

INFORME ANUAL DE SUPERVISIÓN DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA

MÓDULO III: LAS PRÁCTICAS COLUSORIAS EN MATERIA DE CONTRATACIÓN PÚBLICA

OCTUBRE 2022

The logo for OIReScon, featuring the text "OIReScon" in a sans-serif font. The letter "e" is stylized with a small blue square above it.

OFICINA INDEPENDIENTE DE REGULACIÓN Y
SUPERVISIÓN DE LA CONTRATACIÓN

ABREVIATURAS

Abreviatura	Entidad
OIReScon	Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación
CNMC	Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia
JCCPE	Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado
ACREA	Agencia de la Competencia y de la Regulación Económica de Andalucía
TDC Aragón	Tribunal de Defensa de la Competencia de Aragón
SDC Aragón	Servicio de Defensa de la Competencia de la Dirección General de Economía de la C. A. de Aragón
TDC CyL	Tribunal de Defensa de la Competencia de Castilla y León
SDC CyL	Servicio para la Defensa de la Competencia de Castilla y León
ACCO	Autoridad Catalana de la Competencia
JDCEX	Jurado de Defensa de la Competencia de Extremadura
CGC	Comisión Galega da Competencia
CDCVAL	Comisión de Defensa de la Competencia de la Comunitat Valenciana
SGADC Valenciana	Servicio de gestión administrativa y defensa de la competencia de la Generalitat Valenciana (Consellería de Economía Sostenible, Sectores Productivos, Comercio y Trabajo)
AVC	Autoridad Vasca de la Competencia
CNAE	Clasificación Nacional de Actividades Económicas

**LAS PRÁCTICAS COLUSORIAS EN MATERIA DE CONTRATACIÓN PÚBLICA.
LA ACTIVIDAD EN MATERIA DE CONTRATACIÓN DE LAS ENTIDADES DE
DEFENSA DE LA COMPETENCIA.**

I. Introducción.	3
II. Las Autoridades y promoción de defensa de la competencia.	5
III. Metodología.	8
IV. Análisis de los resultados de la información remitida.	10
1. Medio de remisión o comunicación de posibles prácticas colusorias en materia de contratación.	10
2. Número de peticiones de informe en procedimientos de licitación.	10
3. Comunicaciones o denuncias de prácticas colusorias en materia de contratación pública.	12
A. Comunicaciones de prácticas colusorias emitidas por órganos de contratación.	13
B. Comunicaciones de prácticas colusorias por órganos externos de control y tribunales administrativos.	14
4. Número de expedientes de investigación de prácticas colusorias o anticompetitivas.	15
5. Número de expedientes/investigaciones iniciados de oficio.	16
6. Número de expedientes sancionadores.	17
7. Número de sanciones.	18
8. Número de cursos impartidos en materia de contratación.	19
9. Resumen de todas las actividades analizadas.	20
10. Comparativa de actividades y actuaciones en el periodo 2017 a 2021.	21
11. Tipo de contrato afecto por prácticas colusorias.	23
12. Sector o actividad de los contratos públicos afectados por prácticas colusorias.	24
13. Prácticas colusorias en materia de contratación detectadas en 2021.	27
V. Otras actuaciones en materia de contratación pública.	27
VI. Conclusiones.	28
VII. Recomendaciones.	29
Anexo. Formulario remitido a las entidades en defensa de la competencia.	31

LAS PRÁCTICAS COLUSORIAS EN MATERIA DE CONTRATACIÓN PÚBLICA. LA ACTIVIDAD EN MATERIA DE CONTRATACIÓN DE LAS ENTIDADES DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA.

I. Introducción.

La [Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 \(LCSP\)](#), tal y como indica su artículo 1, tiene por objeto regular la contratación pública, inspirándose en los principios de igualdad de trato, no discriminación, transparencia, proporcionalidad e integridad, así como la salvaguarda de la libre competencia. Este último aspecto se consolida respecto a la legislación anterior, convirtiéndose en uno de los principios vertebradores de la contratación pública en cuanto a la garantía de la concurrencia en las licitaciones públicas. De hecho, la LCSP también indica que el sistema legal de contratación pública persigue aclarar las normas vigentes, en aras de una mayor seguridad jurídica y trata de conseguir que sea utilizada como instrumento para implementar las políticas tanto europeas como nacionales en materia social, medioambiental, de innovación y desarrollo, de promoción de las PYMES, y de defensa de la competencia. No solo es, por tanto, un principio, sino que también es un fin a conseguir por la propia LCSP.

En consonancia con lo anterior, son varias las veces que la LCSP alude a la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) o autoridades autonómicas equivalentes, poniendo de manifiesto su importancia en el ámbito de la contratación pública y cómo éstas se ven afectadas por su papel como órganos de control de la competencia. De este modo, la LCSP incorpora determinadas medidas dirigidas a velar por la debida competencia en las licitaciones públicas¹.

Por su parte, el artículo 332 LCSP establece que a esta Oficina le corresponden, entre otras funciones, *“velar por el estricto cumplimiento de la legislación de contratos del sector público y, de modo especial, por el respeto a los principios de publicidad y concurrencia y de las prerrogativas de la Administración en la contratación, así como promover la concurrencia en la contratación pública y el seguimiento de las buenas prácticas”*.

Así, la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación (OIReScon), en caso de tener conocimiento de hechos constitutivos de delito o infracción en función de su naturaleza, dará traslado, si es el caso, a la CNMC, a la que también podrá remitir informes. A su vez, la CNMC podrá remitir a la OIReScon sus propuestas en materia de contratación pública que afecten a la

¹ Vid p.e. artículos 64, 132.3 y 150.1 de la LCSP.

competencia, para su posible inclusión en la Estrategia Nacional de Contratación, tal y como indica el artículo 334.1.a) de la LCSP.

De este modo, es manifiesta la importancia de la competencia en la contratación pública, en tanto que las Administraciones al recurrir a la contratación lo hacen al ser ésta un instrumento de ejecución de políticas públicas que constituye una oportunidad de mercado para los operadores económicos de los diferentes sectores en los que se celebran las licitaciones. De esta manera, la garantía de una competencia efectiva conlleva que las empresas busquen la mejora continua en sus procesos, repercutiendo en la calidad de sus productos y servicios, mientras que la ausencia de rivalidad/competencia en cualquier sector productivo provoca notables disfunciones y situaciones perjudiciales para la economía en general y, en especial, para el consumidor. Y, por otro lado, una competencia efectiva permite a la Administración acceder a la mejor oferta con la mejor relación calidad-precio en pro de una gestión de los recursos públicos más eficiente.

Cabe, por tanto, delimitar el ámbito de actuación de las entidades en defensa de la competencia, las cuales se centran en los comportamientos de los operadores económicos en los mercados y las posibles prácticas colusorias que pudieran tener lugar (ello sin perjuicio de la mencionada posibilidad de emisión de informes relativos a los pliegos que puedan regir una licitación). Por su parte, la supervisión de la contratación se centra en el análisis de comportamientos y actuaciones de los órganos de contratación de las Administraciones Públicas que pudieran afectar a la competencia.

En el marco descrito, según el artículo 332.9 de la LCSP la OIReScon debe elaborar un Informe Anual de Supervisión (IAS) cuyo contenido viene determinado en el apartado 8 del citado artículo 332, en el que se establece que se debe incluir, entre otros puntos y como contenido mínimo: “c) Información sobre la prevención, detección y notificación adecuada de los casos de fraude, corrupción, conflicto de intereses y otras irregularidades graves en la contratación, así como sobre los problemas de colusión detectados.”

De ahí que, la OIReScon incorporase ya en los IAS anteriores, la información sobre la actividad y conclusiones de los organismos de defensa de la competencia respecto a las prácticas colusorias que hubieran tenido lugar en materia de contratación pública. Por este mismo motivo, vuelve a realizar este análisis respecto al año 2021 a efectos de su incorporación al IAS de 2022.

Por todo ello, y de acuerdo a los apartados 1 y 9 del artículo 332 de la LCSP, la OIReScon aprueba este módulo del Informe Anual de Supervisión en su sesión de pleno de fecha 21 de julio de 2022.

II. Las Autoridades y promoción de defensa de la competencia.

Como cuestión previa hay que referirse a lo dispuesto en el artículo 149.3 de la [Constitución Española](#), en cuanto a que las materias no atribuidas expresamente al Estado podrán ser asumidas por las CC. AA. en virtud de sus respectivos Estatutos de Autonomía y que las materias no asumidas por éstas, corresponderán al Estado. En el ámbito concreto de la política de defensa de la competencia, se ha configurado un sistema descentralizado, si bien queda regulada su coordinación mediante la [Ley 1/2002, de 21 de febrero, de Coordinación de las Competencias del Estado y las Comunidades Autónomas en materia de Defensa de la Competencia](#).

De este modo, existen CC.AA. que no tienen autoridad de competencia (Asturias, Baleares, Cantabria, Castilla-La Mancha y La Rioja), otras que sólo cuentan con órganos de instrucción y resuelve la CNMC (Canarias, Madrid, Murcia y Navarra) y otras que cuentan con órganos de instrucción y resolución (Andalucía, Aragón, Cataluña, Castilla y León, Extremadura, Galicia, País Vasco y Comunidad Valenciana).

A continuación, se presentan las autoridades autonómicas con capacidad de instruir y resolver junto a la CNMC y sus normativas básicas de aplicación.

Autoridades de competencia	Normativa aplicable
CNMC .	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia (LDC). ✓ Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia.
<p>C. A. de Andalucía. Agencia de la Competencia y de la Regulación Económica de Andalucía (ACREA), en la que se integran:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ El Consejo de la Competencia de Andalucía. ✓ El Departamento de Investigación de Defensa de la Competencia de Andalucía. ✓ El Departamento de Promoción de la Competencia y Mejora de la Regulación Económica. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Ley 6/2007, de 26 de junio, de Promoción y Defensa de la Competencia de Andalucía. ✓ Decreto 289/2007, de 11 de diciembre, por el que se aprueban los Estatutos de la Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía. ✓ Ley 3/2014, de 1 de octubre, de medidas normativas para reducir las trabas administrativas para las empresas. ✓ Decreto 290/2015, de 21 de julio, por el que se modifican los estatutos de la Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía, aprobados por Decreto 289/2007, de 11 de diciembre. ✓ Decreto-ley 2/2020, de 9 de marzo, de mejora y simplificación de la regulación para el fomento de la actividad productiva de Andalucía.

Autoridades de competencia	Normativa aplicable
<p><u>C. A. de Aragón.</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Servicio de Defensa de la Competencia. ✓ Tribunal de Defensa de la Competencia de Aragón. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Decreto 29/2006 de 24 de enero, del Gobierno de Aragón, por el que se crean y regulan los órganos de defensa de la Competencia de Aragón.
<p><u>C. de Castilla y León.</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Servicio para la Defensa de la Competencia. ✓ Tribunal para la Defensa de la Competencia de Castilla y León. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Decreto 15/2009, de 5 de febrero por el que se regula el ejercicio de las funciones de la Comunidad de Castilla y León en materia de defensa de la competencia. ✓ Decreto 8/2012, de 8 de marzo, por el que se modifica el Decreto 15/2009, de 5 de febrero, por el que se regula el ejercicio de las funciones de la Comunidad de Castilla y León en materia de Defensa de la Competencia.
<p><u>C. A. de Cataluña.</u> Autoridad Catalana de la Competencia (ACCO), en la que se encuentra:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ El Tribunal Catalán de Defensa de la Competencia. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Ley 1/2009, de 12 de febrero, de la Autoridad Catalana de la Competencia.
<p><u>C. A. de Extremadura.</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Jurado de Defensa de la Competencia de Extremadura. ✓ Servicio Instructor de Defensa de la Competencia. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Ley 2/2005, de 24 de junio, de creación del Jurado de Defensa de la Competencia de Extremadura. ✓ Decreto 218/2005, de 27 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Jurado de Defensa de la Competencia de Extremadura. ✓ Orden de 20 de febrero de 2018 (publicada en el Diario Oficial de Extremadura nº 41 de 27 de febrero), por la que se designa al Servicio Instructor en materia de defensa de la competencia.
<p><u>C. A. de Galicia.</u> Instituto Gallego de Consumo y de la Competencia, al que se adscribe la:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Comisión Gallega de la Competencia (CGC). 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Ley 14/2013, de 26 de diciembre, de racionalización del sector público autonómico. ✓ Decreto 118/2016, de 4 de agosto, por el que se crea el Instituto Gallego del Consumo y de la Competencia y se aprueban sus estatutos.
<p><u>C. A. del País Vasco.</u> Autoridad Vasca de la Competencia (AVC), en la que se encuentran:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ El Consejo Vasco de la Competencia. ✓ La Dirección de Investigación. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Ley 1/2012, de 2 de febrero, de la Autoridad Vasca de la Competencia.

Autoridades de competencia	Normativa aplicable
<p>C. Valenciana. Consellería de Economía Sostenible, Sectores Productivos, Comercio y Trabajo.</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Comisión de Defensa de la Competencia de la Comunitat Valenciana. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Decreto 50/2012, de 23 de marzo, del Consell, por el que se crea la Comisión de Defensa de la Competencia de la Comunitat Valenciana y se aprueba su reglamento.

Elaboración propia OIReScon

III. Metodología.

Como cuestión preliminar, en este informe se entenderá por práctica colusoria la definición establecida en el artículo 1.1 de la LDC “...*todo acuerdo, decisión o recomendación colectiva, o práctica concertada o conscientemente paralela, que tenga por objeto, produzca o pueda producir el efecto de impedir, restringir o falsear la competencia...*”.

En cuanto a la recogida de información, se ha procedido mediante la solicitud de cumplimentación de un formulario, que puede consultarse en el [Anexo](#), a las distintas entidades en defensa de la competencia.

El objetivo pretendido con los datos solicitados es la obtención de información en relación con:

1. Petición de informes en el marco de procedimientos de contratación.
2. Detección de prácticas irregulares por los órganos de contratación o por parte de los órganos externos de control o tribunales administrativos y peticiones de informes al respecto.
3. Expedientes de investigación, sancionadores y sanciones impuestas.
4. La actividad formativa / divulgativa.
5. La información se complementa con la identificación concreta de procedimientos contractuales que han sido objeto de investigación o sanción.

Asimismo, se ha solicitado un listado de los expedientes de contratación afectados por los citados procedimientos de investigación o sancionadores, los cuales se clasificarán según su actividad por el código de la Clasificación Nacional de Actividades Económicas (CNAE), con el fin de identificar las áreas de mayor riesgo de sufrir prácticas colusorias.

Las entidades en defensa de la competencia que han remitido información a esta Oficina son las siguientes:

- Tribunal de Defensa de la Competencia de Aragón y Servicio de Defensa de la Competencia de Aragón.
- Servicio de gestión administrativa y defensa de la competencia de la Generalitat Valenciana (Conselleria de Economía Sostenible, Sectores Productivos, Comercio y Trabajo).
- Comisión Gallega de la Competencia (CGC).
- Agencia de la Competencia y de la Regulación Económica de Andalucía (ACREA).
- Autoridad Vasca de la Competencia (AVC).
- Autoridad Catalana de la Competencia (ACCO).
- Servicio para la Defensa de la Competencia de Castilla y León (SDC CyL).
- Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC).

Por parte del Jurado de Defensa de la Competencia de Extremadura se ha comunicado que en el año 2021 no tuvo conocimiento, en el ejercicio de sus funciones, de conductas relativas a la corrupción, conflicto de intereses y otras

irregularidades en materia de contratación pública ni detectó problemas de colusión.

IV. Análisis de los resultados de la información remitida.

De conformidad con la información recibida según la metodología descrita, se obtienen los siguientes datos en el año 2021:

1. Medio de remisión o comunicación de posibles prácticas colusorias en materia de contratación.

En relación con el medio por el que se hace llegar la comunicación, y teniendo en cuenta la importancia de la [Directiva \(UE\) 2019/1937 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre, relativa a la protección de las personas que informen sobre infracciones del Derecho de la Unión](#), también llamada Directiva de “Protección del denunciante” o “*whistleblowers*”, se consideró necesario solicitar esta información, con el fin de analizar la situación y obtener un resultado y experiencia que pudiera tenerse en cuenta en su transposición. Así, el resultado obtenido es el que se muestra a continuación.

Entidad	Buzón	¿Es el buzón anónimo?
ACREA	Sí	No
ACCO	Sí	Sí
TDC ARAGÓN	No	
SGADC VALENCIANA	No	
AVC	Sí	Sí
SDC CyL	Sí	Sí
CGC	Sí	No
CNMC	Sí	Sí
JDCEX	No ²	

Aquellas entidades que han señalado que no disponen de un buzón (ya sea anónimo o no), han indicado que las denuncias y comunicaciones les son remitidas por correo postal o electrónico y por registro ordinario (principalmente electrónico).

Tal y como puede verse, la mayoría de las entidades sí dispone de un buzón de denuncias (la CGC lo ha incorporado respecto al año anterior), destacándose el carácter anónimo del buzón de la CNMC y ACCO, que ya disponían de esta característica, y AVC y SDC CyL, que lo han mejorado en ese sentido.

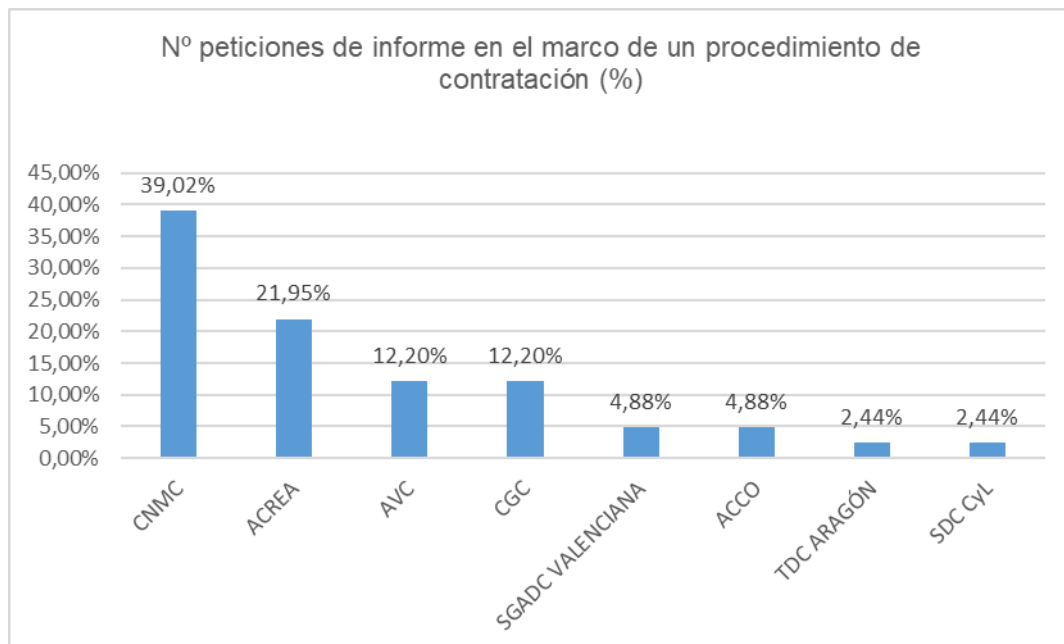
2. Número de peticiones de informe en procedimientos de licitación.

Se dan un total de 41 peticiones de informe en el marco de procedimientos de contratación, distribuidas de la forma indicada en la tabla y gráfica adjuntas.

² En la información recibida se indica que se reciben las comunicaciones en una dirección de correo electrónico, contestándose este por vía postal.

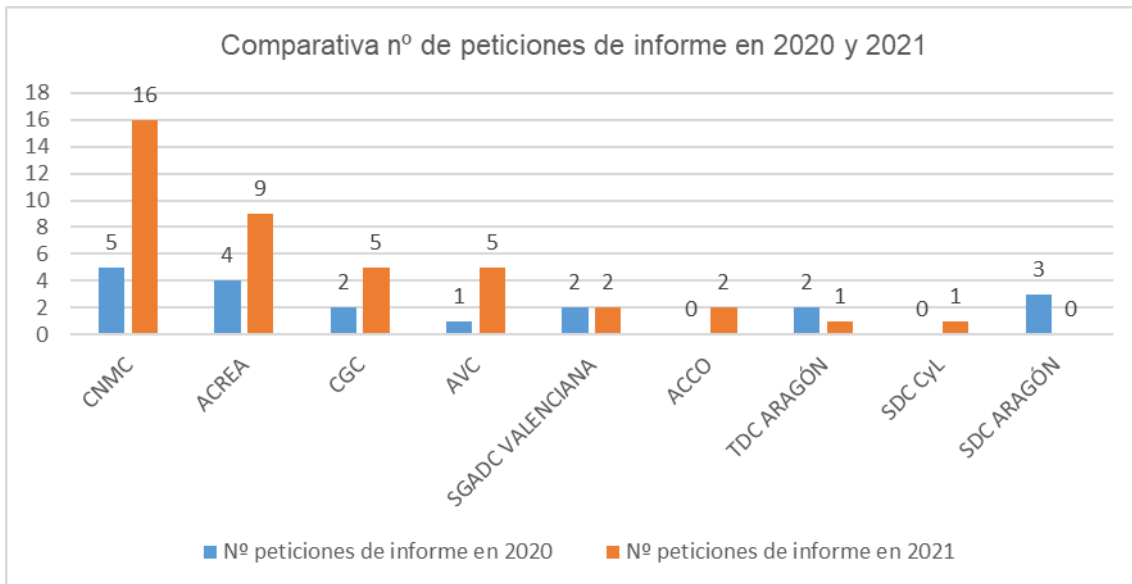
ENTIDAD	Nº peticiones de informe
CNMC	16
ACREA	9
AVC	5
CGC	5
ACCO	2
SGADC VALENCIANA	2
TDC ARAGÓN	1
SDC CyL	1
TOTAL	41

Fuente: Información de las entidades en defensa de la competencia y elaboración propia OIReScon



Fuente: Información de las entidades en defensa de la competencia y elaboración propia OIReScon

De acuerdo con los datos anteriores, y tal y como se refleja en el siguiente gráfico, cabe mencionar la diferencia entre el número de peticiones de informe realizadas en 2020 con respecto a las llevadas a cabo en 2021, de manera que, en el caso de la CNMC se han alcanzado más del triple (16 frente a las 5 de 2020). Por otro lado, AVC, que contaba con una única petición en 2020 ha contado con 5 en 2021. Igualmente se ha producido un notable aumento en los casos de ACREA o la CGC, que en 2021 reflejan más del doble que en el ejercicio anterior. Tal y como se indicará más adelante, el número total de peticiones de informe (41) son más del doble que las realizadas el año anterior (19).



Fuente: Información de las entidades en defensa de la competencia y elaboración propia OIReScon

3. Comunicaciones o denuncias de prácticas colusorias en materia de contratación pública.

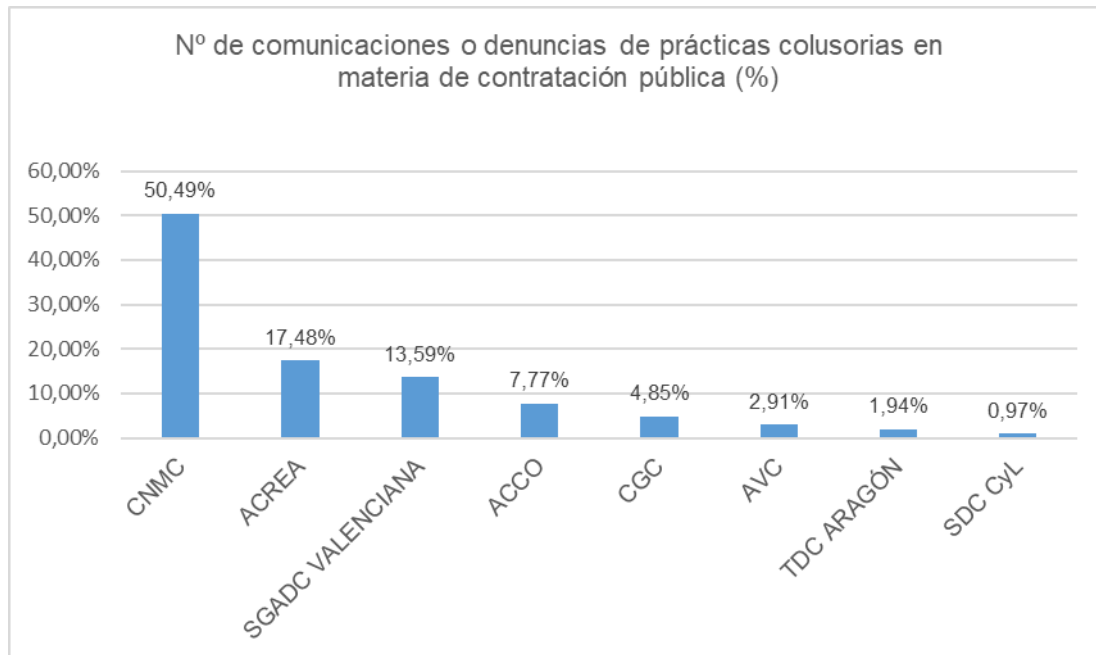
En términos generales, ha habido 103 comunicaciones o denuncias de prácticas colusorias en materia de contratación pública, de las cuales el 50,5% se han realizado a la CNMC. En el ejercicio anterior, el número de comunicaciones o denuncias relacionadas con la contratación pública había sido de 57, con lo que han aumentado considerablemente.

De las 103 comunicaciones o denuncias de prácticas colusorias en materia de contratación, el 50,49% se han realizado a la CNMC (en 2020 éstas representaban el 35%).

Atendiendo a la gráfica comparativa, en relación al número de comunicaciones o denuncias de prácticas colusorias en materia de contratación, los mayores valores los encontramos en la CNMC, ACREA y la SGADC Valenciana.

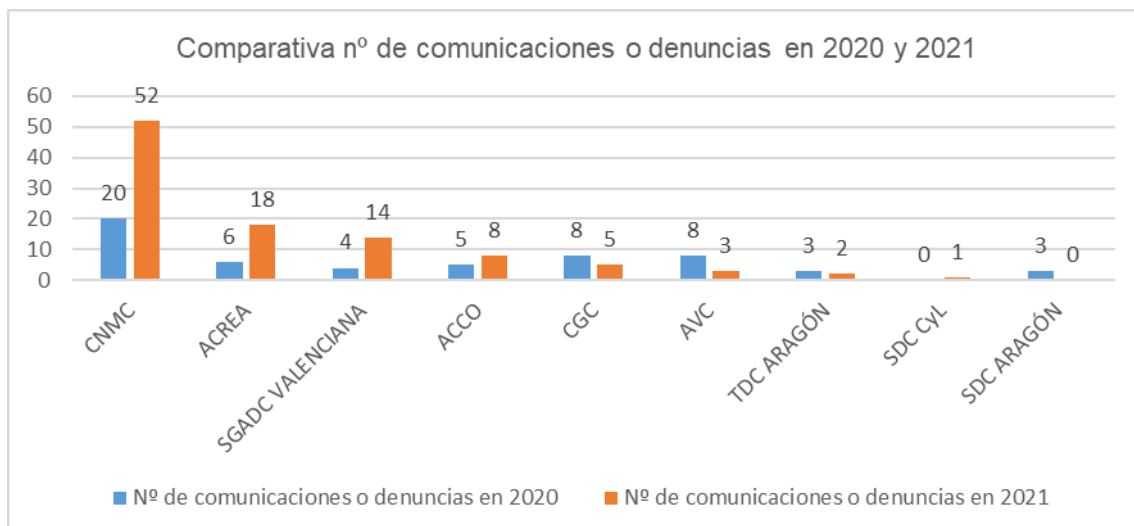
ENTIDAD	Nº de comunicaciones o denuncias
CNMC	52
ACREA	18
SGADC VALENCIANA	14
ACCO	8
CGC	5
AVC	3
TDC ARAGÓN	2
SDC CyL	1
TOTAL	103

Fuente: Información de las entidades en defensa de la competencia y elaboración propia OIReScon



Fuente: Información de las entidades en defensa de la competencia y elaboración propia OIReScon

En comparación con el año anterior, tal y como se muestra en el gráfico siguiente, se refleja que los datos se triplican en el caso de ACREA y alcanzan valores de más del doble en la CNMC y SGADC Valenciana. En cambio, disminuyen en el caso de CGC, AVG.



Fuente: Información de las entidades en defensa de la competencia y elaboración propia OIReScon

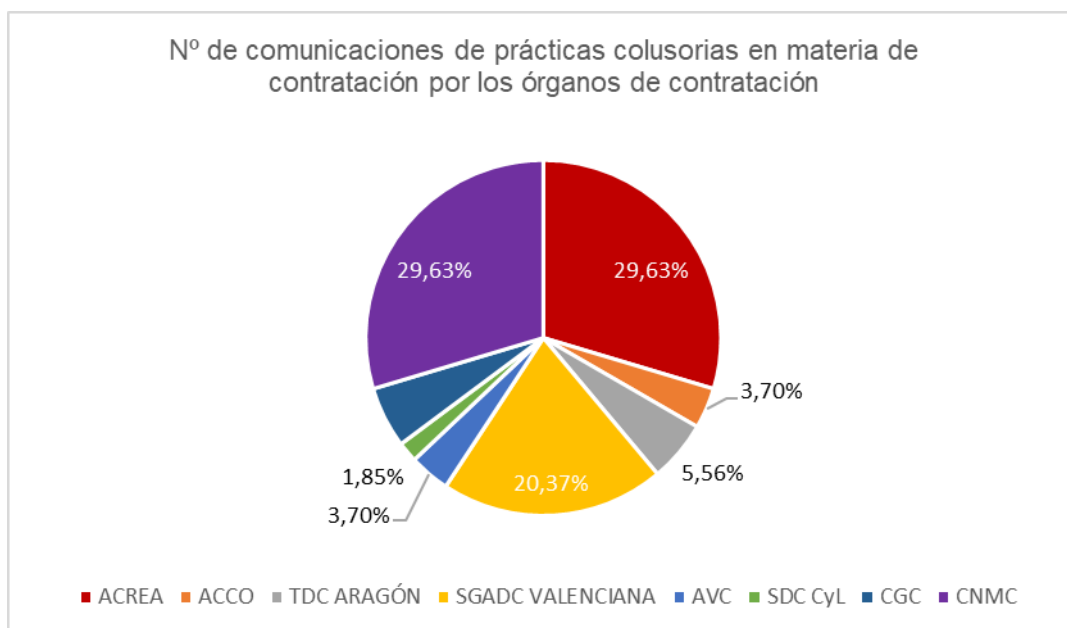
A. Comunicaciones de prácticas colusorias emitidas por órganos de contratación.

Dentro de estas comunicaciones y denuncias por prácticas colusorias realizadas en materia de contratación pública, se reflejan en las siguientes gráficas aquellas que han sido realizadas por órganos de contratación, siendo la C. A. de

Andalucía junto con la CNMC donde se han producido más comunicaciones (16 en cada una de las 54 totales), manteniendo la C.A. de Andalucía prácticamente el mismo porcentaje que al año pasado, mientras que el de la CNMC sube ligeramente del 25% al 29,63% del total de las comunicaciones recibidas en materia de contratación pública.

ENTIDAD	Nº de comunicaciones de prácticas de los órganos de contratación
ACREA	16
CNMC	16
SGADC VALENCIANA	11
TDC ARAGÓN	3
CGC	3
ACCO	2
AVC	2
SDC CyL	1
TOTAL	54

Fuente: Información de las entidades en defensa de la competencia y elaboración propia OIReScon



Fuente: Información de las entidades en defensa de la competencia y elaboración propia OIReScon

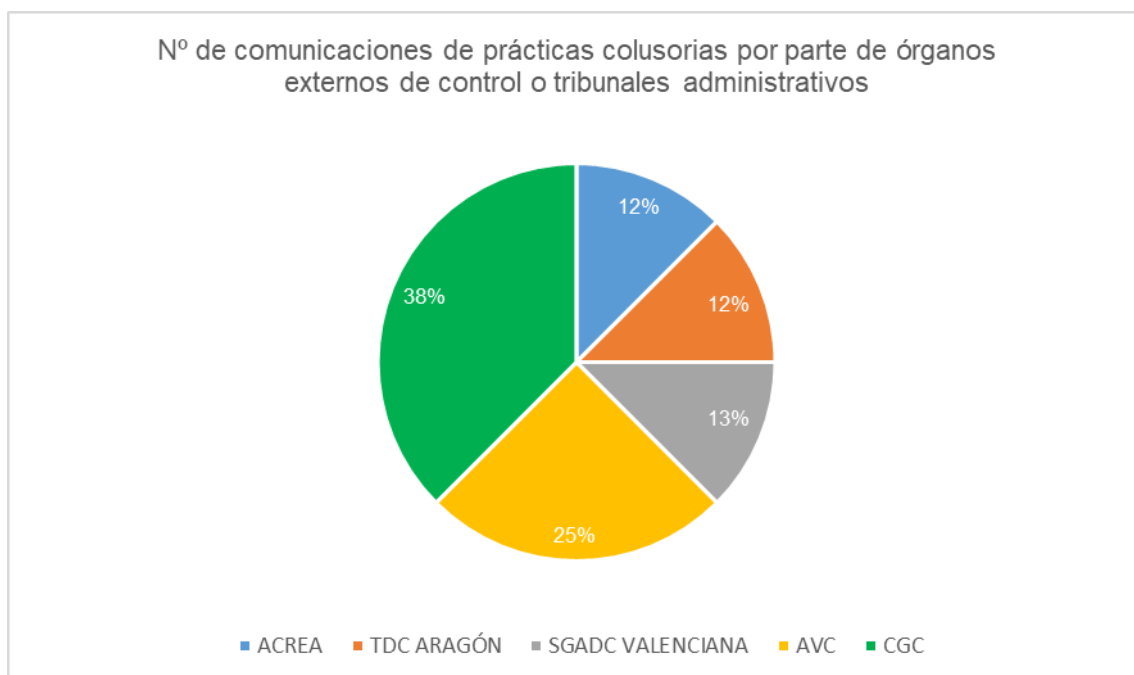
B. Comunicaciones de prácticas colusorias por órganos externos de control y tribunales administrativos.

Por otro lado, de las 103 comunicaciones de prácticas colusorias en materia de contratación, 8 han sido realizadas por órganos externos de control y/o tribunales administrativos de recursos en materia contractual, cuyo resultado se refleja en las siguientes gráficas. Estas 8 comunicaciones suponen un 7,7% respecto del

total de comunicaciones realizadas, porcentaje menor respecto al año anterior en que supusieron un 10,5%.

ENTIDAD	Nº de comunicaciones por parte de órganos externos de control o tribunales administrativos
CGC	3
AVC	2
ACREA	1
TDC ARAGÓN	1
SGADC VALENCIANA	1
ACCO	0
SDC CyL	0
CNMC	0
TOTAL	8

Fuente: Información de las entidades en defensa de la competencia y elaboración propia OIReScon



Fuente: Información de las entidades en defensa de la competencia y elaboración propia OIReScon

4. Número de expedientes de investigación de prácticas colusorias o anticompetitivas.

Se constatan un total de 45 expedientes de investigación, 11 más que en el año anterior, distribuidos de la siguiente manera según la entidad. De 2020 a 2021, la CGC presenta más del doble de expedientes y la CNMC casi los triplica, mientras que AVC desciende en 5.

ENTIDAD	Nº de expedientes de investigación
CGC	17
CNMC	11
ACREA	5
ACCO	3
TDC ARAGÓN	3
AVC	3
SDC CyL	3
SGADC VALENCIANA	0
TOTAL	45

Fuente: Información de las entidades en defensa de la competencia y elaboración propia OIReScon



Fuente: Información de las entidades en defensa de la competencia y elaboración propia OIReScon

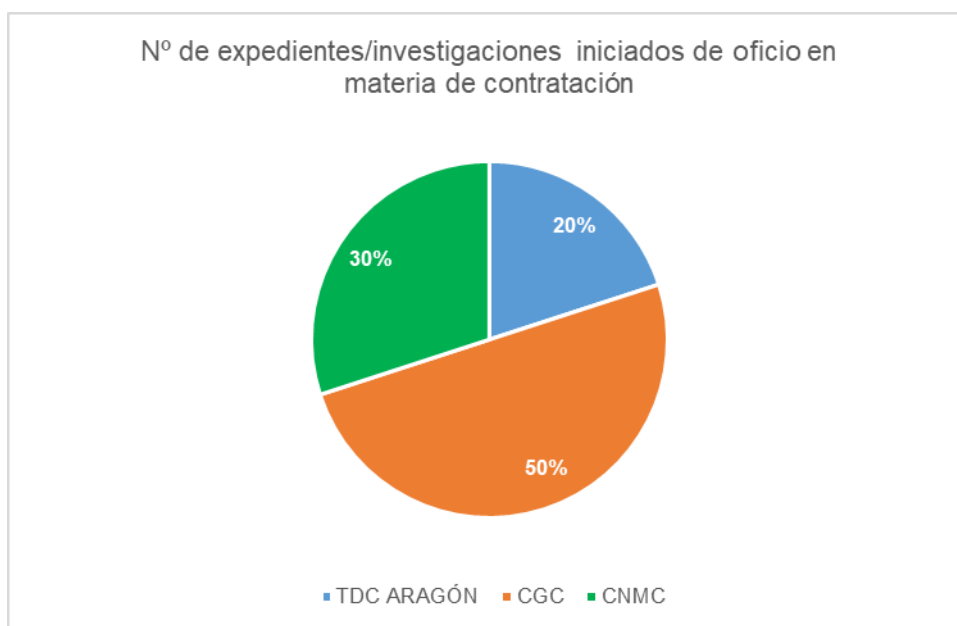
5. Número de expedientes/investigaciones iniciados de oficio.

De acuerdo con la información recibida, en el 2021 se han iniciado 10 investigaciones de oficio, 1 más que el año anterior, repartidas entre la CGC, la CNMC y TDC Aragón, pasando la AVC de 4 en 2020 a ninguna en 2021.

ENTIDAD	Nº de expedientes/investigaciones iniciados de oficio
TDC ARAGÓN	2
SGADC VALENCIANA	0
SDC CyL	0

ENTIDAD	Nº de expedientes/investigaciones iniciados de oficio
CNMC	3
CGC	5
AVC	0
ACREA	0
ACCO	0
TOTAL	10

Fuente: Información de las entidades en defensa de la competencia y elaboración propia OIReScon



Fuente: Información de las entidades en defensa de la competencia y elaboración propia OIReScon

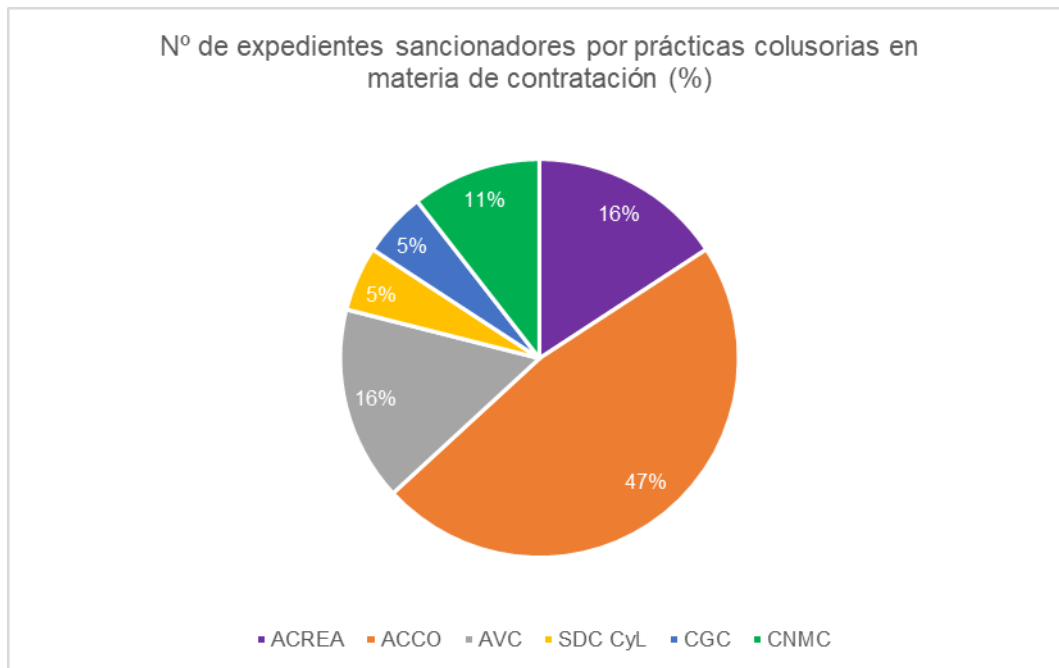
6. Número de expedientes sancionadores.

En el 2021, se han iniciado un total de 19 expedientes sancionadores, 8 menos que en 2020, destacando en ambos años la ACCO pasando de 11 a 9, tal y como puede verse en las gráficas siguientes.

ENTIDAD	Nº de expedientes sancionadores
ACREA	3
ACCO	9
TDC ARAGÓN	0
SGADC VALENCIANA	0
AVC	3
SDC CyL	1
CGC	1
CNMC	2

ENTIDAD	Nº de expedientes sancionadores
TOTAL	19

Fuente: Información de las entidades en defensa de la competencia y elaboración propia OIReScon



Fuente: Información de las entidades en defensa de la competencia y elaboración propia OIReScon

7. Número de sanciones.

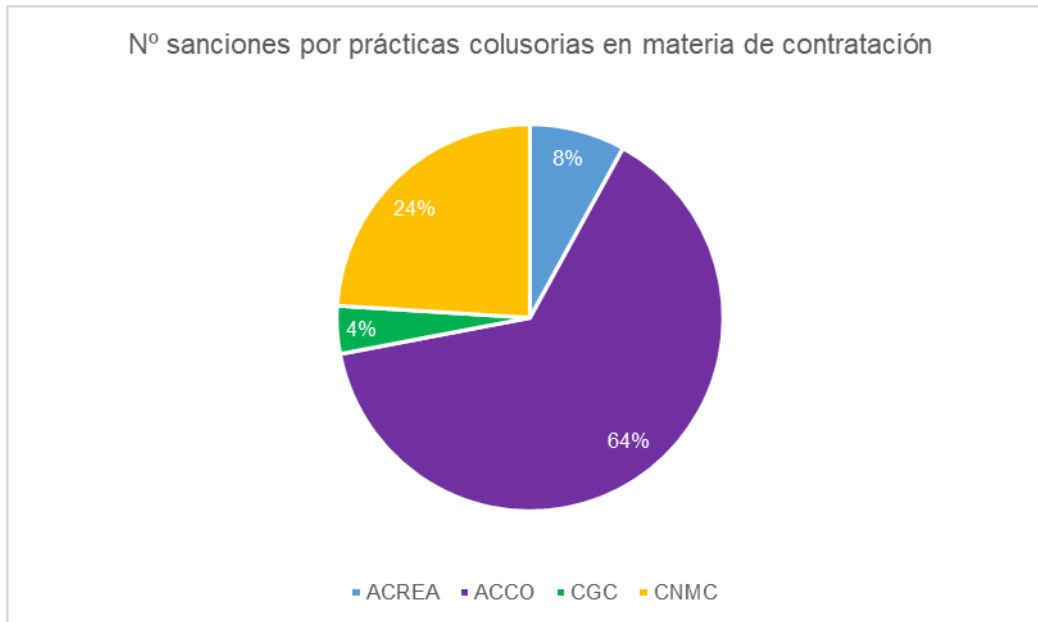
En relación con las sanciones, se han impuesto 25 sanciones³, 10 más que en 2020, destacando nuevamente la ACCO que pasa de 10 a 16, acumulando casi dos terceras partes del total de las sanciones impuestas, y la CNMC pasando de 1 a 6.

ENTIDAD	Nº sanciones
ACCO	16
CNMC	6
ACREA	2
CGC	1
TDC ARAGÓN	0
SGADC VALENCIANA	0
SDC CyL	0
AVC	0

³ Debe tenerse en cuenta que la imposición de una sanción de un expediente de investigación puede afectar a varias empresas.

ENTIDAD	Nº sanciones
TOTAL	25

Fuente: Información de las entidades en defensa de la competencia y elaboración propia OIReScon



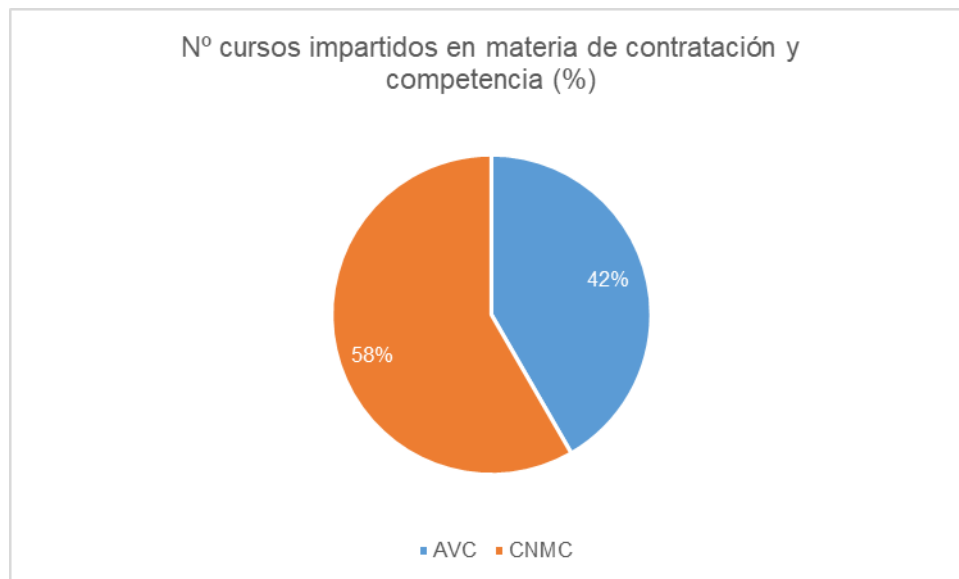
Fuente: Información de las entidades en defensa de la competencia y elaboración propia OIReScon

8. Número de cursos impartidos en materia de contratación.

Respecto a los cursos impartidos en materia de contratación y defensa de la competencia, se realizaron un total de 12, 1 menos que en 2020, repartidos entre la AVC que sube 4 y la CNMC que baja 4, desapareciendo del recuento el SDC Aragón que realizó 1 en 2020 pero ninguno en 2021.

ENTIDAD	Nº cursos
CNMC	7
AVC	5
ACREA	0
ACCO	0
TDC ARAGÓN	0
SGADC VALENCIANA	0
SDC CyL	0
CGC	0
TOTAL	12

Fuente: Información de las entidades en defensa de la competencia y elaboración propia OIReScon



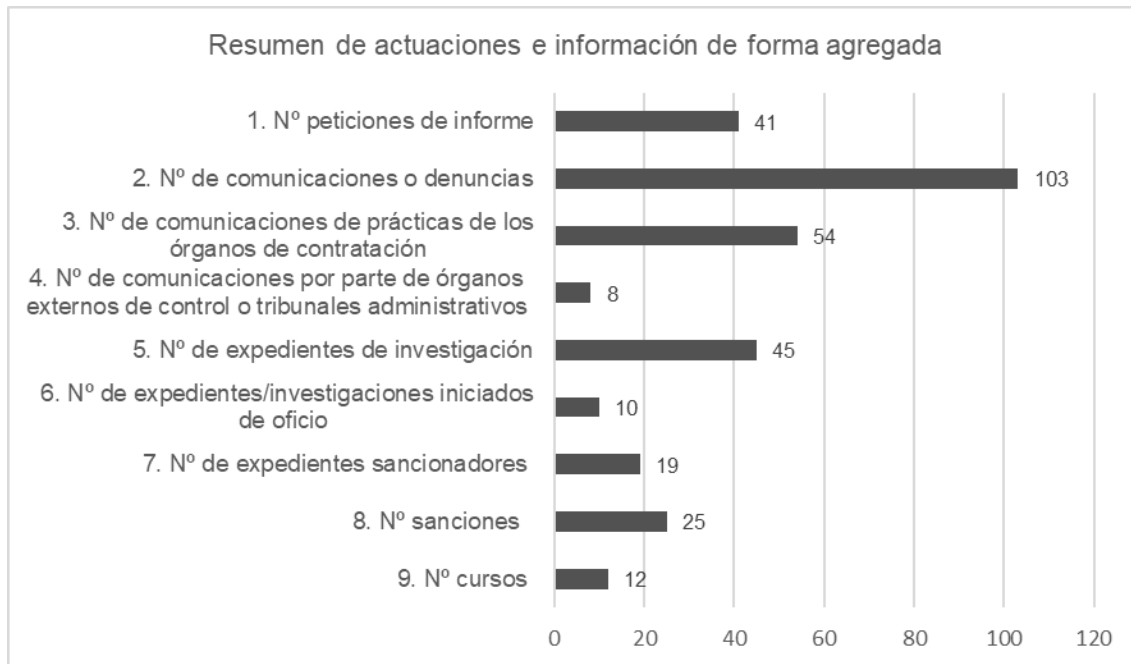
Fuente: Información de las entidades en defensa de la competencia y elaboración propia OIReScon

La acción desarrollada por la CNMC, siempre a la cabeza, mantiene una estrategia de formación de empleados públicos que persigue dos finalidades: por un lado, mejorar la capacidad de los empleados públicos que participan en mesas y órganos de contratación para detectar conductas colusorias por parte de las empresas que participan en las licitaciones; por otro, mejorar la capacidad de los empleados públicos que intervienen en el diseño de las contrataciones para prevenir conductas anticompetitivas y para propiciar una mayor competencia, como vía para mejorar la eficiencia en el uso de los fondos públicos.

En esos siete cursos impartidos a lo largo de 2021, aproximadamente 200 empleados públicos de la Administración del Estado, autonómica y local han recibido formación en materia de contratación impartida por personal de la CNMC en diferentes foros (CESEDEN, Guardia Civil...). En el ámbito internacional también se han impartido acciones formativas sobre contratación pública, en el marco de la OCDE, la autoridad de competencia británica (CMA) y la Escuela Iberoamericana y, a nivel interno, se ha organizado un seminario sobre contratación pública y competencia al personal de la CNMC.

9. Resumen de todas las actividades analizadas.

En términos agregados, se presenta el total de los puntos analizados, destacando las comunicaciones o denuncias de prácticas colusorias en materia de contratación.



Fuente: Información de las entidades en defensa de la competencia y elaboración propia OIReScon

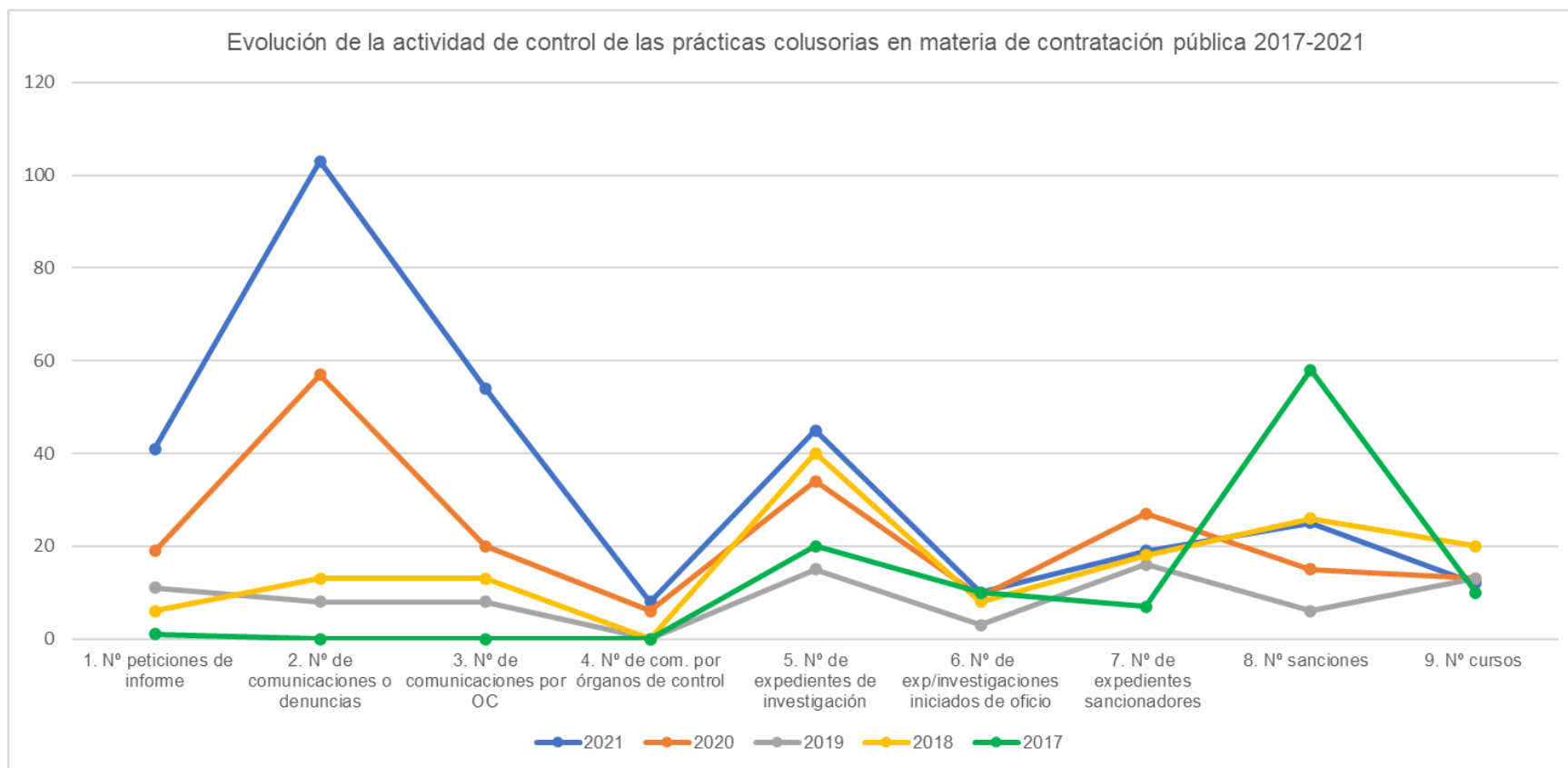
10. Comparativa de actividades y actuaciones en el periodo 2017 a 2021.

Analizando los datos recopilados en el informe del año pasado (años 2017, 2018, 2019⁴ y 2020) y los recogidos en el presente informe del año 2021, se obtienen los siguientes resultados.

Actividad	2021	2020	2019	2018	2017
1. N° peticiones de informe	41	19	11	6	1
2. N° de comunicaciones o denuncias	103	57	8	13	0
3. N° de comunicaciones por OC	54	20	8	13	0
4. N° de com. por órganos de control	8	6	0	0	0
5. N° de expedientes de investigación	45	34	15	40	20
6. N° de exp/investigaciones iniciados de oficio	10	9	3	8	10
7. N° de expedientes sancionadores	19	27	16	18	7
8. N° sanciones	25	15	6	26	58
9. N° cursos	12	13	13	20	10

Fuente: Información de las entidades en defensa de la competencia, y elaboración propia OIReScon

⁴ Cabe indicar que los datos relativos al 2019 han sido revisados y actualizados de acuerdo a la información que se indica en sus páginas web. En el caso de la CNMC, la actualización se ha realizado con la información aportada por la propia CNMC al efecto.



Fuente: Información de las entidades en defensa de la competencia, información web y elaboración propia OIReScon

Tal y como puede observarse en la gráfica, la tendencia del cambio en la cultura administrativa respecto a las prácticas colusorias, que empezó a detectarse el pasado año parece consolidarse en el presente. Así, cuestiones más destacables se producen en el número de sanciones impuestas y en el número de comunicaciones o denuncias producidas. Por un lado, el número de sanciones sigue siendo bastante menor al alcanzado en 2017, si bien mantuvo una tendencia descendente los dos años siguientes a dicho máximo, encontrándose actualmente en ascenso desde 2020 aunque sin sobrepasar el valor de 2018. Y, por otro lado, resulta llamativo el incremento en el número de comunicaciones o denuncias realizadas, manteniendo una gran tendencia al alza en los últimos dos años. Parece consolidarse la mayor concienciación, tanto de los órganos de contratación como de los órganos de control, del riesgo que suponen determinadas prácticas y su carácter anticompetitivo. Aun así, se continuará su seguimiento en futuros informes para confirmar que no se trata de una situación circunstancial.

Por último, merece una mención el número de expedientes iniciados. Si bien también alcanzó un máximo en 2021, debe precisarse que los expedientes de investigación pueden tener fases de instrucción e investigación de larga duración, superando, incluso, varias anualidades, hecho por el cual, no debe prejuzgarse la existencia de mayor o menor actividad a la luz de los datos de este indicador de manera singular. En todo caso, este indicador, a largo plazo sí puede mostrar una tendencia en el número de procedimientos e investigaciones que se llevan a cabo por estas entidades.

11. Tipo de contrato afecto por prácticas colusorias.

Para complementar el estudio de las actividades examinadas, se ha analizado la información de los expedientes cuyo listado y principales datos han sido aportados por las entidades consultadas.

En total, se ha recibido información de 157 expedientes de contratación afectados por prácticas colusorias frente a los 47 que se recibieron el año pasado. Así, en primer lugar, se han identificado los tipos de contrato que más afectados se ven por prácticas colusorias o anticompetitivas. De los resultados siguientes se observa que el contrato de servicios es notablemente el más afectado.

Tipo de contrato	Contratos
Servicios	143
Obras	7
Concesión de servicios	5
Otros	2
Total	157

Fuente: Información de las entidades en defensa de la competencia, información web y elaboración propia OIReScon



Fuente: Información de las entidades en defensa de la competencia, información web y elaboración propia OIReScon

12. Sector o actividad de los contratos públicos afectados por prácticas colusorias.

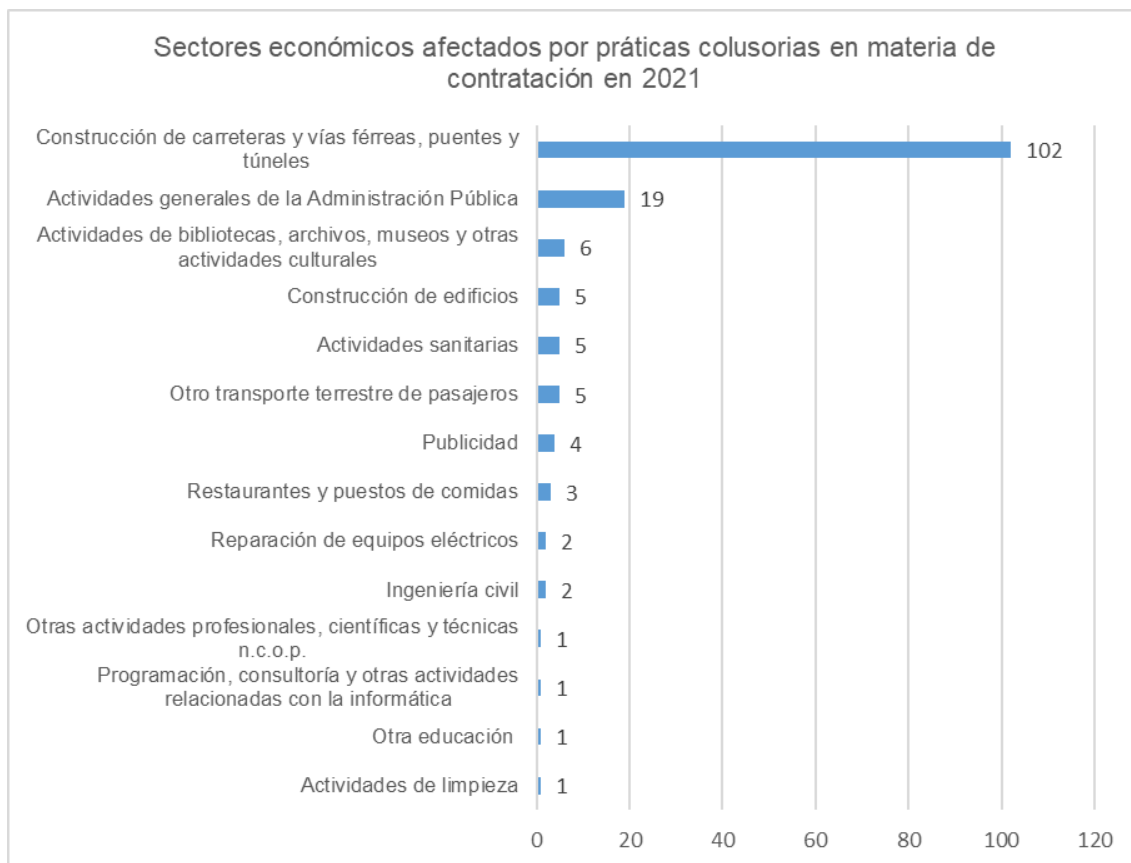
Otro de los aspectos que se ha analizado del listado de contratos públicos remitido por las entidades consultadas es su sector o actividad, para averiguar si es posible deducir algún ámbito más sensible al riesgo de una práctica colusoria.

En este sentido, se han unificado y agrupado las actividades o sectores de los contratos afectados por prácticas colusorias, clasificados según el código CNAE, pudiendo comprobar en la siguiente tabla y gráfica el resultado obtenido:

Actividad/sector	Contratos afectados por prácticas colusorias
Actividades de bibliotecas, archivos, museos y otras actividades culturales	6
Actividades de limpieza	1
Actividades generales de la Administración Pública	19
Actividades sanitarias	5
Construcción de carreteras y vías férreas, puentes y túneles	102
Construcción de edificios	5
Ingeniería civil	2
Otra educación	1
Otras actividades profesionales, científicas y técnicas n.c.o.p.	1

Actividad/sector	Contratos afectados por prácticas colusorias
Otro transporte terrestre de pasajeros	5
Programación, consultoría y otras actividades relacionadas con la informática	1
Publicidad	4
Reparación de equipos eléctricos	2
Restaurantes y puestos de comidas	3
Total	157

Fuente: Información de las entidades en defensa de la competencia, información web y elaboración propia OIReScon



Fuente: Información de las entidades en defensa de la competencia, información web y elaboración propia OIReScon

Tal y como puede verse, destaca muy por encima de otros sectores la actividad de “Construcción de carreteras y vías férreas, puentes y túneles” con un 65%. Ello es debido a que, de los 107 expedientes aportados por la CNMC, 102 corresponden a esta actividad. Al margen de esta actividad, destaca como sector susceptible de prácticas colusorias en materia de contratación las “Actividades generales de la Administración Pública”, ámbito que ya destacó el año pasado y ahora vuelve a sobresalir y, además, con un crecimiento notable. Otros expedientes afectados por prácticas colusorias que también han aumentado de

forma más notoria, aunque en menor medida, son las “Actividades de bibliotecas, archivos, museos y otras actividades culturales”, la “Construcción de edificios” y la “Publicidad”. Es por ello que conviene prestar especial atención a estas áreas en un futuro para constatar si, efectivamente, son sectores de actividad más sensibles al riesgo de prácticas colusorias, en cuyo caso, los órganos de contratación y los órganos de control en defensa de la competencia deberían tener en cuenta este riesgo para su prevención y/o corrección. En atención a este seguimiento de sectores sensibles, cabe decir que el sector de transporte y movilidad (“Otro transporte terrestre de pasajeros”), que el año pasado resultó el más destacado, ha sufrido un descenso significativo, por lo que no puede concluirse, en principio, que constituya un riesgo para la realización de prácticas colusorias.

Estos resultados quedan reflejados en la siguiente tabla comparativa para los años 2020 y 2021, en la que se indican el número de expedientes afectados por prácticas colusorias en materia de contratación, clasificados por actividad o sector económico según el código CNAE.

Sector económico	2020	2021	Total general
Actividades de bibliotecas, archivos, museos y otras actividades culturales		6	6
Actividades de limpieza		1	1
Actividades de seguridad privada	1		1
Actividades generales de la Administración Pública	8	19	27
Actividades sanitarias	3	5	8
Captación, depuración y distribución de agua	1		1
Construcción de carreteras y vías férreas, puentes y túneles	3	102	105
Construcción de edificios	1	5	6
Construcción de otros proyectos de ingeniería civil	1		1
Fabricación de armas y municiones	1		1
Fabricación de envases y embalajes de madera	1		1
Industria de la alimentación	2		2
Ingeniería civil	3	2	5
Otra educación		1	1
Otras actividades profesionales, científicas y técnicas n.c.o.p.		1	1
Otro transporte terrestre de pasajeros	13	5	18
Programación, consultoría y otras actividades relacionadas con la informática		1	1
Publicidad		4	4
Reparación de equipos eléctricos		2	2
Reparación de productos metálicos, maquinaria y equipo	2		2

Sector económico	2020	2021	Total general
Restaurantes y puestos de comidas	3	3	6
Seguros, reaseguros y fondos de pensiones, excepto Seguridad Social obligatoria	1		1
Sin información	1		1
Suministro de energía eléctrica, gas, vapor y aire acondicionado	2		2
Total	47	157	204

Fuente: Información de las entidades en defensa de la competencia y elaboración propia OIReScon

13. Prácticas colusorias en materia de contratación detectadas en 2021.

Por último, se ha analizado el tipo de práctica colusoria que afecta a los contratos públicos, partiendo de la información suministrada por las entidades consultadas.

De los 157 expedientes afectados, tan sólo se muestran en la tabla siguiente las prácticas anticompetitivas identificadas o investigadas en 28 de ellos, tras haber sido excluidos aquellos expedientes en los que no se ha cumplimentado o definido la práctica colusoria, o bien no procede, teniendo en cuenta la definición de práctica colusoria establecida en el artículo 1.1 de la LDC “..*todo acuerdo, decisión o recomendación colectiva, o práctica concertada o conscientemente paralela, que tenga por objeto, produzca o pueda producir el efecto de impedir, restringir o falsear la competencia...*”.

Práctica colusoria	2021
Acuerdo de empresas en la presentación de ofertas	14
Acuerdo o pacto de no competencia	2
Acuerdo de reparto de licitaciones	8
Actuación de la AP	2
Competencia desleal	1
Acuerdo para manipular media de ofertas.	1
Total	28

Fuente: Información de las entidades en defensa de la competencia y elaboración propia OIReScon

En vista de los resultados obtenidos se observa que las principales prácticas colusorias identificadas en el ámbito de la contratación pública, se refieren al acuerdo entre empresas en la presentación de ofertas con un significativo 50%, seguido del acuerdo de reparto de licitaciones con un 28,57%.

V. Otras actuaciones en materia de contratación pública.

Además de las anteriores cuestiones, desde la OIReScon se ha dado la oportunidad a las entidades consultadas de trasladar aquellas actuaciones que han realizado en el periodo objeto de análisis y tuvieran relevancia en materia de contratación pública. El objetivo de ello, además de visibilizar otras actuaciones

de estas entidades, es la puesta en común de estas actuaciones que pudieran servir de ejemplo o inspirar futuras políticas de actuación o buenas prácticas.

- En el caso de la CNMC, se han comunicado diversas actuaciones⁵ de las que cabe destacar las siguientes:
 - Actualización de la **Guía sobre contratación pública y competencia** ([G-2009-02](#)), publicada en 2011. Este proyecto pretende poner al día dicha Guía siguiendo las fases que debería tener toda compra pública, desde su planificación previa hasta su evaluación ex post de resultados. Tras la publicación de la fase I, que se centra en la importancia de la planificación a la hora de gestionar las compras de las entidades públicas, se inició la actualización de la fase II sobre el uso de convenios y encargos a medios propios como figuras alternativas a los procesos de aprovisionamiento de bienes y servicios, con una jornada de debate y una [consulta pública](#) celebrada en junio de 2021.
 - En ejercicio de su labor consultiva, si bien no vinculada a actuaciones estrictamente normativas, se han elaborado diversos informes, de los cuales destacan los cuatro derivados de la competencia que el **artículo 321.6 de la LCSP** atribuye a la CNMC de informar los contratos intragrupo de ciertas entidades públicas: uno de ellos sobre la contratación realizada por determinadas sociedades del grupo CESCE ([INF/CNMC/028/21](#)), otro sobre la contratación realizada por determinadas sociedades del grupo HUNOSA ([INF/CNMC/063/21](#)) y dos sobre la contratación realizada por determinadas sociedades del grupo CORREOS ([INF/CNMC/074/21](#), [INF/CNMC/154/21](#)).
 - Asimismo, se ha informado sobre un procedimiento de contratación pública tramitado por el Museo Arqueológico de Ibiza y Formentera ([INF/CNMC/125/21](#)).
 - Adicionalmente, cabe mencionar igualmente la participación de la CNMC (con voz, pero sin voto) en la Comisión Permanente de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado (JCCPE), a través de la cual se han realizado diferentes recomendaciones para la interpretación y aplicación de la normativa de contratación pública desde una perspectiva pro competitiva.

VI. Conclusiones.

A la vista de los resultados de la supervisión realizada cabe indicar las siguientes conclusiones:

- Todos los indicadores analizados han aumentado respecto al año anterior, a excepción del número de expedientes sancionadores, con ocho menos,

⁵ Todas las actuaciones de la CNMC se encuentran accesibles en su web: www.cnmc.es

y el número de cursos de formación que desciende en uno. Teniendo en cuenta estos resultados y la evolución de los últimos años, parece confirmarse el cambio de tendencia a la hora de abordar las prácticas colusorias en materia de contratación, pasando de un comportamiento más correctivo o sancionador a una actuación más activa y preventiva por parte de la Administración y órganos de control. Esta conclusión se apoya en el incremento del número de comunicaciones o denuncias de prácticas colusorias en materia de contratación.

Es importante destacar también el aumento del número de buzones a través de los cuales canalizar este tipo de denuncias, siendo en muchos casos garantistas del anonimato.

- En cuanto a los sectores económicos que han resultado más propensos a la realización de prácticas colusorias ("Construcción de carreteras y vías férreas, puentes y túneles", "Actividades generales de la Administración Pública", "Actividades de bibliotecas, archivos, museos y otras actividades culturales", "Construcción de edificios", y "Publicidad") conviene realizar un seguimiento de los mismos para confirmar si, efectivamente, son sectores de riesgo o se trata de resultados puntuales.
- Igualmente, en relación a las prácticas colusorias más señaladas, resulta conveniente prestar especial atención en el proceso de licitación para detectar si se producen acuerdos de empresas en la presentación de ofertas o acuerdos para el reparto de licitaciones. No obstante, si bien las prácticas colusorias son actuaciones propias de las empresas, los órganos de contratación también deben atender al proceso de toma de decisiones y fomentar buenas prácticas en lo que respecta a la competencia.
- De igual modo conviene realizar el seguimiento oportuno que confirme el cambio de tendencia consistente en una mayor concienciación de las Administraciones Públicas en garantizar la competencia en materia de contratación.

VII. Recomendaciones.

En consecuencia, con lo anterior, desde esta Oficina se entiende que debe ahondarse en la vertiente preventiva de cara a favorecer la competencia en materia de contratación en las Administraciones Públicas y dotar a éstas últimas de elementos y conocimientos suficientes en la detección de posibles prácticas colusorias de los licitadores. Por ello, **las acciones formativas y divulgativas adquieren en esta materia una especial relevancia.**

Por último, se debe destacar el, a nuestro juicio, necesario desarrollo del procedimiento regulado en el tercer párrafo, apartado 1 del artículo 150 de la

LCSP⁶, a fin de arbitrar un canal que dote de certidumbre a las mesas y órganos de contratación ante situaciones de presunta irregularidad en materia de competencia, especialmente en lo referido a la suspensión del procedimiento de contratación y en relación a los plazos máximos razonables que, por parte de las autoridades competentes, se puedan asumir en función de los medios disponibles. En consecuencia, se invita a abordar tal desarrollo normativo, lo que dará certeza a los órganos de contratación y a los operadores económicos como potenciales licitadores.

⁶ Informe [INF/CNMC/085/2018](#).

Anexo. Formulario remitido a las entidades en defensa de la competencia.

El formulario enviado a las entidades en defensa de la competencia mediante la aplicación “FORMA - Sistema de creación de formularios para publicación web”, consta de las siguientes secciones y cuestiones:

I. Sección “Información Entidad”.

En esta sección se solicita los datos identificativos tanto de la entidad como de la persona de contacto (nombre y apellidos, cargo o puesto, teléfono e e-mail) a los efectos de la información solicitada.

II. Sección “Información General”.

En esta sección se solicita información sobre el medio de comunicación o notificación de las denuncias que pudieran plantearse.

Se reproducen a continuación, las cuestiones:

1. ¿Tiene a disposición del ciudadano o de cualquier otra entidad un buzón de denuncias o comunicaciones de prácticas colusorias?
2. En caso afirmativo a la cuestión anterior, ¿es el buzón anónimo?
3. En el caso de que no exista buzón, indique el medio de notificación o comunicación de prácticas colusorias, o, en su caso, la ausencia de tal medio.

III. Sección “Información sobre prácticas colusorias en materia de contratación en el 2021”.

En la sección “Información sobre prácticas colusorias en materia de contratación en el 2021”, se especifican una serie de preguntas, de respuesta cuantitativa, en las que deberá indicarse la cifra correspondiente a la anualidad solicitada.

Se reproducen, a continuación, las cuestiones:

1. Nº peticiones de informe en el marco de un procedimiento de licitación en materia de contratación pública.
2. Nº de comunicaciones o denuncias de prácticas supuestamente anticompetitivas o colusorias en materia de contratación pública en el 2021.
3. Nº de comunicaciones o denuncias de prácticas supuestamente anticompetitivas o colusorias de los órganos de contratación en materia de contratación pública en el 2021.
4. Nº de comunicaciones de prácticas anticompetitivas o colusorias por parte de órganos externos de control o tribunales administrativos en materia de contratación pública en el 2021.

5. N° de expedientes de investigación de prácticas anticompetitivas o supuestamente colusorias iniciadas como consecuencia de comunicaciones o denuncias en materia de contratación pública en el 2021.
6. N° de expedientes/investigaciones iniciadas de oficio en materia de contratación en el 2021.
7. N° de expedientes sancionadores en materia de contratación pública en el 2021.
8. N° sanciones en materia de contratación pública en el 2021.
9. N° cursos impartidos en materia de contratación pública en el 2021.

IV. Sección *“Expedientes relativos a prácticas colusorias en materia de contratación en el 2021”*.

En la sección *“Expedientes relativos a prácticas colusorias en materia de contratación en el 2021”*, se solicita un listado de los contratos del Sector Público que hayan sido objeto de expedientes de investigación o sancionadores indicados en los puntos 5, 6 y 7 de la sección *“Información sobre prácticas colusorias en materia de contratación en el 2021”*, especificando los siguientes datos:

- N° de expediente.
- N° de expediente de contratación.
- Objeto del contrato.
- Tipo de contrato. Se solicita en esta columna que se identifique el tipo de contrato, utilizando, para ello, la siguiente categorización:
 - o Servicios
 - o Suministros
 - o Obras
 - o Concesión de servicios
 - o Concesión de obras
 - o Encargo a medio propio
 - o Administrativo especial
 - o Mixto
 - o Otros
- Sector económico. Se solicita que se identifique el sector económico en el que se encuadra el contrato investigado.

- Práctica anticompetitiva identificada o investigada.
- Sanción.

V. Sección “Cursos impartidos en materia de contratación pública en el 2021”

En la sección “Cursos impartidos en materia de contratación pública en el 2021”, de cumplimentación voluntaria, se da la opción de cargar o subir un archivo en el que se incluya la información de los cursos de en materia de contratación que ha impartido o en los que ha participado la entidad.

En este caso se sugiere que, al menos, la información conste del título o denominación del curso, el público al que se dirige, el medio de impartición (presencial u online) y el formato (jornadas, seminario, curso, etc.).

VI. Sección “Información adicional”.

En esta sección, cuya cumplimentación es voluntaria, la entidad tiene la posibilidad de incluir toda aquella información que considere que deba ser conocida por la OIReScon. De igual forma, tiene la posibilidad de adjuntar documentación adicional.