

RESOLUCIÓN

LICITACION TUBERIA EDAR TARQUINA

SAMUR/05/2024

CONSEJO. SALA DE COMPETENCIA

Presidenta

D^a. Cani Fernández Vicién

Consejeros

D^a. Pilar Sánchez Núñez

D. Rafael Iturriaga Nieva

D. Pere Soler Campins

D. María Vidales Picazo

Secretario del Consejo

D. Miguel Bordiu García-Ovies

En Madrid, a 12 de noviembre de 2025

La Sala de Competencia del Consejo de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (**CNMC**) con la composición expresada, ha dictado la siguiente resolución en el expediente de referencia.

ÍNDICE DE CONTENIDO

1. ANTECEDENTES.....	2
2. LAS PARTES	3
3. MERCADO AFECTADO.....	3
4. HECHOS.....	3
5. FUNDAMENTOS DE DERECHO	5
5.1. Competencia para resolver	5
5.2. Objeto de la resolución y propuesta del órgano instructor	5
5.3. Valoración de la Sala de Competencia	7
6. RESUELVE.....	11

1. ANTECEDENTES

- (1) Por Comunicación Interior de 8 de julio de 2021, la antigua Consejería de Agua, Agricultura, Ganadería, Pesca y Medio Ambiente de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia (actualmente Consejería de Agua, Agricultura, Ganadería y Pesca) dio traslado al Servicio Regional de Defensa de la Competencia (SRDC) de documentación obrante en la licitación del expediente de contratación nº 17021/2021 por la existencia de indicios de prácticas colusorias detectadas por la Mesa de contratación en la licitación de las obras por procedimiento abierto “CONDUCCIÓN E.D.A.R. TARQUINA, EN LA COMUNIDAD DE REGANTES EL PORVENIR, T.M. DE ABANILLA (MURCIA)”.
- (2) El 24 de junio de 2024 la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) consideró que los hechos denunciados se circunscribían exclusivamente al ámbito territorial de la Región de Murcia y que por tanto le correspondería conocer del asunto al SRDC.
- (3) El 16 de septiembre de 2024 el SRDC acordó la incoación del expediente sancionador con referencia SRDC 5R24DC000004 LICITACION CONDUCCION EDAR TARQUINA ante la existencia de indicios racionales de conductas prohibidas por la Ley 15/2007, de 3 de julio, de defensa de la competencia (en adelante LDC), de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 49.1 LDC y con el artículo 28 RDC.

- (4) El 14 de marzo de 2025 se formuló el Pliego de Concreción de Hechos (en adelante PCH), de acuerdo con lo previsto en el artículo 50.3 LDC en relación con el artículo 33.1 del RDC, que fue notificado a todas las partes.
- (5) Con fecha 7 de julio de 2025 se procedió a acordar el cierre de la fase de instrucción del expediente.
- (6) Con fecha 11 de julio de 2025, el SRDC formuló la propuesta de resolución del procedimiento sancionador, que fue remitida el 15 de julio de 2025 a la Sala de Competencia de la CNMC para su resolución.
- (7) La Sala de Competencia ha deliberado y resuelto el expediente en su sesión de 12 de noviembre de 2025.

2. LAS PARTES

- (8) ALBAIDA INFRAESTRUCTURAS S.A. (ALBAIDA), es una sociedad con N.I.F A04337309 y domicilio social en Calle El alcázar 7, 1ºB, 04006-Almería.
- (9) TALLERES Y GRÚAS GONZÁLEZ S.L. (TALLERES), es una sociedad con N.I.F B04164257, y domicilio en Calle Sebastián 1, 04640 Pulpí (Almería).

3. MERCADO AFECTADO

- (10) El mercado afectado por razón de producto, servicio o actividad es el constituido en el presente caso por la actividad de construcción, en el sector de la ingeniería civil. En concreto, las prácticas investigadas afectan al expediente de contratación nº17021/2021 de la actual Consejería de Agua, Agricultura, Ganadería y Pesca para la licitación de las obras por procedimiento abierto “CONDUCCIÓN E.D.A.R. TARQUINA, EN LA COMUNIDAD DE REGANTES EL PORVENIR, T.M. DE ABANILLA (MURCIA).
- (11) El mercado geográfico afectado por las conductas objeto de investigación comprende el territorio de la Región de Murcia, dado que coincide con el ámbito de la licitación pública del contrato para el cual es competente la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

4. HECHOS

- (12) La actual Consejería de Agua, Agricultura, Ganadería y Pesca de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia licitó el expediente de contratación nº 17021/2021 relativo a las obras por procedimiento abierto “CONDUCCIÓN

E.D.A.R. TARQUINA, EN LA COMUNIDAD DE REGANTES EL PORVENIR, T.M. DE ABANILLA (MURCIA)”.

- (13) Según se recoge en el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares de la Obra, concretamente en el apartado k del Anexo I, la oferta económica suponía un 70% de la valoración total de la puntuación en la licitación, mientras que el 30% correspondía a la memoria constructiva (oferta técnica), adjudicándose los puntos en este criterio de valoración en función de los siguientes parámetros:

Parámetros	Puntuación
Análisis y conocimiento del proyecto y del medio	Hasta 40% puntos (12)
Previsión de las fuentes de suministro de materiales y subcontratistas	Hasta 30% puntos (9)
Organización de la obra	Hasta 30% puntos (9)

- (14) A dicha contratación se presentaron ocho licitadores con otras tantas ofertas, si bien uno de ellos fue excluido por no haber subsanado las deficiencias que fueron observadas y requeridas por la mesa de contratación.
- (15) En el contexto de la licitación, la Mesa de contratación de la Consejería de Agua, Agricultura, Ganadería y Pesca, en su sesión de 7 de julio de 2021, observó que las ofertas presentadas por TALLERES y ALBAIDA presentaban semejanzas tales que constituirían indicios de prácticas colusorias consistentes en que dos empresas independientes habrían llegado a acuerdos para coordinar sus ofertas quebrantando el principio de proposición única.
- (16) En concreto, la Mesa de contratación de la Consejería de Agua, Agricultura, Ganadería y Pesca de la Región de Murcia señaló que *“el contenido de sus respectivos sobres nº2 son prácticamente idénticas, ya que ambas coinciden, al menos en un 95% en su totalidad en la descripción de actividades y proceso constructivo, siendo el contenido de todos los textos esencialmente idéntico; incluso determinados cuadros en los que únicamente cambia el nombre de las personas. También se comprueba que los archivos en pdf. Conteniendo las dos memorias presentadas tienen el mismo formato en su definición:*

MEMORIA+_CR+EL+PORVENIR_ALBAIDA+firmado.pdf.

MEMORIA+_CR+EL+PORVENIR_TYG.pdf.

5. FUNDAMENTOS DE DERECHO

5.1. Competencia para resolver

- (17) El Decreto 13/2004¹ atribuye a la Consejería competente en materia de comercio interior el ejercicio, en el territorio de la Región de Murcia, de las competencias ejecutivas en materia de defensa de la competencia y crea el SRDC para llevar a cabo las funciones que dicho ejercicio conlleva. En la Región de Murcia no existe órgano de resolución de expedientes sancionadores en materia de competencia, por lo que los casos instruidos por el SRDC son resueltos por el Consejo de la CNMC.
- (18) De acuerdo con el artículo 5.1.c) de la Ley de Creación de la CNMC compete a este organismo *“aplicar lo dispuesto en la Ley 15/2007, de 3 de julio, en materia de conductas que supongan impedir, restringir y falsear la competencia”*². El artículo 20.2 de la misma ley atribuye al Consejo la función de *“resolver los procedimientos sancionadores previstos en la Ley 15/2007, de 3 de julio”* y, según el artículo 14.1.a) del Estatuto Orgánico de la CNMC *“la Sala de Competencia conocerá de los asuntos relacionados con la aplicación de la Ley 15/2007, de 3 de julio”*³.
- (19) En consecuencia, la competencia para resolver este procedimiento corresponde a la Sala de Competencia del Consejo de la CNMC.

5.2. Objeto de la resolución y propuesta del órgano instructor

- (20) En su propuesta de resolución de 11 de julio de 2025, el SRDC propone a esta Sala que se declare a TALLERES y ALBAIDA responsables de una infracción muy grave del artículo 1.1 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia, constitutiva de cártel, consistente en una coordinación de comportamientos en la presentación de ofertas al expediente de contratación nº 17021/2021 de la antigua Consejería de Agua, Agricultura, Ganadería, Pesca y Medio Ambiente de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, en beneficio propio aumentando las posibilidades de resultar adjudicatarios de

¹ Decreto 13/2004, de 13 de febrero, por el que se asignan funciones en materia de defensa de la competencia y se crea el Servicio Regional de Defensa de la Competencia en la Región de Murcia.

² Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (LCNMC).

³ Aprobado por Real Decreto 657/2013, de 30 de agosto.

contratos públicos, en perjuicio del resto de licitadores y de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, como Administración contratante.

- (21) Tras examinar toda la documentación presentada por la Consejería denunciante, el SRDC considera que las memorias constructivas presentadas por TALLERES y ALBAIDA presentaban numerosas semejanzas. A continuación, se proporciona un breve resumen de las coincidencias señaladas por la Mesa de contratación y posteriormente analizadas en mayor profundidad por el instructor en el PCH:
- Los archivos informáticos que contienen las ofertas tienen la misma estructura.
 - La estructura del índice es la misma en lo que se refiere a apartados y subapartados. En el caso de los apartados se explica porque aparecen en el PCAP, pero no así los subapartados, que el PCAP no detalla.
 - Las fotografías empleadas por las empresas en las ofertas presentan numerosas coincidencias.
 - En el apartado “a) *Análisis y conocimiento del proyecto y del medio*” de ambas memorias se concluye que las descripciones realizadas son reproducciones literales, siendo los puntos críticos a considerar los mismos, con la excepción de que ALBAIDA no contiene los Anejos 1,2,3, y 5 y que TALLERES realiza un análisis más extenso en uno de los apartados.
 - Las tablas de revisión de mediciones contenidas en la página 5 de Talleres y 4 de Albaida tienen el mismo contenido, aunque tengan unos colores de fondo y de letra diferentes
 - Con respecto al apartado “b) *Previsión de las fuentes de suministro de materiales y subcontratistas*”, ambas ofertas proponen a las mismas empresas suministradoras, si bien TALLERES las detalla en una tabla con los logotipos de las empresas en algunos casos y aporta cuatro cartas de compromiso, mientras que Albaida solo las relaciona por escrito.
 - En el apartado “c) *Organización de la obra*”, las dos empresas indican que cuentan con 8 equipos de trabajo. Además, la mano de obra es la misma para cada equipo en ambas memorias, y también es idéntica la descripción del equipo con la sola excepción del grupo de trabajo “Hincas”. Asimismo, se identifica reproducciones literales en el apartado de “*Zona de acopio e instalaciones auxiliares*”, con la diferencia de las tablas e imágenes que adjuntan, y de una coincidencia casi absoluta en la descripción de los “*Procesos constructivos*” y “*Servicios afectados y*

desvíos de tráfico” contenidos en las ofertas de ambas empresas, diferenciándose esencialmente por las imágenes adjuntadas.

- Considera que la tabla de rendimientos previstos en la configuración de la obra de ambas empresas es muy similar con la diferencia de que la presentada por TALLERES no incluye las columnas Código, Rendimiento bruto y Coeficiente.
- Por último, el instructor indica que el Diagrama de Gantt aportado por las empresas en sus propuestas es similar en cuanto a los hitos, si bien se observan ligeras variaciones en las fechas provocado por la fecha de comienzo de la obra propuesta por cada empresa.

- (22) En conclusión, el instructor considera que TALLERES y ALBAIDA han coordinado sus ofertas presentando la misma memoria con meras diferencias visuales, quebrantando así el principio de proposición única.
- (23) El SRDC propone imponer una multa a TALLERES por importe de 5.254,48 euros y a ALBAIDA por importe de 6.012,54 euros, además de imponer la prohibición de contratar a ambas empresas en las licitaciones de obra pública de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia por 3 meses.

5.3. Valoración de la Sala de Competencia

- (24) Esta Sala debe resolver, sobre la base de la instrucción llevada a cabo por el SRDC, si la conducta imputada entre TALLERES y ALBAIDA es contraria a la LDC. Según señala el órgano instructor, las empresas habrían llegado a pactos colusorios consistentes en la compartición de información sensible para la elaboración de sus ofertas técnicas con el objetivo de aumentar así las posibilidades de ser adjudicatarios de la licitación presentando ofertas coordinadas en vez de ofertas independientes, como debería haber sido. El instructor considera que estos acuerdos supondrían una vulneración del principio de proposición única, así como el deber de no interferencia recíproca para la elaboración de sus ofertas y la independencia que debe existir entre los licitadores.
- (25) Con carácter previo al análisis de las pruebas aportadas por el órgano instructor, debemos recordar que el principio de proposición única, que se postula de manera habitual en el ámbito del derecho público de contratación, también produce efectos en la esfera del derecho de la competencia al permitir que las

empresas actúen de manera coordinada en un entorno, el de las licitaciones públicas, que debe desarrollarse de manera competitiva entre las empresas⁴.

- (26) No se reprocha, *a priori*, que las empresas puedan compartir los mismos formatos o elementos de las ofertas que no implican valoración, sino que se presenten ofertas o elementos de las ofertas que, de manera conjunta, puedan tener una aptitud suficiente para adular el proceso competitivo que debe imperar en el procedimiento de licitación.
- (27) En este sentido, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía de 9 de mayo de 2018, rec. 664/2015⁵, sienta las bases de la quiebra del principio de proposición única aplicada al derecho de la competencia en la presentación de ofertas técnicas a las licitaciones, al señalar que:

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

- (28) En el caso que nos ocupa, esta Sala considera que no obra en el expediente elemento probatorio suficiente, directo o indirecto, que permita afirmar de manera tajante la existencia de una posible colusión entre las empresas. Por tanto, la resolución del presente procedimiento debe pasar por analizar si, efectivamente, tal como señala el órgano instructor, el grado de coincidencia de las ofertas implica considerar, de manera indubitada, que estamos ante una conducta del artículo 1 de la LDC.
- (29) Al respecto, ha cobrado relevancia el análisis realizado por parte de la Sala de los informes periciales presentados tanto por TALLERES como por ALBAIDA, en los que se realiza un estudio comparativo de las dos ofertas técnicas. En ellos se plantean serias dudas sobre la relevancia de las similitudes identificadas por el instructor y como habrían incidido en la puntuación de las ofertas técnicas.

⁴ Véase la Resolución nº 414/2019 del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales de 20 de junio de 2019, rec. núm.659/2019.

⁵ Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía de 9 de mayo de 2018, rec. 664/2015 (ECLI:ES:TSJAND:2018:5791)

- (30) En ambos informes se indica que, si bien las ofertas pueden presentar ciertas semejanzas, dichas coincidencias son visuales y de formato, e irrelevantes de cara a la puntuación de los distintos criterios que se tienen en cuenta en la evaluación de las ofertas técnicas. Ambos informes coinciden en que, al margen del mero análisis visual, no se ha realizado un verdadero análisis del contenido real de las ofertas, por lo que no se habrían tenido en cuenta la existencia de diferencias muy relevantes que permitirían afirmar que el porcentaje de coincidencia no es significativo.
- (31) En efecto, esta Sala ha podido comprobar que ambas ofertas, aunque guardan cierta similitud en sus aspectos formales, no lo hacen, sin embargo, en otros aspectos que resultan esenciales para la puntuación de la oferta técnica.
- (32) Así por ejemplo, en lo que se refiere al apartado “a) *Análisis y conocimiento del proyecto y del medio*”, se comprueba que, en línea con lo señalado por el informe presentado por ALBAIDA, en la oferta preparada por TALLERES se realiza un análisis más detallado y exhaustivo del proyecto, teniendo en cuenta para ello la evaluación de anejos no evaluados por ALBAIDA (Anejos 1, 2, 3 y 5), detectando otras indefiniciones en cuanto a cálculos de zanja y coordinación entre organismos, servicios afectados y servidumbres, y aportando un plano de identificación de servicios afectados para demostrar su conocimiento del terreno y del proyecto en el que se define las peculiaridades de la obra.
- (33) Con respecto al apartado b) *Previsión de las fuentes de suministro de materiales y subcontratistas*, la diferencia más reseñable entre las ofertas reside en el hecho de que TALLERES menciona que pondrá a disposición de las obras su Taller de Calderería con un stock de piezas de reparación y montaje, lo que acreditaría que dispone de los medios propios para la ejecución de los trabajos. Por su parte, ALBAIDA no acredita disponer de instalaciones similares, lo que según señala el informe presentado por TALLERES, se traduciría en su necesidad de recurrir a la subcontratación. Asimismo, TALLERES parece realizar una descripción más exhaustiva de las fuentes de suministro de materiales y subcontratistas, aportando, además, cuatro cartas de compromiso.
- (34) En lo referente a las diferencias identificadas en el apartado “c) *Organización de la obra*”, destaca la relativa a la propuesta de los medios personales. Según se observa, TALLERES aporta un cuadro nominal con el personal técnico y operarios cualificados que se adscribirá a la obra, demostrando que dispone en propiedad de personal especialista para la ejecución de la misma. ALBAIDA, por su parte, presenta un organigrama de personal técnico y administrativo, con una cantidad significativamente menor a la propuesta por TALLERES, lo que, según concluyen los informes presentados por ambas empresas, implica que carece de

medios y personal suficiente para la ejecución de la obra por medios propios, siendo necesario recurrir a la subcontratación.

- (35) Con respecto a la programación de los trabajos, también ha quedado acreditado que la oferta preparada por TALLERES aporta más información sobre la evolución de la obra, ya que incluye un flujo de caja, analizando la producción mensual y acumulada, que la oferta preparada por ALBAIDA no contempla. Finalmente, con respecto a los planos de implantación y acopios aportados también se ha confirmado la existencia de diferencias significativas, pues se dispone de diferentes ubicaciones para las zonas de instalaciones provisionales y/o auxiliares. Además, la oferta de TALLERES, a diferencia de la de ALBAIDA, justifica el cálculo de las zonas de acopio para elementos prefabricados, tuberías de acero y tuberías plásticas.
- (36) En cuanto a las similitudes detectadas en ambas ofertas, los informes presentados por las empresas han aportado las siguientes justificaciones:
- **Denominación de los archivos:** la coincidencia en la denominación se debe a que ambas tendrían implantado el sistema de gestión de calidad basado en la norma UNE-EN-ISO 9001:2015, la cual establece como las empresas deben nombrar una serie de información documentada.
 - **Índice de las ofertas técnicas:** los subapartados aplicados son los básicos para todas las licitaciones de las administraciones, puesto que es la forma constructiva y técnica de programar y definir los trabajos.
 - **Fotografías:** las imágenes utilizadas por ambas empresas en sus ofertas han sido obtenidas de la plataforma Google (Google Earth y Street View), al tratarse de un recurso típico utilizado por las empresas para preparar todas las licitaciones y así ahorrar los costes de traslados innecesarios.
 - **Empresas suministradoras:** en aras de optimizar los recursos y abaratar costes en la ejecución de los trabajos, TALLERES y ALBAIDA han optado por posibles proveedores y subcontratistas que se encuentren los más cerca posible a la obra. Asimismo, por las propias prescripciones del proyecto, algunos materiales como bombas o tuberías sólo pueden ser suministrados por una empresa específica, lo que también justificaría la coincidencia en la propuesta de empresas suministradoras.
 - **Procedimiento constructivo:** la propuesta de ambas empresas es similar puesto que ambas están certificadas en el sistema de gestión de calidad, medioambiente y seguridad en el trabajo basado en las Normas ISO 9001, 14001 y 45001, pero cada empresa aporta su propio valor mediante la aportación de su propias fotografías y esquemas.

- **Cálculo de superficie y necesidades auxiliares:** los cálculos deben ser parecidos debido a que el RD 486/1997, de 14 de abril, por el que se establecen las disposiciones mínimas de seguridad y salud en los lugares de trabajo, en su Anexo V, y el RD 1627/1997, de 24 de octubre, por el que se establecen disposiciones mínimas de seguridad y de salud en las obras de construcción, hacen referencia de la superficie por trabajador de cada una de las instalaciones auxiliares.
 - **Programa de trabajo:** las similitudes visuales se deben al uso del programa MICROSOFT PROJECT, herramienta que utilizan la mayoría de las empresas de obra civil. En cualquier caso, en el informe aportado por TALLERES se indica que el Diagrama de Gantt o los plazos pormenorizados de ejecución de cada una de las partidas de ambas ofertas son diferentes, no coincidiendo el tiempo dedicado a cada una de ellas por la diferencia de medios en ambas empresas.
- (37) A la vista de las diferencias entre ambas ofertas y ante la ausencia de otros elementos de prueba sobre la posible colusión, esta Sala considera que los indicios aportados por el órgano instructor no constituyen prueba suficiente para considerar, con el grado de convicción exigido⁶, la existencia de una actuación coordinada entre las empresas incoadas con el propósito de eludir competir en la licitación 5R24DC000004 LICITACION CONDUCCION EDAR TARQUINA.
- (38) Por todo lo anterior, esta Sala considera que no es posible considerar acreditada la comisión de una infracción del artículo 1 LDC, constitutiva de cártel, por parte de TALLERES y ALBADIA.

6. RESUELVE

Único. Declarar que en este expediente no ha resultado acreditada la existencia de una infracción del artículo 1 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia, por parte de TALLERES Y GRUAS GONZÁLEZ S.L. y ALBAIDA

⁶ Véase la Sentencia de la Audiencia Nacional, de 9 de junio de 2016, recurso nº 551/13 (ECLI:ES:AN:2016:2166) en la que se indica que la prueba de indicios exige que “*los indicios resulten probados de forma directa, tengan fuerza persuasiva, produzcan una convicción suficiente en el juzgador, se encuentren en directa relación con las consecuencias que se pretenden extraer de los mismos y no exista una explicación alternativa que permita desvirtuar las conclusiones a las que llega la Administración*”.

INFRAESTRUCTURAS S.A. y, en consecuencia, declarar el archivo de las actuaciones.

Comuníquese esta Resolución a la Dirección de Competencia de la Comisión Nacional de los Mercados y notifíquese a los interesados haciéndoles saber que contra la misma no cabe recurso alguno en vía administrativa, pudiendo interponer recurso contencioso-administrativo en la Audiencia Nacional, en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente al de su notificación.