciones del OARC 116/2014, 7/2016, 111/2017 y 70/2018; Sentencia del TSJPV 217/2021, de 28 de mayo de 2021.

⁹⁸ [Resolución del TACRC 1137/2021](#), de 9 de septiembre.



Cuadro n.º 45. Requisitos técnicos indeterminados

En el contrato del programa viajes del IMSERSO se recogían determinados requisitos técnicos para los establecimientos de alojamiento turístico que carecían de precisión y claridad con el riesgo de que el órgano de contratación tuviera que hacer un juicio de valor técnico sobre ellos y derivar en la exclusión de determinados establecimientos (*"Las empresas licitadoras deberán presentar documentación pormenorizada de todos los elementos necesarios para juzgar la idoneidad de las instalaciones"; "Espacios suficientes para la realización de las actividades culturales y recreativas" o "El menú de la comida y de la cena incluirá vino de mesa de calidad media"*). Se recomendó desarrollar los requisitos mínimos requeridos y considerar alternativas para medir la idoneidad y calidad de los establecimientos disponibles en la actualidad (ej. certificaciones, puntuaciones de los usuarios, etc.).

En cuanto a las características de los autocares, se exigían *"butacas cómodas y ergonómicas"* sin mayor especificación y que los vehículos no tuvieran una antigüedad superior a cinco años contados desde la fecha de primera matriculación. Se recordó que, si los vehículos cumplen con la normativa técnica y de seguridad, imponer requisitos adicionales podría beneficiar a los operadores de mayor tamaño.

Por otro lado, se exigía contar con un representante en cada hotel y al mismo tiempo contar con un *call-center* de atención a los usuarios. Se recomendó reconsiderar la obligación de contar con un representante físico si con las otras exigencias de información se suple el servicio de atención al usuario⁹⁹

4.9.1. Recomendaciones

Cuadro n.º 46. Fijación de prescripciones técnicas

- ✓ Garantizar el principio de transparencia e igualdad de trato de todos los licitadores y evitar que se sitúe en una posición de ventaja a unos licitadores frente a otros de forma injustificada o desproporcionada al objetivo que pretende lograrse con el contrato.
- ✓ Redactar las especificaciones técnicas en términos de requisitos de rendimiento (resultados esperados) y exigencias funcionales para favorecer la innovación y no restringir artificialmente la competencia.
- ✓ Permitir la presentación de ofertas que reflejen la diversidad de las soluciones y especificaciones técnicas existentes en el mercado, respetando el principio de neutralidad tecnológica y de transparencia. Evitar requisitos técnicos que:
 - ✓ impliquen complejidad técnica innecesaria o imprecisión.
 - ✓ solo pueda ser cumplidos por uno o varios operadores determinados (ej. reproduciendo características clave de los suministros, servicios u obras que habitualmente ofrece dicho operador).
 - ✓ sean muy detallados porque mayor será el riesgo de que los productos de un determinado fabricante se vean favorecidos.

⁹⁹ [INF/CNMC/033/19](#) Contratación pública del programa de turismo del IMSERSO. Igualmente, requisitos de contenido genérico, insuficiente e impreciso (ej. *"Plan de formación continuada del personal"*) [Resolución 089/2024, de 17 de mayo](#), del Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de la Comunidad Autónoma de Euskadi.

- ✓ sean innecesarios o desproporcionados, cuyo valor añadido para el objeto de la prestación no compensa su efecto restrictivo de la competencia.
- ✓ Admitir, respecto de la exigencia de determinadas normas técnicas, etiquetas, sellos o certificados, su acreditación alternativa a través de la presentación de cualquier otro medio válido que proporcione un grado de fiabilidad equivalente.
- ✓ Hacer sólo referencias a una marca, una patente, un origen o a una producción determinada en casos excepcionales y debidamente motivados, cuando no sea posible hacer una descripción lo bastante precisa e inteligible del objeto del contrato.

4.10. Criterios de adjudicación

Los criterios de adjudicación deben garantizar la competencia efectiva entre ofertas, estar vinculados al objeto del contrato y ser objetivos, transparentes y no discriminatorios. La LCSP exige que las variables se determinen con claridad, transparencia y objetividad, fomentando la pluralidad de criterios económicos y cualitativos. Es decir, resulta clave que se garantice la competencia efectiva para seleccionar la oferta que mejor responda a la satisfacción de las necesidades vinculadas con el objeto del contrato en términos de calidad-precio (artículo 145 LCSP).

En su determinación se advierten los siguientes riesgos:

Cuadro n.º 47. Riesgos

- × Utilizar criterios discriminatorios que introduzcan ventajas injustificadas para ciertos licitadores (ej. contratistas previos).
- × Introducir una excesiva discrecionalidad en el órgano de contratación, derivada de la falta de precisión sobre los aspectos puntuables.
- × Ponderar los distintos criterios (cuantitativos, cualitativos y los sometidos a juicios de valor) de manera que se desincentiven las ofertas competitivas y/o de calidad.

4.10.1. Ponderación de las variables básicas con precisión y neutralidad

La regla general es considerar una pluralidad de criterios de adjudicación, diferenciándose los de tipo cualitativo (calidad, características estéticas y funcionales, accesibilidad, aspectos medioambientales, sociales o de innovación, organización, cualificación y experiencia del personal adscrito al contrato o servicio postventa y asistencia técnica), de aquellos basados en los costes (ya sea el precio o un planteamiento basado en la rentabilidad, como el coste del ciclo de vida).

En todo caso, cada criterio debe estar debidamente ponderado y detallado en cuanto a su contenido y método de evaluación en los pliegos para evitar ambigüedades y fomentar la transparencia y competencia efectiva en la evaluación de ofertas¹⁰⁰.

En términos generales, la utilización de diversos criterios de tipo económico y cualitativo favorece la participación de distinto perfil de operadores (incluidas, pymes) y dificulta la colusión entre licitadores. No obstante, cuando excepcionalmente se utilice solo un criterio de adjudicación¹⁰¹ deberá ser de carácter económico y estar relacionado con los costes, precio o coste del ciclo de vida.

Igualmente, debe evitarse el inadecuado o excesivo peso de criterios escasamente relevantes para la ejecución de la prestación o que imponen costes adicionales a los licitadores en relación con el adjudicatario vigente (ej. subrogación o continuidad laboral). En caso de que dichas condiciones puedan ser consideradas imprescindibles, es preferible su fijación como condiciones especiales de ejecución en los propios pliegos.

Aunque la normativa es clara al respecto, se recuerda que no es admisible la valoración de la experiencia de la empresa o características que otorguen una ventaja competitiva injustificada a contratistas previos¹⁰² (ej. derechos de preferencia en normativa sectorial¹⁰³ o requisitos territoriales), ya que afecta al principio de igualdad de trato, no discriminación y neutralidad competitiva.

Excepcionalmente, la experiencia (habitualmente exigida como requisito de solvencia) se admite como criterio de evaluación de ofertas si se refiere a la del personal adscrito al contrato que vaya a ejecutar el mismo y la calidad de dicho personal afecta de manera significativa a su mejor ejecución (ej. contratos de servicios de formación y consultoría). En todo caso, debe emplearse para valorar la calidad de la oferta, no puede otorgarse una valoración desproporcionada respecto al resto de criterios ni constituir barreras de entrada que limiten injustificadamente la competencia.

En cuanto a la posibilidad de admitir mejoras respecto de los requisitos fijados en el pliego, deben estar suficientemente especificadas (requisitos, límites, modalidades, características de estas y puntuación ponderada) y estar vinculadas al objeto del contrato. No son admisibles descripciones genéricas o indeterminadas. En todo caso, las mejoras propuestas por el adjudicatario pasarán a formar parte del contrato y no podrán ser objeto de modificación (artículo 145.7 LCSP).

¹⁰⁰ [INF/CNMC/456/23](#) Acuerdo marco para la selección de empresas que ejecuten obras en las bases acuartelamientos y establecimientos del Ejército de Tierra en el territorio nacional.

¹⁰¹ Una excepción a esta regla serían los contratos que incluyan prestaciones intelectuales del art. 145.4 LCSP.

¹⁰² Artículo 45 de la [Ley 14/2013, de 27 de septiembre](#), de apoyo a los emprendedores y su internacionalización, prohíbe otorgar ninguna ventaja directa o indirecta a las empresas que hayan contratado previamente con cualquier Administración.

¹⁰³ Por ejemplo, derechos de preferencia a favor de empresas concesionarias en caso de empate en licitaciones en el sector transporte general interurbano regular de viajeros.

Por otro lado, debe considerarse un plazo de presentación de ofertas que permita a los operadores contar con un plazo razonable para preparar y presentar su oferta, teniendo en cuenta la complejidad del objeto del contrato y si se ha realizado una consulta preliminar del mercado en la fase preparatoria de la licitación (artículo 115 LCSP).

Cuadro n.º 48. Ponderación de los criterios y neutralidad competitiva

En el acuerdo marco para los suministros de combustibles de automoción en el sector público estatal en algunos lotes se valoraban diversos criterios de adjudicación además del precio, mientras que en otros se valoraba únicamente el descuento. En el primer caso (varios criterios) se utilizaba el descuento propuesto y el número de localidades con cobertura de suministro que dispone el operador en el ámbito territorial correspondiente, dándose una ponderación del 50% al descuento y 50% al número de localidades. Además, en el lote 1, la amplitud de su definición geográfica (Península y Baleares) y el hecho de que se pudieran obtener hasta 50 puntos por el número de localidades incluidas en la oferta, determinaban que los grandes operadores pudieran competir en una posición de preferencia (en la medida en que el peso en el concurso del número de localidades podía reducir la presión competitiva en precios para los mayores operadores, y los pequeños operadores tendrían que hacer un mayor esfuerzo para poder entrar en el Acuerdo marco vía descuentos en precios).

Para facilitar que los operadores de menor tamaño pudieran competir efectivamente por acceder al acuerdo marco, la CNMC recomendó incrementar la ponderación del descuento y reducir el del número de localidades, favoreciendo mayores incentivos a competir entre los diferentes tipos de potenciales licitadores. Esta recomendación fue aceptada e incluida en los pliegos¹⁰⁴.

Cuadro n.º 49. Proporcionalidad y neutralidad competitiva

En los criterios de adjudicación de los pliegos de servicios postales se establecía que, si las notificaciones se practican a través del operador postal designado se otorgarían 10 puntos, al gozar dicho operador de la fehaciencia en la práctica de las notificaciones conforme al artículo 22.4 de la Ley 43/2010.”

La CNMC determinó que ese criterio de adjudicación es contrario al principio de proporcionalidad reconocido en el art. 5.2 LGUM porque la Administración contratante no había justificado el mismo al atribuir 10 puntos a las ofertas que incluyan la realización de las notificaciones mediante la red del operador postal designado y 0 puntos a aquellas otras que, pese a practicarse a través de otra red postal, comprendan un sistema de constancia que supla las ventajas inherentes a la fehaciencia¹⁰⁵.

¹⁰⁴ [INF/DP/001/14](#) Informe sobre los pliegos del acuerdo marco para los suministros de combustibles de automoción.

¹⁰⁵ [UM/078/22](#): Informe de art. 26 LGUM de 18 de octubre de 2022, Contratación pública - Servicios Postales Cartagena

4.10.2. Instrumentos objetivos de evaluación

En todo caso, con el fin de que la evaluación de ofertas sea neutral es necesario utilizar instrumentos objetivos de medición. Los criterios económicos permiten una valoración objetiva y precisa para evaluar el grado de eficiencia de los licitadores¹⁰⁶. El resto de los criterios (cualitativos) deben acompañarse siempre de un criterio económico (artículo 146 LCSP).

En cuanto a los métodos de evaluación (objetiva mediante fórmulas o evaluación mediante juicios de valor), por regla general, la LCSP se inclina, en la medida de lo posible, por conceder una mayor preponderancia a las características del objeto del contrato que puedan valorarse mediante la aplicación de cifras o porcentajes obtenidos a través de la mera aplicación de las fórmulas establecidas en los pliegos (artículo 146.2 LCSP).

Existen diferentes fórmulas que se pueden aplicar según el caso, si bien hay una serie de elementos de diseño de las fórmulas que es recomendable respetar para garantizar que existe un margen adecuado de competencia en los criterios de adjudicación. Con carácter general se buscará otorgar la máxima puntuación a la oferta económica más baja y el resto de ofertas serán puntuadas de forma proporcional¹⁰⁷. En este sentido, el resultado de su aplicación no puede ser arbitrario ni carente de lógica ni conculcar el principio de igualdad de trato entre los licitadores, debiendo:

- ✓ respetar la regla básica de atribuir la puntuación superior a la mejor oferta económica (ej. menor precio, menor compensación máxima a cargo de la Administración, o el mayor número de expediciones o servicios) y no recibir puntuación la que no ofrezca mejoras respecto a los parámetros mínimos consignados en el pliego.
- ✓ guardar la adecuada proporción en la atribución de puntos a las ofertas intermedias, de manera que se reparta toda la puntuación disponible entre las ofertas recibidas, permitiendo que los licitadores compitan en todo el margen de puntuación previsto.
- ✓ el incremento de puntuación debe ser proporcional a la mejora ofertada respecto al mínimo exigido en el pliego, de forma que a ofertas equidistantes les corresponda la misma diferencia de puntuación¹⁰⁸.
- ✓ quede debida y razonadamente justificado el motivo de elección del método y su mejor adecuación al contrato de que se trate, especialmente en el supuesto de que se introduzca cualquier tipo de modulación a la proporcionalidad lineal.

¹⁰⁶ [INF/CNMC/033/19](#) Contratación pública del programa del IMSERSO.

¹⁰⁷ Entre otros, [INF/CNMC/008/16](#) Pliegos reguladores del acuerdo marco de material de oficina no inventariable y [E/CNMC/006/19](#) Estudio sobre el transporte interurbano de viajeros en autobús.

¹⁰⁸ Esto implica que la fórmula utilizada debe ser continua y lineal, ya que las fórmulas no lineales o por tramos distorsionan el peso del criterio valorado sobre el conjunto de la oferta.

Para la evaluación de criterios de calidad también se pueden utilizar fórmulas lineales que recojan la proporcionalidad entre la puntuación asignada y la diferencia existente entre la oferta más ventajosa y la oferta presentada o medirse estableciendo unos rangos de puntuación que responden a características objetivas relacionadas con el objeto del contrato, tales como el precio, plazo de entrega, plazo de garantía, menor consumo energético, mayor capacidad de medición, etc.

Los criterios que se evalúan mediante un juicio de valor deben definir claramente su contenido, indicando qué se va a valorar y cómo se va a otorgar la puntuación (ej. si se evalúa un plan de trabajo, se debe indicar cómo se puntuarán aspectos como la metodología, el cronograma y la asignación de recursos), y explicitando los diferentes elementos de las ofertas que se valoran evitando el solapamiento, aunque sea parcial, entre los distintos criterios elegidos (lo que podría distorsionar la ponderación real de los factores evaluados).

4.10.3. Umbrales máximos y mínimos

Tanto los umbrales de saciedad (una vez alcanzado dicho umbral, cualquier mejora adicional no será valorada), como los de satisfacción (por debajo de los cuales no se obtiene puntuación) o los criterios para la determinación de las ofertas anormalmente bajas (artículo 149 LCSP) son herramientas útiles para garantizar que los procedimientos de adjudicación sean transparentes y competitivos, evitando ofertas irrealistas o temerarias y promoviendo la viabilidad y sostenibilidad de la prestación demanda.

No obstante, el establecimiento de límites máximos respecto de la valoración de aspectos económicos debe ampararse en todo caso en un profundo conocimiento del mercado para no limitar la competencia sana entre ofertas que incluso lleve a invalidar completamente el criterio precio, afectando negativamente a la eficiencia en el gasto público. Además, no es descartable el supuesto en el que una licitadora esté dispuesta a asumir una rebaja adicional del precio, sin ninguna merma de calidad, de la que no se podría beneficiar el órgano de contratación en caso de fijar un umbral de saciedad.

Concretamente, la evaluación de anomalía en la oferta se debe realizar por el servicio técnico especializado, particularmente en aquellos sectores en los que exista asimetrías de información entre el órgano de contratación y el mercado, o cuando se depende del operador incumbente para conocer los costes de prestación del servicio¹⁰⁹.

En todo caso, los umbrales deben estar debidamente justificados en relación con las prestaciones objeto del contrato y deben cumplir con los principios generales de la contratación pública, como los de igualdad, proporcionalidad, transparencia y libre competencia¹¹⁰.

¹⁰⁹ [E/CNMC/006/19](#) Estudio sobre el transporte interurbano de viajeros en autobús aprobado el 29 de junio de 2022.

¹¹⁰ Sentencia del TS [1786/2024](#), de 5 de marzo de 2024.

Cuadro n.º 50. Límites en la valoración de ofertas

La CNMC analizó el diseño de los criterios de adjudicación previstos para la contratación centralizada de los servicios de telecomunicaciones en la AGE de 2024.

Respecto de los criterios evaluables mediante fórmulas se establecían umbrales de satisfacción (por debajo de los cuales no se obtiene puntuación) y de saciedad (por encima de los cuales no se obtiene nunca más de la máxima puntuación del criterio). Es importante que ambos umbrales se diseñen correctamente para evitar introducir distorsiones de la competencia, de forma que la toma de decisión esté suficientemente justificada. Por ejemplo, en variables no fundamentales para la prestación del servicio, el umbral de saciedad no debería ser demasiado elevado para evitar que ciertos operadores ofrezcan condiciones sin una relación directa con el objeto del contrato aprovechando una potencial posición de ventaja competitiva en el mercado.

Por otro lado, algunos criterios se evalúan con la fórmula lógica SÍ/NO, asignando cero puntos a empresas que no pueden llegar al valor completo, aunque no estén lejos. Estos criterios podrían ser reemplazados por baremos cuantitativos más graduales que no generen tanta polarización, y eviten que ciertos operadores cobren mayor ventaja basándose en criterios que, por otro lado, no parecen tan decisivos para la prestación del servicio.

En cuanto a los criterios no evaluables mediante fórmulas, se establece para cada lote un umbral mínimo del 50% de la puntuación total máxima para que el licitador pueda acceder a la segunda fase, esto es, para que se proceda a valorar los criterios de adjudicación evaluables mediante fórmulas. Debe justificarse la conveniencia de establecer dicho umbral pues las variables que determinaban la preselección presentaban una potencial subjetividad y presupone que los licitadores podrían no pasar a la segunda fase sin haber sido evaluados con arreglo a criterios puramente objetivos.

Adicionalmente se recomendó eliminar o reducir significativamente el peso de los criterios evaluados mediante juicio de valor, aconsejándose su conversión, cuando sea posible, en criterios sometidos a fórmula.

Finalmente, ante la ausencia de indicación sobre el plazo de presentación de las proposiciones en los pliegos, se recomendó que, aunque la LCSP estableciera un plazo no inferior a 35 días (art. 156 LCSP), teniendo en cuenta la complejidad del contrato, es imprescindible asegurar que el plazo resulte suficiente para analizar los costes asociados a la provisión de la solución demandada, proponiéndose que al menos fuera de dos meses¹¹¹.

¹¹¹ [INF/CNMC/124/24](#) contratación centralizada de los servicios de telecomunicaciones en la AGE de 2024.

4.10.4. Recomendaciones

Cuadro n.º 51. Criterios de adjudicación

- ✓ Otorgar preferencia y una ponderación mayoritaria a los criterios cuantificables y evaluables mediante fórmulas por su mayor objetividad, frente a criterios cuya valoración conlleve márgenes de subjetividad (sometidos a juicios de valor).
- ✓ Evitar que los criterios que resultan difíciles de valorar con parámetros objetivos menoscaben la puntuación otorgada a la oferta económica o sean decisivos a la hora de adjudicar el contrato.
- ✓ Diseñar los criterios conforme a rigurosos estudios de mercado y aplicar con cautela los potenciales límites a las ofertas económicas.
- ✓ Maximizar la transparencia y la precisión en la definición de los criterios de valoración. Utilizar preferentemente fórmulas continuas y lineales fácilmente comprensibles y simples, que permitan repartir los puntos proporcionadamente según la mejora que representa cada oferta respecto al mínimo exigido en el pliego.
- ✓ No favorecer indebidamente a los operadores ya establecidos mediante la puntuación del cumplimiento satisfactorio de contratos previos.
- ✓ Justificar en su necesidad y proporcionalidad la valoración de la cualificación del equipo profesional, debiendo implicar en todo caso un valor añadido para la ejecución del contrato, evitando su solapamiento con los requisitos de solvencia.
- ✓ Evitar valorar criterios discriminatorios basados directa o indirectamente en el lugar de residencia, arraigo o establecimiento del operador.
- ✓ Utilizar diversos criterios (de tipo económico y cualitativo) ya que, en términos generales, dificulta la colusión entre licitadores

4.11. Duración

La normativa prevé unos plazos máximos y señala los parámetros para establecer la duración: la naturaleza de la prestación, las características de financiación, el periodo de amortización de las inversiones y la necesidad de licitar las prestaciones periódicamente (artículo 29 LCSP).

La fijación de la duración de los contratos presenta riesgos:

Cuadro n.º 52. Riesgos

- × Plazos excesivamente largos, aunque se encuentren dentro de los límites legales, erigen barreras de entrada para nuevos operadores, que ven imposibilitado su acceso al mercado durante todo el período de vigencia del contrato.
- × Plazos demasiado reducidos pueden dificultar la amortización de las inversiones necesarias para realizar la prestación objeto del contrato y, en consecuencia, disuadir la concurrencia y conferir ventajas a los operadores ya instalados que no necesiten llevar a cabo dichas inversiones.
- × Las prórrogas evitan que las condiciones de ejecución del contrato se ajusten temporalmente al mercado y pueden cerrar el mercado por largos y potencialmente indefinidos períodos de tiempo.

La determinación de la duración idónea de un contrato resulta crucial para garantizar un nivel de competencia adecuado, ya que puede incentivar la participación de empresas, evitar el cierre del mercado y fomentar la eficiencia. Por ello, el plazo debe motivarse sobre la base de parámetros objetivos (ej. amortización de inversiones) y equilibrarse teniendo en cuenta el efecto negativo de cierre de mercado que se produce, especialmente en sectores dinámicos y de rápida evolución (ej. telecomunicaciones)¹¹². En esta misma línea, en prestaciones donde existe bajos costes de entrada en el mercado, deberían establecerse duraciones reducidas.

Por otro lado, en los contratos de larga duración, los operadores, especialmente las pymes, acusan las rigideces del régimen de revisión de precios, lo que conlleva mayor incertidumbre y desincentiva la concurrencia.

Respecto de las concesiones, la determinación de la duración debe realizarse según las obras y servicios afectados. Si sobrepasa los 5 años, la duración máxima debe ajustarse al periodo razonable para la recuperación de las inversiones que tenga que llevar a cabo el concesionario para la correcta ejecución de las obligaciones previstas en el contrato. Aunque por su propia naturaleza las concesiones puedan tener una larga duración, se debe evitar plazos excesivamente amplios que cierren el mercado e impliquen una restricción injustificada de la competencia¹¹³.

¹¹² [INF/DP/0007/14](#) Pliegos del procedimiento abierto de contratación de servicios consolidados de telecomunicaciones de la Administración General del Estado, [INF/CNMC/136/18](#) Contrato de servicios consolidados de telecomunicaciones de la AGE y otras entidades públicas, fase II e [INF/CNMC/124/24 Pliegos de contratación de los servicios de telecomunicaciones AGE y otras entidades públicas, fase III.](#)

¹¹³ Por ejemplo, la duración de los contratos de concesión de obras y concesión de servicios que comprendan la ejecución de obras pueden alcanzar los 40 años (art. 29.6 LCSP).

Cuadro n.º 53. Duración concesiones de transporte de viajeros en autobús

La CNMC analizó el sistema concesional en España y, entre otras cuestiones, recomendó mejorar el diseño de los pliegos de licitación para eliminar barreras a la competencia en los concursos para facilitar la participación de más empresas y mejorar la eficiencia del sistema. Concretamente, propuso favorecer una menor duración de los contratos. Una duración excesiva genera ineficiencias en forma de una menor presión competitiva sobre el concesionario actual y una menor capacidad de adaptación de la oferta del servicio a cambios imprevistos de la demanda. En todo caso, deberían adaptar la duración de los contratos a las características particulares de cada concesión, evitando adoptar el plazo máximo permitido por la ley con carácter general para todas las concesiones.

Igualmente se recomendó que se licitaran a tiempo las concesiones caducadas y que la prórroga de dos años prevista en el artículo 82.2 de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres se emplee únicamente en casos de emergencia, y durante el tiempo mínimo indispensable.

Finalmente, se resaltó el carácter excepcional de las prórrogas contractuales: las AA.PP. deben abstenerse de realizar prórrogas generalizadas de las concesiones de su competencia. La prórroga debería entenderse como un mecanismo excepcional frente a la licitación del servicio y quedar justificada por las condiciones de amortización de los activos aportados por el operador que sean significativos para la prestación del servicio. A este respecto, los costes de inversión en material rodante son relativamente recuperables, ya que este material se puede continuar utilizando en el mercado liberalizado una vez finalizado el contrato¹¹⁴.

Cuadro n.º 54. Duración servicios de telecomunicaciones

Los pliegos para la contratación de servicios consolidados de telecomunicaciones de la AGE establecían que no procedía la revisión de precios durante la vigencia del contrato (4 años más 2 años de prórroga), lo que no permitía aprovechar las ventajas de un sector muy dinámico y competitivo, como se ve en el gráfico con la evolución negativa de los IPC sectoriales.



La solución propuesta por la CNMC (que fue aceptada) fue una reducción de la prórroga. Otras posibles soluciones fueron un esquema de revisión de precios negativo (IPC-X) o la obligación de presentar ofertas anualizadas¹¹⁵.

¹¹⁴ [E/CNMC/006/19](#) Estudio sobre el transporte interurbano de viajeros en autobús.

¹¹⁵ [INF/DP/0007/14](#): Pliegos del procedimiento abierto de contratación de servicios consolidados de telecomunicaciones de la administración General del Estado.

4.11.1. Recomendaciones

Cuadro n.º 55. Fijación de la duración

- ✓ Justificar la duración de acuerdo con parámetros objetivos (naturaleza, amortización inversiones, etc..) y sin perder de vista la necesidad de garantizar que, de forma periódica y recurrente, se produzca competencia por el mercado.
- ✓ Interpretar los plazos recogidos en la normativa como plazos máximos por lo que no hay necesariamente que agotar los intervalos fijados.
- ✓ Ajustar la solvencia económico-financiera al valor anual del contrato (cuando su duración se extiende a más de una anualidad) y mitigar la barrera de entrada que supondría exigir la solvencia en función del valor estimado agregado.
- ✓ Determinar la duración expresa de la prórroga, considerando su excepcionalidad, debiendo primar la planificación de la actividad contractual para evitar acudir a esta y, en todo, caso justificar su uso.
- ✓ Considerar el efecto de la duración en los acuerdos marco por el cierre de mercado para nuevos entrantes que implica durante su vigencia y plantear alternativas menos dañinas para la competencia, como los sistemas dinámicos de adquisición.
- ✓ Evaluar los costes asociados al cumplimiento de cláusulas sociales, medioambientales o de otra índole.

4.12. Condiciones especiales de ejecución

Las condiciones especiales de ejecución son requisitos adicionales que los adjudicatarios deben cumplir durante la ejecución del contrato, como consideraciones económicas y criterios medioambientales, sociales o de innovación (artículo 202 LCSP). Este tipo de cláusulas deben estar vinculadas al objeto del contrato, no ser discriminatorias y no vulnerar el Derecho de la UE.

Presentan ciertos riesgos si no están bien diseñadas:

Cuadro n.º 56. Riesgos

- × Reducir la competencia de potenciales operadores interesados si son poco transparentes, innecesarias o desproporcionadas.
- × Provocar discriminación si favorecen injustificadamente a determinados operadores (ej. empresas locales, ya establecidas) o dificultan la entrada de nuevos competidores o pymes.
- × Producir una pérdida de eficiencia económica debido a la traslación de los costes que pueden conllevar.

Si se diseñan correctamente, pueden ser una herramienta útil para alcanzar objetivos sociales y medioambientales. Para ello debe evitarse la afectación injustificada a la libre competencia, no deben ser elementos ajenos a la prestación contratada ni constituirse en barreras injustificadas por innecesarias o desproporcionadas que beneficien a determinados operadores o, incluso, favorezcan la colusión.

4.12.1. Recomendaciones

Cuadro n.º 57. Determinación de las condiciones especiales de ejecución

- ✓ Garantizar que sean proporcionales y justificadas en relación con el objeto del contrato.
- ✓ Vincularlas con las particularidades de la ejecución del contrato y no con las características propias de la empresa adjudicataria.
- ✓ Establecer medidas específicas de seguimiento y cumplimiento en los pliegos, así como el régimen de penalidades en caso de incumplimiento
- ✓ Diseñarlas teniendo en cuenta criterios objetivos y verificables y permitir diferentes formas de cumplimiento, evitando favorecer a determinados operadores o procesos de acreditación.
- ✓ Ponderar los beneficios esperados con la potencial afectación a la competencia de la medida.

4.13. Consecuencias derivadas de ilícitos de competencia

La colusión entre licitadores es una infracción muy grave de la normativa de defensa de la competencia que socava la eficiencia del gasto público y reduce la innovación y calidad en perjuicio de la sociedad en su conjunto.

Existe un consenso generalizado sobre la idea de que es preciso reforzar la aversión de las empresas a las conductas colusorias y, por ello, se viene recomendando la inclusión en los pliegos de información sobre las consecuencias que se derivan del incumplimiento de la normativa de defensa de la competencia en las licitaciones públicas¹¹⁶.

¹¹⁶ Entre otros, por parte de la [Comisión Europea](#), la [OCDE](#) y la CNMC.

En este sentido, se recuerda que la sanción administrativa por prácticas anticompetitivas en el marco de las licitaciones públicas (artículo 1 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia e, incluso, artículo 101 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea), **además de conllevar multas** que pueden alcanzar hasta el 10% del volumen de negocios de la empresa infractora en el ejercicio inmediatamente anterior al de imposición de la misma y hasta 60.000 euros a sus representantes legales o directivos, pueden derivar también en la imposición de una **prohibición de contratar** (artículo 71.1 b) de la LCSP)¹¹⁷. Adicionalmente, puede constituir un **ilícito penal** de acuerdo con el artículo 262 del Código Penal¹¹⁸.

Conviene igualmente informar en los pliegos sobre el [programa de clemencia](#) que permite a las empresas que forman parte de conductas colusorias (cártel) beneficiarse de la exención del pago de la multa, siempre y cuando aporten elementos de prueba que posibiliten a la Autoridad de Competencia su detección. Además, a estas empresas no les sería de aplicación la referida prohibición de contratar si resultaran finalmente sancionadas (artículos 72.5 LCSP y 65.4 LDC).

De la misma forma, se recomienda informar en los pliegos sobre los [canales externos de colaboración ciudadana](#) a través de los cuales cualquier persona, de forma anónima si lo desea, puede comunicar prácticas anticompetitivas a la CNMC. También se recuerda que los órganos de contratación tienen a su disposición las vías de comunicación de indicios de prácticas colusorias, previstas en los artículos 132 y 150 LCSP.¹¹⁹

También, puede exigirse a licitadores que presenten una declaración en la que afirmen haber preparado su oferta de forma independiente y autónoma respecto a otros licitadores.

¹¹⁷ En este sentido, [Comunicación 1/2023, de 13 de junio](#), de la CNMC, sobre criterios para la determinación de la prohibición de contratar por falseamiento de la competencia.

¹¹⁸ Sentencia de la Audiencia Nacional 4/2025, de 5 de febrero de 2025 ha aplicado el art. 262 del [Código Penal](#) relativo al delito de alteración de precios en licitaciones públicas en el mercado de la navegación aérea de extinción de incendios a 12 personas físicas con penas de prisión (van desde seis meses a un año y doce meses). Además, ha impuesto a las empresas involucradas la prohibición de contratar con las Administraciones públicas por un periodo de nueve meses.

¹¹⁹ En el caso de la CNMC pueden presentarse a través de su sede electrónica.

Adicionalmente, los órganos de contratación pueden informar en los pliegos tanto la posibilidad de rescindir el contrato e imponer penalidades como también la facultad de reclamar daños y perjuicios derivados de prácticas anticompetitivas, concretamente en el caso de que las adjudicatarias infrinjan la normativa de competencia afectando a dichas licitaciones¹²⁰. A través de las reclamaciones de este tipo de daños, las administraciones contratantes contribuyen, por un lado, a resarcirse económicamente por el daño producido a los fondos públicos, reforzando la confianza de la ciudadanía en una correcta gestión pública y, por otro lado, a disuadir futuras conductas anticompetitivas.

4.13.1. Recomendaciones

Cuadro n.º 58. Concienciar sobre las consecuencias derivadas de los ilícitos en materia de defensa de la competencia

- ✓ Incorporar en los pliegos información sobre las consecuencias sancionadoras derivadas de prácticas anticompetitivas en el marco de las licitaciones públicas, sobre el programa de clemencia y sobre los canales de comunicación con las autoridades de competencia.
- ✓ Informar en los pliegos sobre la facultad de la Administración contratante de reclamar daños y perjuicios, así como incluir una cláusula precisa que contemple la resolución del contrato o la imposición de penalidades para los supuestos en los que se constate una infracción del derecho de la competencia que afecte al contrato en cuestión.
- ✓ Exigir a los licitadores que presenten una declaración en la que afirmen haber preparado su oferta de forma independiente y autónoma respecto a otros licitadores.

¹²⁰ Por ejemplo, [Comunicación de la Comisión Europea relativa a las herramientas para combatir la colusión en la contratación pública y a las orientaciones acerca de cómo aplicar el motivo de exclusión conexo 2021/C 91/01](#), y la [Guía CNMC](#) para la reclamación de daños por ilícitos de competencia (2023). Debe prestarse especial atención al diseño de estas cláusulas para que guarden vinculación con el objeto del contrato (Resolución [1112/2022](#), de 27 de septiembre, del TACRC).

5. Asesoramiento y formación por la CNMC

La contratación pública es un área a la que la CNMC dedica especial atención en el marco de sus funciones de promoción de la competencia.

En primer lugar, realiza una labor de asesoramiento en ejercicio de su función consultiva en la materia (ex [artículo 5.2 de Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la CNMC](#)). Esta función es complementaria y, en ningún caso, sustitutiva de las funciones de supervisión o fiscalización atribuidas a otras autoridades.

Además de atribuírsele la posibilidad de realizar orientaciones generales sobre contratación pública y competencia, como esta Guía, analiza borradores de pliegos de licitaciones públicas desde la óptica de promoción de la competencia y de los principios de regulación económica eficiente.

Este análisis se centra en la identificación de cláusulas concretas que, a juicio de esta autoridad, son susceptibles de mejora, con el fin de maximizar la concurrencia y la competencia en la licitación en cuestión, al mismo tiempo que se previene el riesgo de colusión. Las recomendaciones se plasman en un informe del Consejo de la CNMC que se publica en la web de la Comisión¹²¹.

En segundo lugar, la CNMC promueve activamente la mejora de la capacitación de los gestores de compras públicas para que su actuación sea consistente con los principios mencionados, a través de su programa de formación a empleados públicos en materia de contratación pública y competencia¹²².

Finalmente, la CNMC ha elaborado y difundido material de apoyo para la interposición de reclamaciones por daños y perjuicios derivados de infracciones de la normativa de defensa de la competencia¹²³.

¹²¹ Apartado dedicado a contratación pública y promoción de la competencia: <https://www.cnmc.es/impulsamos-la-competencia/contratacion-publica>

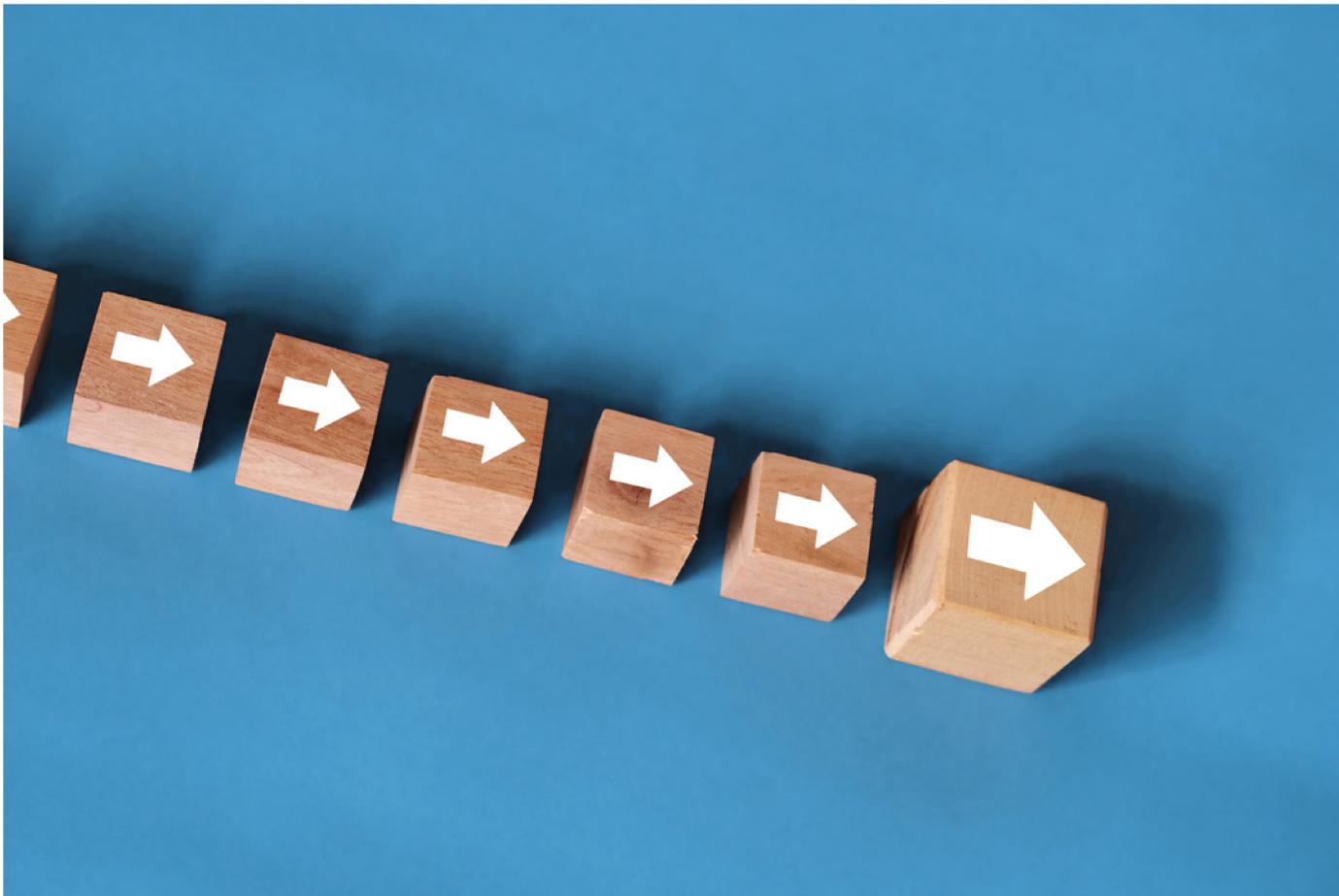
¹²² Más información en <https://www.cnmc.es/impulsamos-la-competencia/contratacion-publica/programa-de-capacitacion-de-empleados-publicos>

¹²³ Puede consultar la [Guía CNMC de cuantificación de daños](#) (2023) y la [Guía de daños causados a las Administraciones públicas por prácticas anticompetitivas](#) de la ACCO (2023)

5.1. Recomendaciones

Cuadro n.º 59. Apoyo de las autoridades de competencia

- ✓ Consultar el extenso material ya disponible de Guías e informes de la CNMC sobre aprovisionamiento público.
- ✓ Contemplar la posibilidad de solicitar el asesoramiento de la CNMC respecto a proyectos normativos, borradores de pliegos o decisiones administrativas sobre aprovisionamiento público.
- ✓ Solicitar formación de la CNMC en materia de aprovisionamiento público. Esta formación puede incluir aspectos relativos al diseño de pliegos, la mejor detección de indicios de colusión y las reclamaciones de daños.



Anexo I. Participación de pymes en contratación pública

A continuación, se recogen una serie de recomendaciones para crear un entorno más accesible y competitivo para las pymes en el ámbito de la contratación pública¹²⁴.

Recomendaciones

Cuadro n.º 60. Medidas a implementar por los órganos de contratación para fomentar la participación de pymes

- ✓ Estudiar el mercado prestando especial atención a la presencia y peso de las pymes en el sector y a las principales variables de competencia (precio, calidad, especialización, innovación, etc.). Dicho estudio debe llegar a determinar, en caso de baja participación de pymes en licitaciones públicas, las razones que la fundamentan y la posibilidad de tomar medidas que la corrijan.
- ✓ Maximizar la difusión de las convocatorias de licitación más allá de los canales obligatorios y facilitar el acceso a la información sobre los procesos de aprovisionamiento público (ej. publicación complementaria en redes sociales, revistas sectoriales).
- ✓ Publicar los planes anuales de contratación (incluida la no sujeta a regulación armonizada) y centralizar toda la información sobre las contrataciones en apartados específicos de la web de la entidad contratante (ej. portales con información sobre las convocatorias, requisitos, plazos, resolución de consultas, etc.). Todo ello sin perjuicio de las obligaciones de información previstas en las plataformas de contratación pública.
- ✓ Animar y asistir a las pymes para entender y familiarizarse con los procesos de compra pública y aumentar su confianza para concurrir (ej. talleres, cursos, sistemas abiertos de resolución rápida de consultas y de información). Estas iniciativas deben estar abiertas a todos los operadores interesados, velando porque no se produzcan situaciones que pudieran favorecer el riesgo de colusión.
- ✓ Simplificar los requisitos, trámites y documentación requerida en los pliegos para reducir barreras administrativas y burocráticas. Eliminar los requisitos innecesarios o desproporcionados, asegurando que los procesos sean sencillos y accesibles. Evitar la complejidad innecesaria sin perder rigurosidad técnica o de calidad. Ofrecer certidumbre sobre la necesidad demandada y lo que se exige. Admitir certificados de calidad u otros medios de prueba de efecto equivalente al estándar exigido.
- ✓ Optar por procedimientos de adjudicación abiertos y accesibles frente a procesos de compra no competitivos, como la contratación menor. Valorar la posibilidad de acudir preferentemente a las variantes simplificadas del procedimiento abierto. Si se trata de procedimientos de compra centralizada, priorizar los sistemas dinámicos de adquisición.

¹²⁴ En la [consulta pública](#) realizada por la CNMC se identificaron numerosos obstáculos, entre otros, complejidad técnica y normativa, carencias de formación e información, requisitos de entrada y de ejecución innecesarios y desproporcionados, y criterios de adjudicación discriminatorios. Además, se señalaron otras cuestiones como la exigencia de garantías (especialmente en contratos de escasa cuantía), las prórrogas forzosas y la rigidez en el régimen de revisión de precios.

- ✓ Ajustar los requisitos de entrada al mínimo necesario y proporcional respecto de la naturaleza del objeto del contrato. Aplicar las medidas flexibilizadoras para la acreditación de la solvencia de nuevos entrantes y valorar la necesidad de requerir experiencia previa. Admitir la acreditación de la solvencia por medios externos. Aceptar la participación de operadores en UTE siempre que su constitución no infrinja la normativa de competencia.
- ✓ Dividir el contrato en lotes cuando la naturaleza de su objeto lo permita, debiendo justificarse de forma razonada los argumentos que no lo aconsejarían, teniendo en cuenta las características del mercado y el riesgo de dependencia de uno o varios operadores.
- ✓ Diseñar los lotes buscando la heterogeneidad en su tamaño y considerando las distintas capacidades y especializaciones que pueden aportar las pymes. Replantear la utilización de los contratos mixtos que pueden dificultar la participación de estas debido a la diversidad de objetos contractuales, considerando en su lugar la división en lotes.
- ✓ Admitir la subcontratación siempre que se ofrezcan máximas garantías de publicidad para permitir su seguimiento y control (especialmente respecto al cumplimiento de las obligaciones de pago del contratista principal y la posible acción directa de los subcontratistas frente a la administración contratante cuando exista impago por parte de aquel). No obstante, de cara a fomentar la participación de pymes como contratistas principales, convalidar la experiencia obtenida como subcontratistas a la hora de acreditar su solvencia.
- ✓ Conjugar distintos criterios de adjudicación (económicos y cualitativos) teniendo en cuenta las principales variables de competencia en el sector. De utilizarse criterios cualitativos, fundamentarlos sobre parámetros objetivos cuantificables.
- ✓ Establecer plazos de presentación de ofertas ajustados a la complejidad del contrato, teniendo en cuenta que los recogidos en la normativa son plazos mínimos que no impiden su ampliación. De recortarse plazos procedimentales, optar por la reducción en trámites que no afecten negativamente a la concurrencia.
- ✓ Considerar las limitaciones financieras que dificultan la participación de las pymes, como la exigencia de garantías (o, en su caso, establecerlas mediante la retención del precio del contrato) y prever la posibilidad de realizar pagos parciales por fases.
- ✓ Evitar que la inclusión de criterios sociales, laborales, medioambientales o de innovación en los pliegos constituya una barrera de entrada injustificada que provoque un menoscabo de la competencia efectiva. Mitigar dicho riesgo valorando su inclusión como condición especial de ejecución, por tanto, solo exigible al adjudicatario.
- ✓ Fomentar la profesionalización de los órganos de contratación y reforzar las medidas preventivas de prácticas anticompetitivas en la preparación y diseño de las licitaciones.

Anexo II. Compra pública tecnológica

En la preparación y diseño de las licitaciones, los órganos de contratación tendrán que atender al mercado afectado y valorar factores clave como la existencia de competencia efectiva, la regulación, la capacidad de los proveedores y los objetivos estratégicos. Estas consideraciones son relevantes en mercados en constante evolución como los tecnológicos, que obligan a adoptar una estrategia distinta a la aplicable en otro tipo de mercados con compras más recurrentes y/o de un carácter más estable.

La naturaleza dinámica de mercados como los de las nuevas tecnologías y TIC (ej. soluciones IA, software, servicios en la nube, etc.) sumado a la preocupación por la seguridad de los datos, conlleva que los órganos de contratación tengan que vigilar sus decisiones y considerar estrategias de salida y transición desde sistemas heredados.

Uno de los principales riesgos de la compra de tecnologías es la dependencia del proveedor (*vendor lock-in* o *cautividad tecnológica*) que hace que las entidades públicas dependan indebidamente de una sola marca o proveedor, más allá del plazo del contrato de adquisición inicial, perjudicando la competencia para futuras compras. Concretamente, este riesgo puede implicar a corto plazo una reducción de la base de proveedores y la exclusión de nuevos oferentes y soluciones alternativas y, a medio plazo, un estancamiento del mercado¹²⁵.

Para prevenir el problema y aumentar la presión competitiva en este tipo de compras estratégicas y esenciales para las entidades públicas, considerando la ausencia de regulación al respecto¹²⁶, se proponen una serie de medidas en línea con las recomendaciones recogidas en esta Guía.

Recomendaciones

Cuadro n.º 61. Orientaciones dirigidas a los órganos de contratación para la compra pública tecnológica

- ✓ Reforzar la planificación estratégica de este tipo de compras y las capacidades de los responsables de su gestión.
- ✓ Diseñar contratos centrados en la necesidad a resolver (resultado) en lugar de determinar la solución. Por tanto, sin definir un objeto tan concreto o exigir funcionalidades técnicas específicas de la solución tecnológica o que solo puede cumplir un operador que cierren la participación, dejando margen a los proveedores para que innoven y presenten soluciones tecnológicas alternativas.

¹²⁵ [INF/CNMC/133/18](#) Informe sobre el Acuerdo marco 13/2018 para el suministro de servidores sistemas de almacenamiento y software de infraestructura.

¹²⁶ La Comisión Europea a través de la plataforma “Public Buyers Community” y la comunidad dedicada a la [contratación de soluciones de inteligencia artificial](#) ha actualizado recientemente las cláusulas contractuales tipo para IA.

- ✓ Realizar estudios de mercado y consultas preliminares de mercado para garantizar la igualdad de condiciones para todos los proveedores (ej. empresas emergentes, pymes, operadores ya establecidos, etc.) y comprender los riesgos de dependencia, así como otros (por ejemplo, colusión, manipulación de licitaciones, etc.).
- ✓ Las investigaciones de mercado deben plantearse para solventar cuestiones relevantes como la indeterminación del objeto del contrato o la redacción de las prescripciones técnicas neutras y acordes con las innovaciones y nuevas tecnologías disponibles en el mercado, de manera que, con ese conocimiento, se puedan diseñar procedimientos que se alineen con las necesidades reales demandas. Igualmente, es conveniente consultar a otras instituciones públicas para intercambiar conocimientos y experiencias en este ámbito.
- ✓ Apostar por procedimientos de adjudicación, como la compra pública innovadora, donde prime la publicidad y concurrencia, excluyéndose el uso del procedimiento negociado sin publicidad (excepto en los casos en los que el órgano de contratación justifique y acredite que objetivamente solo existe una empresa que puede realizar la prestación, sin ser válidas justificaciones de oportunidad o conveniencia).
- ✓ Priorizar los sistemas dinámicos de adquisición por su naturaleza abierta, frente a los acuerdos marco.
- ✓ Utilizar criterios de adjudicación que conjuguen el precio con la calidad y viabilidad del proyecto presentado.
- ✓ Probar distintas estrategias, como la división de los contratos en lotes como medio para atraer la participación de más licitadores, en particular pymes y *start-ups* o empresas emergentes.
- ✓ Garantizar la neutralidad tecnológica en los requisitos y prescripciones técnicas, evitando el uso de marcas comerciales y priorizando el uso de estándares técnicos e índices de referencia.
- ✓ Incluir cláusulas que determinen claramente la titularidad de los derechos de propiedad intelectual, prioricen la interoperabilidad entre sistemas y plataformas y prevean un plan de migración o transferencia tecnológica y de gestión del conocimiento, para minimizar el riesgo de cautividad tecnológica.
- ✓ Exigir requisitos de transparencia algorítmica, trazabilidad, *explicabilidad* para justificar y auditar las decisiones del sistema de IA de manera comprensible y que permita la rendición de cuentas.
- ✓ Asegurar el cumplimiento normativo, como la regulación de datos personales o el Reglamento UE sobre IA, y establecer medidas específicas de protección y seguridad de los datos (personales, información confidencial, secretos comerciales, etc.).
- ✓ Fijar la revisión periódica para evaluar el cumplimiento, desempeño y los resultados de las herramientas de IA (u otros sistemas) adquiridos y prever su actualización tecnológica para mejorar las funcionalidades y rendimiento del sistema.
- ✓ Prever sistemas de pago que permitan vincular su abono al cumplimiento de objetivos o rendimientos concretos, especialmente en contratos de larga duración o con altas exigencias iniciales de inversión.

Anexo III. Compra pública en el ámbito local

La Ley de Contratos del Sector Público establece un marco normativo común para todas las Administraciones públicas, incluidas las entidades locales. Sin embargo, la mayoría se caracterizan por ser municipios pequeños y de escasa población que enfrentan dificultades significativas para planificar estratégicamente sus necesidades y acudir a procedimientos que garanticen una competencia efectiva, debido a la falta de recursos técnicos y humanos especializados en cuestiones jurídicas, económicas, tecnológicas y de gestión¹²⁷.

A continuación, se recogen unas orientaciones generales para hacer frente a estas dificultades:

Recomendaciones

Cuadro n.º 62. Orientaciones dirigidas a los órganos de contratación para la compra pública local

- ✓ Reforzar la planificación estratégica de las necesidades de bienes y servicios según las prioridades de la entidad local:
 - ✓ Identificar las compras recurrentes, comunes y repetitivas que son susceptibles de racionalización (acuerdos marco, sistemas dinámicos) o de canalizar a través de centrales de compras.
 - ✓ Señalar las compras que presenten mayor complejidad o impacto para la entidad (ej. por su naturaleza novedosa, por su importe o valor estratégico, por problemas propios del mercado como la dificultad del cambio de proveedor o escasez de oferta, etc.) para diseñar una estrategia de aprovisionamiento público que prevenga de dichos riesgos (ej. realizar una consulta preliminar de mercado, solicitar asesoramiento a otras entidades como a las Diputaciones provinciales, etc.).
 - ✓ Elaborar un plan anual de compras que sirva para dotar de transparencia la actividad contractual de la entidad (con independencia de su importe) y fomentar la participación de licitadores en los procesos.
 - ✓ Implementar la contratación electrónica y la digitalización de la información para que a través de gestores electrónicos de expedientes se puedan extraer, analizar y supervisar datos de contratación en tiempo real, favoreciendo la transparencia, la trazabilidad y facilitando la toma de decisiones basada en evidencia, al mismo tiempo que se reducen las cargas de gestión.
 - ✓ Realizar labores regulares de seguimiento y de evaluación del cumplimiento del plan, extrayendo, en su caso, conclusiones de mejora para futuras actuaciones.
 - ✓ Apostar por la digitalización de los expedientes, ya que optimiza en gran medida la supervisión y evaluación, así como el cumplimiento de las exigencias de la LCSP, sobre todo en un escenario de escasez de recursos.

¹²⁷ [Guía de integridad en la contratación pública local](#) elaborada por la FEMP (2021).

- ✓ Maximizar la transparencia y la participación de operadores:
 - ✓ Centralizar toda la información relativa a la actividad contractual de manera accesible y abierta (ej. portal del licitador en la web de la entidad).
 - ✓ Reforzar la publicación del plan anual de compras y las respectivas convocatorias de licitación (ej., tablones de anuncios municipales, redes sociales, medios locales, administraciones cercanas como las Diputaciones provinciales)
 - ✓ Promover la participación de empresas (especialmente, pymes) para favorecer la competencia¹²⁸, potenciando la economía local y luchando contra la despoblación, a través de medidas como:
 - ✓ Ofrecer servicios de atención al licitador para su familiarización con los procesos y adaptación a los medios electrónicos, con las máximas garantías de transparencia e igualdad de trato.
 - ✓ Evitar el establecimiento de requisitos de arraigo territorial con el fin de favorecer directamente a operadores locales. Si se persigue un objetivo de sostenibilidad, siempre es mejor optar por sistemas objetivos de medición (como los que afectan a la cuantificación de la huella de carbono o la exigencia de ciclos cortos de distribución) que no se centren en la localización de los potenciales proveedores.
 - ✓ Implementar medidas de formación a los operadores para paliar la falta de conocimientos y de capacidades digitales.
 - ✓ Reforzar la transparencia en la contratación menor permitiendo la presentación de ofertas de cualquier operador interesado o alternativamente, solicitar al menos tres ofertas en la medida de lo posible.
- ✓ Simplificar los trámites y documentación requerida:
 - ✓ Utilizar pliegos-tipo ajustados a cada necesidad.
 - ✓ Sustituir el contrato menor para prestaciones recurrentes o previsibles por procedimientos ordinarios ágiles como los abiertos simplificados o supersimplificados y por técnicas de racionalización, especialmente sistemas dinámicos de adquisición y centrales de compras.
 - ✓ Considerar el carácter residual del contrato menor como herramienta para necesidades de escasa cuantía y duración temporal.
- ✓ Reforzar la cooperación y colaboración entre administraciones públicas:
 - ✓ Establecer redes de colaboración intermunicipal para intercambiar conocimientos y buenas prácticas (ej. comunidades virtuales).
 - ✓ Explorar la compra conjunta entre entidades locales y la utilización de centrales de compras (propias o por adhesión a las ya establecidas, por ejemplo, por las estatales, autonómicas, la de las Diputaciones provinciales o las de federaciones de municipios como la FEMP) para alcanzar economías de escala y de gestión que redunden en una mayor eficiencia económica y administrativa.

¹²⁸ Considerar las recomendaciones para facilitar la participación de pymes en las licitaciones públicas (anexo I de esta Guía).

- ✓ Acudir a las Diputaciones provinciales para recibir asistencia técnico jurídico y económica en todas las fases (preparación, diseño, adjudicación y ejecución), así como para la implantación de la contratación electrónica y digitalizada en todo el proceso.
- ✓ Invertir en profesionalización y capacitación y en medios técnicos:
 - ✓ Considerar como una prioridad de la entidad local profesionalizar las compras públicas, para garantizar una gestión pública eficiente que implique ahorros presupuestarios y mejor calidad en los servicios públicos a la ciudadanía.
 - ✓ Desarrollar labores de formación continua a los responsables de compras públicas, por ejemplo, a través de las Diputaciones provinciales.
 - ✓ Apoyar y formar en la utilización de nuevas tecnologías con el fin de agilizar la gestión y reducir cargas administrativas, al mismo tiempo que se refuerza la trazabilidad y la transparencia en todas las fases del aprovisionamiento público.
 - ✓ Conocer y solicitar el asesoramiento por parte de las autoridades de competencia para que la toma de decisiones de los órganos de contratación se oriente hacia las soluciones más garantistas de la concurrencia y de la competencia y, en consecuencia, de la eficiencia y prevención de prácticas colusorias.



Anexo IV. Listado para verificar el cumplimiento de las recomendaciones

A continuación, se realizan unas orientaciones sobre las distintas cuestiones a considerar en la fase de preparación y diseño de las licitaciones para promocionar la competencia y reducir el riesgo de colusión durante la misma.

I. PREPARACIÓN		
Identificar la necesidad a satisfacer y conocer el mercado que proporcionará la solución	Sí	No
✓ ¿Se ha determinado la necesidad a cubrir considerando el resultado final deseado y evitando una definición excesivamente concreta que excluya soluciones alternativas viables?		
✓ ¿Se dispone de información sobre las características principales de los mercados relevantes donde se realizará la contratación?		
✓ ¿Se ha realizado internamente un estudio de mercado para conocer las capacidades del sector privado (soluciones, operadores interesados, precios) y las principales variables de competencia en el sector? ¿se ha complementado con información de licitaciones públicas y, en su caso, privadas similares?		
✓ Si resulta de utilidad realizar una consulta preliminar de mercado (CPM) por no ser suficiente con el estudio de mercado:		
✓ ¿se ha maximizado su difusión y facilitado el acceso? el formato y la metodología empleada ¿favorece la transparencia y la participación en igualdad de condiciones? ¿se ha evitado el intercambio de información entre operadores y terceros participantes?		
✓ ¿se ha contrastado la información recabada? ¿se ha maximizado la publicidad del informe de resultados y se ha vinculado al expediente de licitación que, en su caso, se celebre? ¿se han adoptado medidas para garantizar la confidencialidad de la información comercialmente sensible? ¿se ha evitado publicar las soluciones propuestas (incluido el precio) con la identidad de los participantes?		
✓ Si finalmente se convoca una licitación ¿se han tomado medidas para evitar que los participantes en la CPM tengan una ventaja competitiva injustificada? ¿se ha adaptado el plazo de presentación de ofertas? ¿se han adoptado medidas para prevenir el conflicto de interés incluyendo a los agentes que asesoren en la preparación y diseño de la CPM y licitación posterior?		

	Sí	No
✓ ¿Se ha verificado si existen precedentes de conductas anticompetitivas en el mercado al que se dirige la licitación, si los potenciales licitadores están incursos en prohibición de contratar por falseamiento de la competencia o si las características del mercado facilitan la colusión (predictibilidad, transparencia, productos o servicios homogéneos, concentración de la oferta, barreras de entrada, simetrías entre los operadores)? En caso de detectar posibles acuerdos entre potenciales licitadores ¿se ha puesto en conocimiento de la autoridad de competencia correspondiente?		
✓ ¿Se han publicado los planes anuales de contratación (incluidos los expedientes no sujetos a regulación armonizada)? ¿Se han planificado las licitaciones con diversidad de plazos, cantidades y presupuestos para evitar previsibilidad?		
✓ ¿Se han realizado sesiones de formación a las pymes para familiarizarse con los procesos de compra pública y aumentar su confianza para concurrir (ej. talleres, cursos, sistemas abiertos de resolución rápida de consultas y de información)?		

II. DISEÑO

Diseño de la licitación pública que favorezca la concurrencia y la competencia	Sí	No
✓ ¿Se ha maximizado la difusión de las convocatorias de licitación más allá de los canales obligatorios (ej. publicación complementaria en redes sociales, revistas sectoriales)?		
✓ Los pliegos y resto de documentación contractual ¿están redactados de manera sencilla, clara, razonable, exhaustiva y comprensible? ¿se han aplicado las posibles medidas de simplificación y de reducción de cargas y costes para los licitadores interesados?		
✓ El objeto del contrato ¿está definido en términos funcionales o de rendimiento (“ <i>qué es lo que se espera</i> ”) de manera que exista margen para la innovación y soluciones distintas (sin centrarse en el “ <i>cómo</i> ”)?		
✓ Las especificaciones técnicas y otros requisitos ¿son necesarios, relevantes, proporcionados y no discriminatorios? ¿se evitan criterios que favorezcan a determinados operadores como referencias a marcas, patentes o formas de producción?		
✓ En cuanto a las referencias a certificados de calidad ¿se prevé expresamente la admisibilidad de otros equivalentes?		
✓ ¿Se ha dividido en lotes de distinto tamaño el objeto del contrato? ¿se ha tenido en cuenta la estructura del mercado para su diseño, especialmente de la presencia de pymes? Tanto en caso de dividir en lotes como el contrario ¿se han justificado suficientemente los motivos?		
✓ En la medida de lo posible ¿se ha optado por procedimientos abiertos a la participación de todos los proveedores interesados?		

	Sí	No
✓ En caso de estar justificado un procedimiento que restrinja la participación ¿se ha invitado a un número suficiente (por encima del mínimo legalmente fijado) y variado de candidatos?		
✓ En cuanto a los requisitos de acceso, como la solvencia y clasificación, adscripción de medios, prescripciones técnicas ¿se ha verificado que son necesarios y proporcionales al objeto y dimensión del contrato? Ante la presencia de empresas de nueva creación potencialmente interesadas en concurrir ¿se han previsto medidas flexibilizadoras para acreditar la solvencia?		
✓ En lo que se refiere a las pymes, ¿se han tomado medidas para atenuar las limitaciones financieras que dificultan su participación, como la exigencia de garantías (o, en su caso, establecerlas mediante la retención del precio del contrato) y prever la posibilidad de realizar pagos parciales por fases? Igualmente, de cara a fomentar la su participación como contratistas principales, ¿se recoge la convalidación de la experiencia obtenida como subcontratistas a la hora de acreditar su solvencia?		
✓ ¿Se han determinado los requisitos respetando el principio de neutralidad competitiva (ej. sin crear ventajas a operadores por ser contratistas previos, por localización geográfica o por su titularidad pública)?		
✓ Respecto a la compra tecnológica, ¿se han incluido cláusulas que determinen la titularidad de los derechos de propiedad intelectual, prioricen la interoperabilidad entre sistemas y plataformas y prevean un plan de migración o transferencia tecnológica y de gestión del conocimiento, para minimizar el riesgo de cautividad tecnológica?		
✓ ¿Se ha evitado divulgar la identidad y número de licitadores, invitados o candidatos hasta, por lo menos, la fase de evaluación de ofertas?		
✓ En cuanto a las técnicas de agregación de la demanda ¿se han dividido en lotes los acuerdos marco y contratos centralizados para favorecer la participación de pymes? ¿se ha valorado la preferencia por los sistemas dinámicos de adquisición frente a los acuerdos marco? ¿se ha tenido en cuenta el riesgo de concentración de la oferta a medio-largo plazo? Especialmente en el ámbito local, ¿se han identificado las compras recurrentes que son susceptibles de racionalización (acuerdos marco, sistemas dinámicos) o de canalizar a través de centrales de compras? ¿se han establecido redes de colaboración intermunicipal para intercambiar conocimientos y buenas prácticas y explorar la compra conjunta entre entidades locales y la utilización de centrales de compras?		
✓ Con el fin de seleccionar la oferta que mejor represente la relación calidad-precio ¿se han considerado diversos criterios de tipo económico y cualitativo objetivos y fácilmente verificables, que generen competencia suficiente entre las ofertas? ¿mejoran la ejecución del contrato y están vinculados a su objeto? ¿su ponderación es acorde a su relevancia y proporcional a la mejora que introducen en el contrato? ¿se ha optado, en la medida de lo posible, por reglas de valoración que primen la objetividad frente a los juicios de valor?		

	Sí	No
✓ ¿Se ha previsto un plazo de presentación de ofertas adecuado en relación con la complejidad técnica del contrato?		
✓ ¿Se ha incluido información sobre las posibles consecuencias sancionadoras y de prohibición de contratar por ilícitos relacionados con el falseamiento de la competencia? ¿y sobre la facultad del órgano de contratación para rescindir el contrato y para reclamar daños y perjuicios derivados de infracciones de derecho de la competencia?		



