
La prevención de los cárteles en la contratación pública

PREVENTION OF CARTEL BEHAVIOR IN PUBLIC PROCUREMENT

Ricardo Antela Garrido

Master en Derecho de Empresa | Universidad de Vigo
Profesor de Derecho Administrativo
ricardo.antela@gmail.com

Resumen: Este trabajo examina si la vigente Ley de Contratos del Sector Público corrigió o no, la insuficiencia de la antigua Disposición Adicional Vigésimo Tercera del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, para prevenir la colusión entre oferentes en la contratación pública, toda vez que la antigua norma no otorgaba potestad a los órganos de contratación para excluir de los procedimientos a los oferentes coludidos, y la que tenían las autoridades de competencia para sancionarlos *a posteriori* no era idónea para impedir los efectos del acuerdo colusorio. Se describen las prácticas colusorias típicas, las limitaciones del Derecho español para prevenirlas y los avances contenidos en la Ley vigente.

Abstract: This article analyses whether or not the Law on public-sector contracts corrected the inadequacy of the former 23rd Additional Provision of the Merged Version of the Law of Public Procurement to avert collusion among bidders in public tenders. This rule did not grant the contracting authorities the power to exclude colluding bidders from the procedures, and the power conferred on the Competition agencies to sanction them *a posteriori* was not suitable to prevent the effects of the collusive agreement. This article describes the most common colluding practices, the shortcomings of Spanish law to prevent them and the advances contained in the LCSP.

Palabras clave: Competencia. Libre competencia. Contratación pública. Colusión. Mercado. Licitaciones. Acuerdos colusorios. Cartelización.

Keywords: Competition. Free competition. Public procurement. Collusion. Market. Bidding. Price fixing. Cartelization. Trust. Antitrust.

Como es bien sabido, la contratación pública es el procedimiento a través del cual un órgano o ente del sector público (un «órgano de contratación») selecciona a una persona física o jurídica para que ejecute una obra, preste un servicio o suministre un bien, en orden a satisfacer una finalidad pública. En un Estado Social de Derecho, el fin de la contratación pública está directamente asociado —como bien lo explica una destacada jurisprudencia iberoamericana— al cumplimiento del interés general, puesto que el contrato público es uno de los instrumentos jurídicos de los que se vale el Estado para cumplir

sus finalidades, hacer efectivos los deberes públicos y prestar los servicios a su cargo, con la colaboración de los particulares a quienes corresponde ejecutar, a nombre de la administración, las tareas acordadas¹.

Ese llamado interés general, además de guiar y explicar la manera como el legislador está llamado a regular el régimen de la contratación pública, determina también las actuaciones de las administraciones, de los funcionarios que la representan y de los contratistas, estos últimos vinculados al cumplimiento de las obligaciones generales de todo contrato y, por ende, supeditados al cumplimiento de los fines del Estado.

En la adjudicación de los contratos —lo ha señalado el legislador español— los entes, organismos y entidades del sector público deben ajustarse a los principios de publicidad, concurrencia, transparencia, confidencialidad, igualdad y no discriminación (Ley de Contratos del Sector Público LCSP², arts. 4.4; 285.1; 321 y 332). El principio de concurrencia o de libre concurrencia en la contratación pública, garantiza la facultad de participar en el trámite concursal a todos los posibles proponentes que tengan la real posibilidad de ofrecer lo que demanda la administración.

Aunque la mayoría de los autores dan un mismo tratamiento a los conceptos de libre concurrencia y libre competencia, RAMÍREZ prefiere distinguir entre los dos términos. En su criterio, la concurrencia hace referencia a la pluralidad de empresarios oferentes en el mercado de bienes o servicios similares o intercambiables, donde se requiere de libertad de acceso al mercado, libertad de establecimiento, libertad de bienes, servicios y capitales³. Para ALMONACID, el principio de concurrencia impone que la cantidad de candidatos o participantes responda a la necesidad de lograr una competencia suficiente⁴.

La concurrencia implica la no-discriminación en el acceso a la participación dentro del proceso de selección, y posibilita la competencia y oposición entre los interesados en la contratación⁵. La competencia, por su parte, comprende la rivalidad entre empresarios por conseguir, dentro de la misma masa anónima de consumidores, la mayor cantidad de adquirentes o contratantes de sus bienes o servicios⁶.

1 CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. *Sentencia C-713/09*, <http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2009/C-713-09.htm>.(25/2/2016).

2 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. Publicado en *BOE* N.º 272 del 9/11/2017.

3 RAMÍREZ DUARTE, O. *Mecanismos para combatir la colusión en licitaciones*. Trabajo de investigación presentado como requisito para optar al título de Magister en Derecho Administrativo. Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario Facultad de Jurisprudencia. Disponible en línea: <http://biblioteca.versila.com/15819763>. (8/2/2016). Pág. 40.

4 ALMONACID, F. *Defensa de la competencia en los procedimientos especiales de contratación pública*. Tesina Máster Oficial de Derecho Público. Universidad Complutense de Madrid. (2013). Pág. 93.

5 CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. *Loc. Cit*

6 RAMÍREZ DUARTE, O. *Loc. Cit*.

Como bien lo explican ARCHILA Y PABÓN, el «núcleo esencial» del derecho a la libre competencia consiste en la posibilidad de acceso al mercado por parte de los oferentes sin barreras injustificadas, y con ello se pone de relieve que la protección debe enfocarse en los oferentes, para que puedan acceder y participar en las licitaciones y concursos, sin barreras injustificadas. Si hubiera un acuerdo entre proponentes para ofertar con precios bajos y así ganarse la licitación, la entidad podría verse beneficiada, pero aun así sería un acuerdo reprochable en la medida en que la colusión estaría afectando la igualdad de oportunidades de participar y ganar, de los demás oferentes⁷.

La existencia de una competencia efectiva entre las empresas constituye, según la Ley de Defensa de la Competencia⁸ (LDC), uno de los elementos definitorios de la economía de mercado, que disciplina la actuación de las empresas (incluso en el ámbito de la contratación pública) y reasigna los recursos productivos en favor de los operadores o las técnicas más eficientes. Y la colusión en las contrataciones públicas, una alteración grave de la competencia no es una conducta que afecta solamente a los demás oferentes (ajenos al acuerdo colusorio), sino que tiene un impacto directo en el mercado al incrementar los precios de los bienes y servicios contratados, y origina desequilibrios en el gasto público.

I. Las limitaciones del derecho español para prevenir a tiempo la colusión en los contratos públicos

Para SERRANO-PINILLA, la regla general es que los gobiernos usen la licitación pública como herramienta para generar competencia entre quienes pretenden ser adjudicatarios de un contrato público. Esto así, porque la contratación pública normalmente pretende que una empresa privada provea al Estado un producto o servicio en condiciones de monopolio, de tal forma que no haya competencia en el mercado. Las licitaciones permiten eliminar este inconveniente, porque generan competencia por el mercado, es decir, por ser el monopolista, de forma que la empresa más eficiente y la que entregue la mejor oferta, será el único proveedor del bien o servicio⁹.

No obstante, los contratos públicos representan valiosas oportunidades de negocios para cualquier empresario, y esto los hace nichos propicios para la colusión en virtud

7 ARCHILA P. E. J. Y PABÓN A. C. «Colusión en licitaciones y concursos: el caso paradigmático para las entidades públicas» en *Con-texto: Revista de Derecho y Economía*, núm. 38. Págs 9-32. Bogotá: Universidad del Externado. 2012. Pág. 12.

8 Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia. Publicado en *BOE* N.º 159 del 4/7/2007.

9 SERRANO-PINILLA. F. «El Derecho de la competencia como mecanismo para garantizar rivalidad en las licitaciones públicas e impulsar el crecimiento económico» en *International Law: Revista Colombiana de Derecho Internacional*, núm. 19. Págs. 147-182. Bogotá: ILDI. 2011. Pág. 150.

del tamaño de las contrataciones, los importes involucrados y la complejidad en la normatividad. La competencia por el mercado que pretende la licitación pública puede verse truncada entonces por una práctica típicamente anticompetitiva: la colusión entre oferentes, que puede conducir a que el contrato no sea adjudicado a la empresa más eficiente, o a la mejor oferta, sino a la que determinen arbitrariamente los empresarios coludidos.

Quienes participan en un procedimiento de contratación pública son empresas o empresarios que ofrecen bienes y servicios en un mercado, y como tales, podrían coludirse para obtener la adjudicación de un contrato público, o abusar de su posición de dominio; esto es, sus comportamientos podrían incurrir en cualquiera de las infracciones previstas en los artículos 1 y 2 LDC, los cuales sancionan las conductas colusorias y los abusos de posición dominante. En cualquiera de los dos casos, la autoridad de competencia puede investigar tales conductas y, de ser el caso, imponer las sanciones previstas en esa ley. No obstante —advierten LÓPEZ Y VALCÁRCEL— «a la aplicación del Derecho de la competencia en el marco de la contratación pública se oponen una serie de consideraciones, de carácter tanto etiológico como operativo»¹⁰.

En primer lugar, explican, aplicar el Derecho de la competencia en el marco de la contratación pública hace quebrar la idea de que el Derecho de la contratación pública es un sistema normativo completo, que encarna el principio de «competencia por el mercado» antes que el de «competencia en el mercado», más propio del Derecho de la competencia. Cuestiona también la idea de que son completas sus reglas de resolución de conflictos, por tanto, concede un pretexto para cuestionar el cada vez mayor «abultamiento» de órganos administrativos y judiciales dedicados —algunos en exclusiva— a tareas de consulta y fiscalización en los procesos de contratación pública.

En segundo lugar, la legislación de competencia salió «de fábrica» con una importante limitación: su tarea fundamental es la de castigar infracciones ya cometidas, no prevenirlas o evitarlas. En ese sentido, la autoridad de competencia ha tenido potestad para intervenir respecto de hechos presuntamente anticompetitivos que hayan llegado a su conocimiento, pero no para impedir la comisión de ilícitos futuros. Ello explicaría que la autoridad de competencia haya sido ajena al procedimiento de contratación, que no haya participado en su desarrollo y, salvo modificación legislativa, que no pueda intervenir en la prevención de la infracción o sus consecuencias.

Esta restricción que se ha impuesto a la autoridad de competencia ha conllevado, según los autores mencionados, una limitación severa en la capacidad para abordar prácticas anticompetitivas dentro de los procesos de contratación pública y prevenir adjudicaciones viciadas por la colusión entre licitadores. Esta limitación persistirá a menos que se abogue por la plenitud (o la autosuficiencia) de la legislación de contratos y se confíe

10 LÓPEZ M, A. Y VALCÁRCEL F., P. *Insuficiencia del Derecho español para impedir y corregir la colusión en la contratación pública*. Trabajo realizado en el marco del Proyecto de Investigación titulado «Contratación pública y transparencia: alcance y límites de los principios de publicidad y libre competencia», financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad. Gobierno de España (Ref: DER2012-39003-CO2-02). 2012. <http://ssrn.com/abstract=2191797> (12/2/2016). Pág. 6.

en su aptitud para encomendar de manera autónoma a la mesa de contratación u otros órganos del procedimiento contractual, la ejecución de esta vital función.

El problema es que, hasta noviembre de 2017, la respuesta que ofrecía el Derecho español para combatir las prácticas colusorias en las contrataciones públicas era la Disposición adicional vigésima tercera del TRLCSP¹¹, titulado «Prácticas Contrarias a la Libre Competencia», a tenor de la cual,

Los órganos de contratación, la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado y los órganos competentes para resolver el recurso especial a que se refiere el artículo 40 de esta Ley **notificarán a la Comisión Nacional de la Competencia** cualesquiera hechos de los que tengan conocimiento en el ejercicio de sus funciones que puedan constituir infracción a la legislación de defensa de la competencia. En particular, comunicarán cualquier indicio de acuerdo, decisión o recomendación colectiva, o práctica concertada o conscientemente paralela entre los licitadores, que tenga por objeto, produzca o pueda producir el efecto de impedir, restringir o falsear la competencia en el proceso de contratación. **[Destacado añadido]**

Los nombrados LÓPEZ Y VALCÁRCEL no dudaron en calificar esta solución como una respuesta de «impotencia» que externalizaba la solución del problema mediante la orden o instrucción a los órganos participantes en los procedimientos de contratación, de remitir a las autoridades de competencia los indicios de conducta anticompetitiva que hallen en ellos.

No cabe duda de que la D.A. 23.^ª ofrece un potente ejemplo de colaboración entre órganos administrativos e incluso entre diferentes Administraciones públicas (artículo 4 LPC); por ejemplo, cuando el órgano de contratación pertenece a la Administración del Estado y el de competencia a la autonómica. Lo que debe ser aclarado es si se trata de una **cooperación por adición**, que oponga una «doble barrera» a los ilícitos anticompetitivos o una **cooperación por exclusión**, impuesta por la falta de competencia de los órganos activos en la contratación pública (artículo 20 LPC)¹².

Tal vez por ello, en noviembre de 2017 se publicó la vigente Ley de Contratos del Sector Público [LCSP], en cuyo Preámbulo se anuncia explícitamente la incorporación de «medidas» relativas a «defensa de la competencia», pretendiendo —es lo que se afirma— que se produzca un «avance significativo» en este ámbito con medidas que persiguen su realización efectiva. En ese sentido, el Preámbulo destaca especialmente la regulación que más adelante impone el artículo 150.1 de la Ley,

... al prever que las mesas de contratación puedan trasladar, con carácter previo a la adjudicación del contrato, a la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia o, en su caso, a la autoridad de competencia autonómica correspondiente, indicios fundados de conductas colusorias en el procedimiento de contratación. El procedimiento a través del cual se

11 Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público. Publicado en BOE N.º 276 del 16/11/2011.

12 *Ídem*.

pronunciarán aquellas será **sumarísimo** y será **definido reglamentariamente**. Si se contemplan en la Ley, sin embargo, los **efectos suspensivos** en el procedimiento de contratación de dicho traslado». [Destacado añadido]

Así planteado el problema, hemos querido preparar para este primer número del Anuario Iberoamericano de Buen Gobierno y Calidad Democrática, un trabajo que tiene por objetivos, por una parte, determinar si la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, resolvió o no, las limitaciones del Derecho español para reprimir a tiempo la cartelización entre oferentes o proponentes de contratos públicos, o si al menos produjo algún «avance significativo»; por la otra, analizar si la modificación parcial contenida en la Ley 31/2022, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2023, impactó o no, en el presunto avance legislativo.

II. Prácticas colusorias habituales en las contrataciones públicas

La colusión es un término empleado por las ciencias económicas para describir o referirse a las estrategias utilizadas por un conjunto de empresas de un mismo sector, con el fin de «fortalecer» su posición en el mercado, controlar el abastecimiento de un producto o servicio que suministran, distribuirse de manera concertada las ganancias y sectorizar el mercado de la forma más conveniente a sus intereses. Igualmente se emplea para referirse a los acuerdos que pretenden parcializar el mercado, monopolizarlo en beneficio de las empresas que forman parte de la colusión establecida y cerrarles las puertas a los demás competidores.

Más concretamente, un acuerdo se considera colusorio cuando, con la intención de obtener un resultado favorable en uno o más procesos contractuales, dos o más competidores convienen anticipadamente las condiciones en que cada uno de ellos actuará para abstenerse de competir o para excluir a otros competidores potenciales. Cuando la colusión ocurre en un proceso de selección como es la licitación pública, el perjuicio es más grave pues se afectan los intereses colectivos de doble manera: tanto el interés colectivo de la libre competencia como el relacionado con la protección del patrimonio público, por cuanto se reducen las posibilidades de asignar eficientemente los recursos por parte de la respectiva entidad estatal¹³.

En el ámbito de la contratación pública, la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) ha determinado que la colusión entre oferentes de una licitación pública ocurre cuando éstos se ponen de acuerdo para fijar el precio o cualquier otra condición comercial, o para repartirse el mercado, con el fin de obtener mayores beneficios del concurso o subasta pública¹⁴. En palabras de otra autoridad de competencia,

13 SERRANO-PINILLA. F. Ob. Cit. Pág. 158.

14 COMISIÓN NACIONAL DE LA COMPETENCIA DE ESPAÑA. *Guía sobre Contratación Pública y Competencia*. Madrid: Editor. 2010. Pág. 30.

[L]os licitadores se ponen de acuerdo con el objetivo de evitar competir entre ellos y así obtener un contrato más beneficioso que aquél que habrían obtenido si hubieran competido de forma efectiva. Haciendo uso de esta estrategia, la empresa ganadora de la licitación obtiene un beneficio extraordinario con el que puede compensar al resto de empresas que han participado de forma fraudulenta en la licitación pública...¹⁵.

Los empresarios proceden así cuando descubren que los beneficios que cada una de ellas puede obtener mediante la cooperación (o colusión) son superiores a los que obtendrían si compitieran entre sí. Estos acuerdos afectan negativamente tanto a la competencia en los mercados de los bienes y servicios licitados como a la gestión que las Administraciones hacen de los recursos públicos. Como acertadamente lo explica la CNMC, los ciudadanos se ven doblemente perjudicados: como consumidores, al reducirse o eliminarse la competencia en el mercado, y como contribuyentes, al generarse un mayor coste en la contratación pública. Se estima que los precios de los bienes y servicios contratados en las licitaciones donde ha existido colusión pueden incrementarse en más de un veinte por ciento¹⁶.

Esos acuerdos deben tener como consecuencia el desfavorecer a un tercero. Por tanto, precisa RAMÍREZ, son reprochables solamente aquellos acuerdos que tengan como propósito dañar a un tercero que se encuentra dentro del mercado compitiendo e indirectamente a los consumidores a quienes finalmente se traslada el costo final del cartel¹⁷.

A la colusión se le considera la conducta atentatoria contra la competencia más grave, por diversas razones. Porque es difícil de descubrir (generalmente es encubierta, a espaldas del público). Porque no es posible justificarla con razones lícitas (su propósito es siempre impedir el normal funcionamiento del mercado y enriquecer a las firmas coludidas). Porque genera distorsiones distributivas y de eficiencia y porque involucra costos no productivos asociados a su ejecución (costos de *lobby*, por ejemplo).

No obstante su gravedad, las licitaciones públicas son un ambiente propicio para la actuación de los cárteles. Como bien lo explica la Fiscalía Nacional Económica de Chile, uno o más participantes (reales o potenciales) en uno o varios procesos licitatorios pueden acordar no competir efectivamente y convenir —por ejemplo— una estrategia común que indique quién ganará cada licitación, cómo se logrará y cómo serán distribuidos los beneficios de la maniobra. Básicamente, se acuerda cuál de los participantes resultará adjudicatario y cuál será el precio de la adjudicación (precio que evidentemente no refleja la real disposición de la mejor postura posible de algún miembro del grupo). De este modo, las partes coludidas obtienen un excedente grupal en perjuicio del licitante, que es posteriormente dividido entre ellos a través de algún mecanismo también convenido¹⁸.

15 AUTORITAT CATALANA DE LA COMPETENCIA. *Guía para la prevención y detección de la colusión en la contratación pública*. Barcelona: Editor. 2010. Pág. 5.

16 COMISIÓN NACIONAL DE LA COMPETENCIA DE ESPAÑA. *Loc. Cit.*

17 RAMÍREZ DUARTE, O.L. *Ob. Cit.* Pág. 72.

18 FISCALÍA NACIONAL ECONÓMICA CHILE. *Compras públicas y libre competencia*. Santiago: Editor. 2011. Págs. 10-11.

La manipulación de licitaciones públicas puede tomar diferentes formas y su diversidad es tan amplia como el ingenio de los «empresarios» para maquinarse fórmulas que les permitan burlar los principios de la competencia y obtener contratos públicos (y beneficios) al margen de tales principios. No obstante su variedad, todas consiguen lo mismo: dañar los esfuerzos de los gobiernos para abastecerse de los mejores bienes y servicios al menor precio posible. Con relativa frecuencia, las empresas que debería competir en el mismo mercado convienen con antelación cuál de ellas presentará la oferta «ganadora» para un contrato que se adjudicará por medio de una licitación. El objetivo común del complot consiste en incrementar artificialmente el importe de la oferta ganadora, y con ello, el importe de las utilidades para el oferente ganador, que a la postre se repartirán directa o indirectamente entre los complotados.

Y es que, por muy variadas que sean las prácticas colusorias, todas al final apuntan al mismo objetivo: repartir y distribuir entre los oferentes coludidos las utilidades extraordinarias que se han obtenido como resultado de la práctica colusoria y del consiguiente mayor precio contratado. La doctrina y las autoridades de competencia han logrado identificar buena parte de las prácticas colusorias. Identificarlas y analizarlas excede el objeto de este trabajo, para ello nos remitimos a la Tesis Doctoral del profesor Antonio Miño López, en cuyos Capítulos II y III se estudian los tipos de comportamientos anti-competitivos en la contratación pública. Concretamente, en el Capítulo II se analizan las prácticas restrictivas (acuerdos y prácticas concertadas) que con considerados unánimemente los comportamientos más graves y perjudiciales. Destacan particularmente los acuerdos sobre precios, reparto de mercados, boicot y las agrupaciones de licitadores (uniones temporales de empresas y agrupaciones de interés económico)¹⁹.

En España, las conductas colusorias se encuentran tipificadas en el artículo 1 LDC:

1. Se prohíbe todo **acuerdo, decisión o recomendación colectiva, o práctica concertada o conscientemente paralela, que tenga por objeto, produzca o pueda producir el efecto de impedir, restringir o falsear la competencia** en todo o parte del mercado nacional y, en particular, los que consistan en:

a) La fijación, de forma directa o indirecta, de precios o de otras condiciones comerciales o de servicio.

b) La limitación o el control de la producción, la distribución, el desarrollo técnico o las inversiones.

c) El reparto del mercado o de las fuentes de aprovisionamiento.

d) La aplicación, en las relaciones comerciales o de servicio, de condiciones desiguales para prestaciones equivalentes que coloquen a unos competidores en situación desventajosa frente a otros.

e) La subordinación de la celebración de contratos a la aceptación de prestaciones suplementarias que, por su naturaleza o con arreglo a los usos de comercio, no guarden relación con el objeto de tales contratos. **(Destacado añadido).**

19 MIÑO LÓPEZ, A. *Prácticas anticompetitivas en la contratación del sector público*. Tesis presentada para optar al título de Doctor en la Universidade Da Coruña. 2018. <http://hdl.handle.net/2183/21762> (10/12/2023).

Nótese que la prohibición abarca a todo acuerdo, decisión, recomendación colectiva o práctica (que puede ser concertada o conscientemente paralela), que «tenga por objeto», «produzca» o «pueda producir» el efecto de impedir, restringir o falsear la competencia. Por tanto, no se exige que la práctica colusoria tenga necesariamente un resultado anticompetitivo. La expresión «tenga por objeto» debe ser entendida como la potencialidad de una conducta para alterar la libre competencia, sin que sea necesario que el resultado anticompetitivo se produzca. Por tanto, la mera existencia de una práctica colusoria será ilícita, aunque no haya logrado un perjuicio en el proceso de selección.

En el ámbito de las licitaciones públicas, la colusión suele tener dos objetivos: la fijación del precio o presupuesto ofertado y/o el reparto del mercado, aunque las empresas pueden también pactar otras condiciones específicas de los pliegos (como los plazos de ejecución, las características técnicas, etc.). De la forma que los entiende la CNMC, los acuerdos de fijación de precios se realizan con el fin de alcanzar un precio superior al que se derivaría de una licitación competitiva, por lo que licitadores pueden acordar los descuentos propuestos, fijar precios mínimos de participación o aplicar una misma fórmula de cálculo de precio, entre otras opciones. Por su parte, con los acuerdos de reparto de mercado las empresas licitadoras pueden tratar de acordar el reparto de mercados geográficos o de clientes, usualmente con base a las cuotas de mercado preexistentes²⁰.

Las técnicas de colusión más comunes que postula la CNMC son las posturas encubiertas, presentadas por los coludidos designados previamente para no ganar la licitación y que no tienen posibilidad alguna de salir vencedoras; la supresión de propuestas por parte de los coludidos designados para no ganar la licitación; y la rotación del ganador, por el cual los coludidos se coordinan para ganar por «turnos» las licitaciones de un órgano de adjudicación, a través habitualmente de la utilización de posturas encubiertas²¹.

En resumen, puede afirmarse que los mecanismos más frecuentes de colusión son:

- **Fijación de Precios:** los coludidos designan cuál de ellos debe «ganar» la licitación y a cuál precio. El resto de los participantes se limita a efectuar propuestas destinadas a ser eliminadas del proceso. Para que este acuerdo sea sostenible en el tiempo, los beneficios económicos obtenidos por el participante ganador deben poder ser compartidos de alguna forma con los demás coludidos.
- **Reparto de Mercados:** los coludidos se reparten tipos de clientes o diferentes mercados geográficos, y para poder hacerlo en la práctica, acuerdan presentar propuestas elevadas o condenadas al fracaso en aquellos mercados que han sido asignados para otro de los coludidos.
- **Cobrar «Comisiones» por ofertas:** Los coludidos establecen un mecanismo de cobro de una «comisión» para efectuar propuestas y cada uno de ellos suma el importe de dicho pago a la propuesta que individualmente realiza. Lo acumulado

20 COMISIÓN NACIONAL DE LA COMPETENCIA DE ESPAÑA. Ob. Cit. Pág. 34.

21 *Ídem*.

por los coludidos se concentra en un fondo y es más tarde distribuido entre ellos, por alguna fórmula convenida.

- **Reparto de ganancias:** El participante-ganador se compromete a compensar a los demás coludidos por los costos incurridos en presentar sus propuestas. Para ello, la oferta de cada empresa debe elevarse en el importe de estos costos, según lo acordado. Una variante de esta estrategia puede consistir en que el participante-ganador se compromete a subcontratar parte del trabajo con el resto de los coludidos, y así compartir parte de los beneficios.

Aunque las empresas puedan acordar realizar muy diversas maniobras de la licitación generalmente efectúan las más comunes:

- **Ofertas de resguardo.** También llamadas complementarias, de cortesía o simbólicas, son de las más frecuentemente implementadas. Se presentan cuando los empresarios confabulados se conciertan para presentar ofertas con al menos uno de los elementos siguientes: (i) Parte de los coludidos acepta presentar una oferta más alta que la del coludido-ganador-designado; (ii) Parte de los coludidos presenta una oferta que se sabe demasiado alta para ser aceptada; o (iii) Parte de los coludidos presenta una oferta con condiciones especiales, a sabiendas de que serán inaceptables para el contratante. En el fondo, esta técnica pretende aparentar una competencia genuina.
- **Supresión de ofertas.** Son acuerdos entre los competidores coludidos en los que parte de ellos accede a no presentar su oferta, o a retirar una presentada con anterioridad, de modo que el contrato se adjudique al coludido-ganador-designado. Sencillamente, uno o más competidores no presentan oferta al procedimiento.
- **Rotación de ofertas.** Las empresas coludidas licitan en diversos procedimientos, aparentemente de manera efectiva y fidedigna, pero en realidad acuerdan «turnarse» para ganar mediante técnicas diversas que permiten a cada uno de los involucrados, ser alternativamente la mejor oferta y ganar alternativamente en adjudicaciones diferentes.
- **Asignación de mercado.** Los conspiradores se reparten el mercado o ciertas zonas geográficas y acuerdan asignarse ciertos clientes. Lo común es que las empresas coludidas asignen clientes o tipos de clientes específicos a uno de ellos, de manera que los demás no hagan ofertas (o presenten una de resguardo) a cambio de que aquel no presente ofertas competitivas para un grupo designado de clientes que corresponde a otros coludidos según el acuerdo²².

Teniendo claro las diversas formas de colusión, revisemos cómo el Derecho español se ha preparado para combatir estas prácticas colusorias en el ámbito de las contrataciones públicas. En España, la colusión entre empresas se encuentra prohibida por el artículo

22 ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO. *Lineamientos para combatir la colusión entre oferentes en licitaciones públicas*. París: Editor. 2009. Pág. 6.

1 LDC, precedentemente transcrito, y conforme al artículo 62.3, literal a), se considera infracción muy grave. En tal caso, el artículo 63 contempla la posibilidad de imponer una multa que podría alcanzar el diez por ciento de la cifra total de negocios de la empresa, o, cuando no fuera posible delimitarla, una multa de más de 10 millones de euros.

Falsear la competencia en licitaciones públicas no sólo constituye una infracción administrativa, sino que puede constituir un ilícito penal. El artículo 262 del Código Penal establece que quienes alteren los precios en concursos y subastas públicas, serán castigados con la pena de prisión de uno a tres años y multa de 12 a 24 meses, así como inhabilitación especial que comprenderá el derecho a contratar con las administraciones públicas por un período de tres a cinco años.

III. La disposición adicional vigesimotercera del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público

En el ámbito específico de la contratación pública, la Disposición adicional vigésima tercera (DA 23) del extinto TRLCSP, imponía a los órganos de contratación y a otros relacionados, la obligación de notificar a la Comisión Nacional de la Competencia cualesquiera hechos que puedan constituir infracción a la legislación de defensa de la competencia.

A juicio de la Autoridad Catalana de la Competencia, el aludido TRLCSP otorgaba a los órganos de contratación «múltiples instrumentos y mecanismos» (*sic*) con el fin de garantizar la competencia en cada una de las fases de un procedimiento de licitación²³, valoración esta que fue refutada por un buen sector de la doctrina. Más razonable era esta crítica si —como lo reconoce la mencionada Autoridad autonómica— era posible que los órganos sometidos al TRLCSP, cumplidos ciertos requisitos, optaran por un diseño o una adjudicación que permitiera alcanzar alguno de los objetivos legítimos recogidos en el citado texto legislativo, en detrimento de la competencia²⁴.

Como se indicó *ut supra*, LÓPEZ Y VALCÁRCEL cuestionaron sin titubear la escasa regulación del TRLCSP, y afirmaron —con razón— que cuando de colusión entre licitadores se trata, el ordenamiento español de contratos públicos no disponía de una respuesta interna más allá de la impotencia. En su criterio, el TRLCSP se comprometió a garantizar la competencia únicamente durante el procedimiento, o sea, desde su inicio (artículo 1.1) hasta la adjudicación (artículo 150). Pero, «[d]ado que el cauce de actuación de la Administración contratante es el procedimiento, los fenómenos externos a éste le son en principio ajenos; su eventual antijuridicidad tendrá que examinarse al albur de otras leyes y, en su caso, por otros organismos...»²⁵.

23 AUTORITAT CATALANA DE LA COMPETENCIA. Ob. Cit. Pág. 10.

24 *Ídem*. Pág. 11.

25 LÓPEZ M, A. Y VALCÁRCEL F., P. Ob. Cit. Pág. 5.

Como acertadamente lo explicaron, y hacemos nuestra esa valoración, el Derecho español optó en aquel momento por un sistema heterónimo para combatir la colusión en la contratación pública, esto es, un sistema que encomendó la defensa de la competencia en la contratación pública, exclusivamente a su veedor o vigilante ordinario: el Derecho de la competencia. Y con excepción de aquella DA 23 TRLCSP, se aparta casi totalmente al Derecho de la contratación (y a sus órganos) de esa tarea²⁶.

Esta elección encontró su expresión más acabada en la aludida DA 23 TRLCSP, que se conformó con trasladar el fenómeno colusorio del ámbito contractual al ámbito de la competencia, mediante la obligación que se atribuyó a los órganos participantes en los procedimientos de contratación, de remitir a las autoridades de competencia los indicios de conducta anticompetitiva que aquellos detecten. En palabras de MAÑES,

El TRLCSP se ha limitado, en su DA 23.ª, a exigir a los distintos sujetos intervinientes en el procedimiento de contratación, desde los órganos de contratación hasta los tribunales, la comunicación a los órganos competentes de la competencia de los hechos conocidos en el ejercicio de sus funciones que puedan vulnerar su defensa. Es decir, a una mera actividad de denuncia, sin dotar a los órganos que participan en el proceso de esa potestad de corrección y persecución de las actividades ilícitas de la competencia, ni a los órganos de contratación, ni a los consultivos ni a los tribunales. Es decir, los Tribunales podrán anular un procedimiento de contratación, si las especificaciones acordadas por el órgano de contratación contenidas en el procedimiento vulneran la competencia, pero no si los licitadores incurren en conductas colusorias. La potestad de detección y persecución de ilícitos de la competencia por los licitadores en el ámbito de la contratación pública corresponde [en exclusiva] a la CNMC, potestad que se ejerce **una vez finalizado el procedimiento de contratación y adjudicado el contrato**, que no coadyuva a que esta sea más eficiente y a que el contrato se adjudique a la oferta más ventajosa»²⁷ (**Destacado añadido**)

El problema que planteó esta solución del antiguo TRLCSP es que el Derecho de la competencia sufre una importante limitación: «su tarea fundamental es la de castigar infracciones ya producidas, no prevenir las o evitarlas»²⁸, y esto último es lo que precisamente desea lograrse en el combate contra la colusión: detectarla oportunamente e impedir —a tiempo— que los empresarios coludidos obtengan la adjudicación y sus ventajas. Aun asumiendo que las pretensiones del Derecho de la competencia quedarían satisfechas con el castigo a quienes han participado en una práctica colusoria, cuando esta práctica se produce en el ámbito de una contratación pública, cobra importancia decisiva que esta sea conocida, excluida y castigada, antes de que tenga lugar la adjudicación, no después.

El *quid* del asunto es que, aunque la colusión en las licitaciones públicas ha estado tipificada como una infracción administrativa y como un delito, la Autoridad de competencia y el juez penal tienen —o tenían— potestad para intervenir solamente cuando las

26 *Ídem*. Pág. 6.

27 MAÑES MARTÍNEZ, E. «La defensa de la competencia en los procesos de contratación pública» en *Anuario Aragonés del Gobierno Local*, núm. 6, 2015. Zaragoza: IF. Pág. 5.

28 LÓPEZ M, A. Y VALCÁRCEL F., P. Ob. Cit. Pág. 3.

prácticas colusorias —ya ejecutadas o en ejecución— hayan llegado a su conocimiento, y solamente para sancionar a los responsables. Pero carecen —o carecían— de potestad para intervenir a priori en el procedimiento de contratación y prevenir —a tiempo— que se consumara la infracción y sus consecuencias.

No olvidemos que, como lo advierte RAMÍREZ, ni siquiera *a posteriori* la decisión proferida por la Autoridad de competencia producía efecto alguno sobre el proceso licitatorio ni sobre los actos de adjudicación proferidos en desarrollo del mismo, por cuanto su competencia se encuentra debidamente reglada y limitada al tema de prácticas anti-competitivas, para investigar y sancionar con multas a los empresarios que ejecuten las conductas prohibidas. Su decisión es solamente un acto administrativo que impone sanciones a los infractores de las normas de competencia, pero no puede —o no podía— pronunciarse sobre la validez de una adjudicación o sobre la indemnización de daños a los proponentes afectados con la conducta²⁹.

Del mismo modo, el juez penal carece también de competencia para pronunciarse respecto de la validez de los actos administrativos proferidos durante la licitación en la que tuvo lugar la colusión. A lo sumo, el fallo condenatorio podrá trasladarse al ámbito contencioso administrativo para debatir la legalidad de los actos administrativos, o del contrato mismo en caso de que ya se encuentre firmado³⁰.

El TRLCSP se reafirmaba en su contumacia al postular que la única solución era imponer a los órganos públicos participantes en la contratación el deber genérico de comunicar las presuntas colusiones a las autoridades de competencia, pero no creó controles específicos ni adicionales en el propio procedimiento de contratación para ser aplicados por los propios órganos participantes³¹.

Otro problema que se le atribuyó a la denostada DA 23 TRLCSP es —a pesar de su aparente potencialidad para sancionar a los responsables de acuerdos colusorios— su «licuefacción práctica», atribuible al legislador, quien excluyó a la DA 23 del catálogo de preceptos básicos y no impuso este deber de notificación a los órganos autonómicos de contratación³².

El mismo autor le atribuye otra debilidad a la DA 23: la escasa iniciativa y la actitud pasiva de los órganos encargados por la Disposición de fomentar su aplicación. Entre las causas de esta supuesta lasitud, LÓPEZ destaca su deficiente formación en materia anti-trust, una gran inconsciencia sobre la incidencia de las pujas fraudulentas, la pereza que causa la rutina de los procedimientos de contratación o la creencia de que el Derecho de la contratación pública tiene mecanismos suficientes para impedir las, o de que la

29 RAMÍREZ DUARTE, O.L. Ob. Cit. Pág. 152.

30 *Ídem*. Pág. 153.

31 LÓPEZ M, A. Y VALCÁRCEL F., P. Ob. Cit. Pág. 8.

32 MIÑO LÓPEZ M, A.; «Órganos de Contratación y prácticas anticompetitivas: La Disposición Adicional 23.ª del TRLCSP». *Observatorio Contratación Pública*. (2014). Disponible en línea <https://obcp.es/opiniones/organos-de-contratacion-y-practicas-anticompetitivas-la-disposicion-adicional-23a-del> (12/2/2016)

colusión no ocurre o no es habitual en los procedimientos contractuales tramitados por el órgano al que pertenecen³³.

Sean (o no) ciertas estas valoraciones, el caso es que, en la práctica, la exigua solución contenida en la DA 23 impidió combatir las prácticas colusorias en el interior de los procedimientos de contratación y evitar adjudicaciones corrompidas por la colusión entre licitadores.

IV. La Ley de Contratos del Sector Público (2017)

La Ley publicada en 2017 anunció desde sus primeras líneas en el Preámbulo, que el sistema legal de contratación pública procura conseguir que esta se utilice como instrumento para implementar las políticas europeas y nacionales de defensa de la competencia. En línea con esta aspiración, el primero de los artículos de la Ley proclama el objetivo de regular la contratación del sector público, a fin de asegurar, entre otros aspectos, la salvaguarda de la libre competencia y la selección de la oferta económicamente más ventajosa. Por su parte, el artículo 132 LCSP proclama que los órganos de contratación darán a los licitadores y candidatos un tratamiento igualitario y no discriminatorio y ajustarán su actuación a los principios de transparencia y proporcionalidad.

Para alcanzar estos propósitos, la Ley anuncia la incorporación de medidas [específicas] en materia de defensa de la competencia, con la pretensión admitida de que se produzca un avance significativo en este ámbito, a las que caracteriza como medidas que persiguen su realización efectiva. En ese sentido, RODRÍGUEZ Y LARREA destacan, por ejemplo, la generalización de procedimientos de adjudicación que promueven la libre competencia, en detrimento de procedimientos restrictivos, como ocurre con la eliminación en la Ley del tradicional procedimiento negociado sin publicidad por razón de la cuantía; o la posibilidad de integrar la solvencia con medios ajenos a la empresa o de concurrir a un contrato en UTE; o la prohibición de imponer limitaciones injustificadas a la subcontratación; entre otras³⁴. A nosotros nos interesa destacar las siguientes tres.

Consultas preliminares del mercado (Art. 115). La ley confiere a los órganos de contratación la facultad de realizar estudios de mercado y dirigir consultas a los operadores económicos que estuvieran activos en el mismo, con la finalidad de preparar correctamente la licitación e informar a los citados operadores económicos acerca de sus planes y de los requisitos que exigirán para concurrir al procedimiento.

33 *Ídem.*

34 RODRÍGUEZ P, R.P. Y LARREA V, F. «Prácticas colusorias y ofertas coordinadas de empresas en la Ley de Contratos del Sector Público» en *Revista de Auditoría Pública*, núm. 77. Págs 122-135. Sevilla: ASOCEX. 2021. Pág. 4.

El artículo 115 tiene como precedente el artículo 40 de la Directiva 2014/24/UE³⁵, que alude a la facultad de los poderes adjudicadores para realizar, antes de iniciar un procedimiento de contratación, consultas del mercado con vistas a preparar la contratación e informar a los operadores económicos acerca de sus planes y sus requisitos de contratación. A raíz de ello, LÓPEZ Y VALCÁRCEL recomendaban que los poderes adjudicadores pudieran solicitar o aceptar el asesoramiento de expertos o autoridades independientes o de participantes en el mercado, que podría utilizarse en la planificación y el desarrollo del procedimiento de contratación, siempre que dicho asesoramiento no tuviera por efecto falsear la competencia y no originara alguna infracción de los principios de no discriminación y transparencia³⁶.

Pues, precisamente, el artículo 115 contempla que los órganos de contratación podrán valerse del asesoramiento de terceros, que podrán ser expertos o autoridades independientes, colegios profesionales o, incluso, con carácter excepcional, «operadores económicos activos en el mercado», lo que determinará la necesidad de imponer las cuestiones de compatibilidad propuestas por el artículo 70 *eiusdem*, que más adelante comentaremos. Los resultados de esta consulta serán empleados por el órgano de contratación para planificar el procedimiento de la licitación y durante la sustanciación del mismo, siempre y cuando ello no tenga el efecto de falsear la competencia o de vulnerar los principios de no discriminación y transparencia.

Al decir de VALCÁRCEL, hay consenso generalizado en la comunidad académica y profesional respecto a la eficacia y eficiencia de las consultas previas en los procesos de contratación pública. Se considera que, si se plantean adecuadamente, estas consultas pueden ser una herramienta esencial en la promoción de lo que se ha denominado «compra pública inteligente». Esto se debe a que pueden contribuir a definir con mayor precisión aspectos clave de los procedimientos de contratación, armonizando la satisfacción de las necesidades públicas detectadas con la realidad de los mercados. Este enfoque redundaría en un aumento de la viabilidad y el éxito de las licitaciones³⁷.

Pero, ¿por qué son relevantes o útiles estas consultas preliminares para prevenir la colusión en la contratación pública? Pues, porque dependiendo de cómo sean las condiciones del mercado, será más o menos fácil la colusión, y más o menos complejo el diseño o preparación de las bases del procedimiento. De lo que se trata es de recopilar información con relación a los bienes y servicios disponibles en el mercado, que podrían satisfacer de manera más o menos equivalente las necesidades de la entidad pública contratante, y de los potenciales proveedores. Y de identificar las características de la provisión de esos

35 Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A32014L0024> (12/2/2016).

36 LÓPEZ M, A. Y VALCÁRCEL F., P. «Hacia la prevención de los cárteles en la contratación pública» en *La lucha contra los cárteles en España*. [Dirs.: J.M. Beneyto y J. Mallo]. 877-940. Navarra: Aranzadi. 2015. Pág. 6.

37 VALCÁRCEL FERNÁNDEZ, P. «Las consultas preliminares del mercado como mecanismo para favorecer las “compras públicas inteligentes”» en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 191. Págs. 77-106. Madrid: Civitas. 2018.

bienes y servicios. Esto así porque algunos mercados son más susceptibles de sufrir la colusión que otros, o presentan ciertas características estructurales que determinan que sea más probable que en los mismos puedan llevarse a cabo acuerdos anticompetitivos.

Para obtener información detallada sobre el mercado, lo primero necesario consiste en **identificar los mercados sujetos a contratación pública**, conforme a la tipología propuesta por el artículo 12 LCSP, que distingue entre contratos de obras, concesión de obras, concesión de servicios y de suministro y servicios. Se trata de que el organismo identifique las obras, los suministros o los servicios que requerirá, por ejemplo, y en función de ello podrá avanzar en el análisis del mercado correspondiente. Entonces, si de antemano se tiene previsto contratar servicios de seguridad privada, o de limpieza, el órgano podrá adelantar estudios de los mercados correspondientes y valorar la probabilidad de colusión en ellos, tal como se verá más adelante.

Logrado lo anterior, se recomienda **valorar la probabilidad de colusión en los mercados identificados**, es decir, identificar las cualidades de la estructura y funcionamiento del mercado, a los fines de determinar características tales como:

- Si es posible que los eventuales participantes compitan repetidamente en diversas oportunidades y puedan, en consecuencia, repartirse contrataciones o establecer otras modalidades de cooperación, o si, por el contrario, competirán solamente en un procedimiento de contratación pública o en una única oportunidad, en cuyo caso la interacción futura es difícilmente practicable.
- Si hay pocos o muchos competidores en el mercado ya que, mientras menos competidores haya, más fácil será coordinarse entre ellas y mayores serán las ganancias (pues hay menos empresas para repartir los beneficios); por el contrario, si hay muchos competidores, es más difícil que todos puedan coordinarse y siempre podrá surgir una o más ofertas que perturbe el acuerdo de colusión y proponga una oferta real, viable y mejor.
- Si hay (o no) barreras de entrada, pues en caso de que las haya, además de menos competidores, las empresas se tendrán mutuamente identificadas y será más fácil que haya colusión. Además, cuando muy pocas empresas han entrado al mercado recientemente, o parece difícil que entren en el futuro próximo, los competidores ya establecidos están más protegidos contra las presiones competitivas.
- Si hay (o no) diferencias relevantes entre los productos o servicios disponibles en el mercado pues, en caso de haberlos, la empresa realmente competitiva no se verá estimulada a «manipular» su oferta, en la medida que puede ganar la adjudicación por mérito propio y sin necesitar de coludir con otros licitadores. Por el contrario, cuando los productos o servicios ofrecidos por los competidores en el mercado son similares y sencillos para los estándares del sector, es más fácil para las empresas conseguir acuerdos sobre una estructura común de precios.
- Si hay (o no) bienes o servicios sustitutos ya que, cuando existen pocas alternativas, o no existe alternativa, las empresas consideran viable coludirse porque la entidad licitante no dispone de alternativas para recurrir.

- Si hay (o no) innovación tecnológica pues, en caso de que no haya innovación, o la haya poca, será más fácil para las empresas coludirse y mantener los acuerdos a través del tiempo.
- Si hay (o no) gremios o fórmulas asociativas del sector que agrupen a los competidores, toda vez que la existencia de tales asociaciones facilita condiciones para que sus asociados intercambien información y/o coordinen sus comportamientos. Si bien sus objetivos son en principio legítimos, los gremios pueden llegar a ser un mecanismo ideal para que los gestores de las empresas se reúnan y alcancen acuerdos para coludirse en los procedimientos licitatorios.
- Si hay (o no) grupos de empresas o empresas relacionadas, lo que facilita la comunicación (y coordinación) entre sus gestores y eleva los incentivos para coludir.
- Si es posible (o no) que los competidores coincidan en licitaciones de mercados diferentes, lo que favorecería el reparto de mercados.

Una vez conocido el mercado y valorado cuán fácil o difícil es que haya colusión, corresponde diseñar las bases o condiciones del procedimiento de forma tal que se minimice el riesgo de colusión. Como ya lo dejamos expresado, la competencia en una licitación pública es por el mercado y no en el mercado, ya que el adjudicatario del contrato será eventualmente un monopolista del bien que provee o del servicio que presta. Por esto, «el diseño y la ejecución del proceso licitatorio son la clave en la generación de competencia en la contratación pública y la autoridad de competencia debe intervenir en esta fase del proceso de contratación»³⁸, o al menos así debería ser.

A este respecto, puede afirmarse que la LCSP contiene previsiones para eludir (o intentar eludir) los riesgos de colusión en la contratación pública. Las normas sobre la configuración general de la contratación pública, los elementos estructurales de los contratos y su preparación y sobre la selección del contratista y la adjudicación de los contratos, contienen multitud de mecanismos que, si se eligen con cuidado y rigor, y se aplican adecuadamente y sin «trucos», coadyuvarán decisivamente a prevenir la colusión en los contratos públicos.

En esta tarea es muy útil lo adelantado por la Autoritat Catalana de la Competencia, en cuya guía se han identificado los mecanismos legislativos que tienen mayor incidencia en el grado de competencia y en el riesgo de colusión, se han analizado los efectos que su uso puede comportar en el grado de competencia y en el riesgo de colusión, y se han diferenciado de manera muy útil los efectos positivos de los negativos, o las ventajas de las desventajas.

Muchos de estos instrumentos comportan efectos tanto positivos como negativos para la competencia y el riesgo de colusión. Ante la existencia, en múltiples ocasiones, de un *trade-off* entre ellos, la ACCO recomienda que, en los casos en los que existe este doble efecto, sea el

38 SERRANO-PINILLA. F. Ob. Cit. Pág. 158.

órgano de contratación correspondiente —que se encuentra en una mejor posición— quien evalúe cuál es el punto de equilibrio más adecuado teniendo en cuenta el menor o mayor riesgo de colusión en cada caso concreto³⁹.

Esta tarea de identificar las ventajas y desventajas de los mecanismos legislativos es importante porque la eficiencia del proceso de contratación pública dependerá del modelo de procedimiento adoptado y de cómo se ejecutan los trámites para asegurar la existencia de una competencia efectiva entre los licitadores. En última instancia, la idea es seleccionar procedimientos y criterios de adjudicación que permitan mejorar la intensidad y la eficacia de la competencia en el caso concreto, y procurar la máxima participación de «licitantes creíbles» (como los denomina la OCDE), que no se sientan alentados innecesariamente a no participar en los procedimientos de contratación pública.

Restricciones de participación a las empresas que hayan intervenido en los actos previos de la licitación (Art. 70). Vista la posibilidad de que «operadores económicos activos en el mercado» puedan participar en las consultas preliminares del mercado, la ley atribuye a los órganos de contratación la obligación de adoptar las «medidas adecuadas» para garantizar que la participación en la licitación de las empresas que hayan participado previamente en la elaboración de las especificaciones técnicas o de los documentos preparatorios del contrato, o que hayan asesorado al órgano de contratación durante la preparación del procedimiento de contratación, no falsee la competencia.

Salvo la facultad (extrema) de excluirlas directamente de las licitaciones, que comentaremos en un momento, la ley no identifica ni delimita cuáles son o podrían ser las «medidas adecuadas» para garantizar que la participación en la licitación de las empresas antedichas no falsee la competencia. Puede afirmarse, en ese sentido, que la Ley ha conferido un típico poder discrecional a los órganos de contratación para conseguir el fin público protegido: asegurar un trato igualitario.

Como bien lo explica la Sentencia del Tribunal Supremo (Sala 3.º, sec. 3.º), núm. 4127/2015 de 7 de octubre, *la ley puede, atendida la naturaleza de las funciones que ha de cumplir, atribuir a la Administración la libertad de decisión precisa para alcanzar esos fines propuestos por el ordenamiento jurídico. Esta libertad de elección entre indiferentes jurídicos, entre soluciones igualmente justas, es lo que denominamos discrecionalidad administrativa*⁴⁰.

Está claro que salvo la aludida facultad (extrema) de excluir de las licitaciones a las empresas involucradas, el legislador no quiso, o no pudo, delimitar el amplio espectro de «soluciones justas» que podrían adoptar los órganos de contratación pública según las circunstancias concretas de cada caso. En lugar de ello, optó por conferir atribuciones a la administración contratante para que, «mediante una apreciación subjetiva del inte-

39 AUTORITAT CATALANA DE LA COMPETENCIA. Ob. Cit. Págs. 17-22.

40 Citada por HERCE MAZA, J.I. «La razonabilidad como elemento de control de la discrecionalidad de la administración pública» en *Anuario Jurídico Villanueva*, núm. 11, 2017. Madrid: CUV. Pág. 249.

rés público comprometido, complete creativamente el ordenamiento en su concreción práctica, seleccionando una alternativa entre varias igualmente válidas para el Derecho»⁴¹.

De este modo, la Ley confiere a los órganos de contratación, en tanto gestores directos e inmediatos del interés general, facultad para determinar discrecionalmente —que no arbitrariamente— el supuesto de hecho o antecedente de participación de la empresa, y si esto puede (o no) falsear la libre competencia, y para elegir también discrecionalmente tanto la posibilidad de actuar o no, como de fijar, en su caso, el contenido específico de la medida.

Decimos que no arbitrariamente pues, si bien los órganos de contratación podrían adoptar varias soluciones diferentes, según las circunstancias, todas ellas en principio justas, no obstante, coincidimos con HERCE al destacar la existencia de un deber de elegir la opción más encaminada a satisfacer el interés público y alcanzar el interés general⁴² (en este caso, salvaguardar la *igualdad de trato sin comprometer la libertad de concurrencia, la libre competencia* y la selección de la oferta económicamente más ventajosa). Para ello, deberá seguirse la senda marcada por el deber de los poderes públicos de buscar la decisión que fomente mejor la igualdad de trato. Por tanto, habiendo una pluralidad de soluciones justas, la más justa de todas será la más cercana al interés público y dirigida a proteger mejor la igualdad de trato.

Esta pluralidad de soluciones justas o medidas adecuadas al fin público es tan amplia que el legislador, a sabiendas de que podría ser necesaria y es la solución extrema, sí facultó explícitamente a los órganos de contratación para excluir a las citadas empresas y a sus vinculadas (según el artículo 42 del Código de Comercio) para excluirlas de las licitaciones cuando no haya otra forma de garantizar el cumplimiento del principio de igualdad de trato.

Esta facultad extrema de impedir la concurrencia de las empresas en las licitaciones tiene al menos tres condicionantes o límites específicos, impuestos por la LCSP. El primero es un límite sustantivo, claramente influido por el principio de proporcionalidad: el subprincipio de la necesidad, el cual implica que excluir a las empresas de la licitación será jurídicamente válido sólo cuando no haya otra forma de garantizar el cumplimiento del principio de igualdad de trato⁴³. Dicho de otro modo, la motivación del acto excluyente, que viene a ser en este caso un elemento crucial del acto administrativo, debe demostrar que la exclusión era indispensable por no existir otra medida más moderada o «adecuada» para proteger con igual eficacia el cumplimiento del principio de igualdad de trato.

41 SESÍN, D. «El control judicial de la discrecionalidad administrativa» en *Documentación Administrativa*, núm. 269–270, 2017. Madrid: CUV. Pág. 249.

42 HERCE M. J.I. Ob. Cit. Pág. 253.

43 Lo que viene a confirmar que el principio de razonabilidad es, o puede ser, una técnica eficaz para controlar el ejercicio de esta potestad discrecional. A este respecto, recomendamos la lectura de HERCE M. J.I. Ob. Cit.

Para mayor comprensión de este condicionante, podemos acudir a la prolífica doctrina constitucional que ha estudiado el principio de proporcionalidad como límite a las restricciones legislativas de los derechos fundamentales, cuyos postulados teóricos son aplicables *mutatis mutandi* en el ámbito del Derecho administrativo. En ese orden de ideas y siguiendo a CASAL⁴⁴, puede afirmarse que la medida de exclusión es indispensable sólo cuando no exista una medida alternativa que sin comprometer el nivel de eficacia en proteger la igualdad de trato y evitar el falseamiento de la competencia, afecte en menor grado el derecho de concurrencia de las empresas.

Esta alusión implícita a la necesidad de la medida, «cuando no haya otra forma de garantizar el cumplimiento del principio de igualdad de trato», exige la comparación de la medida adoptada (la exclusión) con otras alternativas que puedan ser igual de eficaces para proteger el principio de igualdad de trato, pero que serían de aplicación preferente si dejan mayor espacio a la libertad de concurrencia de las empresas y podrían favorecer la selección de la oferta económica más ventajosa.

Este requerimiento de necesidad exige una comparación entre medidas idóneas para conseguir el fin público previsto, por tanto, proteger la igualdad de trato es el punto de conexión ineludible en la comparación entre las medidas. La exclusión que se adopte pese a la existencia de una «medida adecuada» menos gravosa para el derecho de concurrencia de las empresas, pero razonablemente igual de eficaz para proteger la igualdad de trato, sería excesiva y susceptible de ser anulada en el control judicial.

Entre las medidas adecuadas y alternativas a la exclusión de las empresas, podemos señalar al menos las siguientes:

- a) Garantizar la transparencia de la información en todas las etapas del proceso de contratación. Lo cual incluye asegurar el acceso público a la información sobre las empresas que han participado en la elaboración de especificaciones técnicas o documentos preparatorios del contrato, así como divulgar cualquier relación o vínculo entre estas empresas y el órgano de contratación. Esto permitiría a todos los licitadores conocer las circunstancias relevantes y adoptar decisiones informadas sobre su participación en la licitación.
- b) Establecer mecanismos de supervisión independiente para verificar el cumplimiento de las normas y garantizar la integridad del proceso de contratación. Normalmente podría consistir en la designación de comités de evaluación independientes o la participación de entidades externas en la supervisión del proceso de licitación, que coadyuven a detectar sesgos eventuales en la participación de las empresas previamente involucradas en la elaboración de documentos de contratación. Esta opción o solución alternativa puede verse resuelta o cumplida con la creación de la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación, a la cual se le atribuyen funciones tales como, promover la concurrencia en la contratación pública y el seguimiento de las buenas prácticas, y de verificar que se apliquen con la máxima amplitud las obligaciones y buenas prácticas relativas a los conflictos de interés, con facultad para informar de irregularidades a la fiscalía

44 CASAL, J.M. *Los derechos fundamentales y sus restricciones*. Caracas: Legis. 2010. Págs. 225-242.

o a los órganos judiciales competentes, o a las entidades u órganos administrativos competentes, incluyendo el Tribunal de Cuentas y la CNMC (Art. 332 LCSP). Los órganos de contratación bien podrían solicitar la colaboración de esta Oficina para supervisar el procedimiento de licitación cuando opte por no excluir a las empresas del procedimiento.

- c) Establecer criterios de evaluación objetivos y transparentes. Si los órganos de contratación consiguen definir criterios objetivos y transparentes para la selección de ofertas y para la evaluación de las propuestas, basados en requisitos técnicos, económicos y de calidad, se minimiza de manera importante el riesgo de que la participación de empresas previamente involucradas en la elaboración de documentos de contratación pueda falsear la competencia y tener un impacto indebido en el proceso de licitación.

En este sentido, el artículo 145 LCSP impone que los criterios que han de servir de base para la adjudicación del contrato, deberán estar vinculados al objeto del contrato; deberán formularse de manera objetiva, con respeto a los principios de igualdad, no discriminación, transparencia y proporcionalidad, de modo que no confieran al órgano de contratación una libertad de decisión ilimitada; y deberán garantizar la posibilidad de que las ofertas sean evaluadas en condiciones de competencia efectiva, acompañados de especificaciones que permitan comprobar de manera efectiva la información facilitada por los licitadores y evaluar la medida en que las ofertas cumplen los criterios de adjudicación.

Estas y otras medidas alternativas podrían garantizar la integridad y la equidad en los procesos de contratación pública, asegurar el derecho de concurrencia de las empresas y al mismo tiempo evitar que su participación falsee la competencia.

El **segundo condicionante** o límite a la exclusión de las empresas de los procesos de licitación puede inferirse del artículo 132.2 LCSP, conforme al cual, la contratación no puede ser concebida con la intención de restringir artificialmente la competencia, bien favoreciendo o perjudicando indebidamente a determinados empresarios.

Aunque no lo parezca a primera vista, esta prescripción del artículo 132.2 condiciona el ejercicio de la facultad exclusoria que otorga el artículo 70, que en ningún caso podría emplearse de pretexto para excluir a ciertas empresas de la licitación con el ánimo encubierto de restringir artificialmente la competencia y de favorecer o perjudicar indebidamente a determinados empresarios. La prohibición del artículo 132 nos recuerda que cualquier actuación adoptada en virtud del artículo 70, para proteger la igualdad de trato, debe acordarse con los principios generales de competencia y transparencia en la contratación pública.

El tercero y último condicionante o límite a la exclusión de las empresas de los procesos de licitación, es la **audiencia de la interesada**. Y es que, en todos los casos y antes de proceder a la exclusión de la candidata o licitadora que participó en la preparación del contrato, se le debe dar audiencia para que justifique cómo su participación en la fase preparatoria no tendrá el efecto de falsear la competencia o de dispensarle un trato privilegiado con respecto al resto de las empresas licitadoras. A nuestro juicio, esta es la

primera oportunidad de la interesada para justificar que existen otras medidas adecuadas a la exclusión, que a la postre servirán para que el juez administrativo «busque» esas medidas alternativas y juzgue la validez de la exclusión, en caso de que esta se confirme.

Facultad para informar sobre indicios de colusión y suspender el procedimiento de contratación (Arts. 132.3 y 150). Esta es la corrección más relevante que propone la LCSP para resolver las limitaciones atribuidas al extinto TRLCSP.

El artículo 132.3 LCSP ratificó en 2017 el dispositivo contenido en la antigua DA 23 LCSP, el cual imponía a los órganos de contratación, a la Junta Consultiva de Contratación del Estado y a los órganos competentes para resolver el recurso especial, el deber de notificar a la CNMC cualquier hecho de los que tengan conocimiento en el ejercicio de sus funciones que puedan constituir infracción a la ley de defensa de la competencia. En particular, cualquier indicio de práctica colusoria que tenga por objeto, produzca o pueda producir el efecto de impedir, restringir o falsear la competencia en el proceso de contratación.

La diferencia con la disposición vigente es que, mientras la antigua la norma del TRLCSP limitaba la responsabilidad de notificación a ciertas entidades específicas a nivel estatal, la LCSP incluye también a las autoridades autonómicas, tanto a los órganos consultivos o equivalentes para que realicen la notificación, como las autoridades autonómicas de competencia para que las reciban y la procesen.

Tal como lo explica la Autoridad Catalana de Competencia, puede afirmarse que el artículo 132.3 contiene una obligación general aplicable a todos los tipos de contratos y procedimientos de licitación, independientemente de su importe, y compele a todo el sector público a notificar a las autoridades de competencia cualquier indicio de una posible infracción de la normativa de defensa de la competencia. Recibida esta notificación y conforme a los elementos de juicio que haya conocido, corresponde a la autoridad de competencia investigar las circunstancias del caso concreto y, si fuera el caso, impulsar un procedimiento sancionador si se observan indicios razonables de conductas prohibidas por la LDC (artículo 49.1 LDC)⁴⁵.

Si bien el artículo 132.3 refleja una mayor amplitud en la cobertura de entidades obligadas a notificar posibles infracciones a la legislación de defensa de la competencia en el contexto de la contratación pública, no resolvió por sí sola las limitaciones atribuidas a la DA 23 del TRLCSP, las cuales damos aquí por reproducidas y resultan aplicables al aludido artículo 132.3.

La corrección de la DA 23 se intentó mediante el artículo 150 LCSP, de conformidad con el cual, cuando la mesa o el órgano de contratación tengan indicios fundados de conductas colusorias en el procedimiento de contratación, deben trasladarlos con

45 AUTORITAT CATALANA DE LA COMPETENCIA. *Comunicación de indicios de colusión en la contratación pública*. Barcelona: Editor. 2023. Pág. 4.

carácter previo a la adjudicación del contrato a la CNMC o, en su caso, a la autoridad autonómica correspondiente, a efectos de que a través de un procedimiento sumarísimo se pronuncie sobre tales indicios. Con una particularidad: «La remisión de dichos indicios tendrá efectos suspensivos en el procedimiento de contratación». La ley remitió la regulación de este procedimiento al reglamento correspondiente, sin cuya aprobación no entraría en vigor este trámite de «prejudicialidad devolutiva» (Disposición final decimosexta LCSP).

En una línea similar, el artículo 69.2 *eiusdem* regula la situación cuando hay indicios de colusión entre empresas que participan en una unión temporal. En este supuesto, debe solicitarse a las empresas implicadas que justifiquen de manera explícita y razonada las razones para participar en la unión temporal. Si tras escuchar a las empresas, la mesa o el órgano de contratación consideran que persisten los indicios de colusión, los deben trasladar a la CNMC o a la autoridad de competencia autonómica correspondiente, la cual, siguiendo el procedimiento sumarísimo anteriormente referido, deberá pronunciarse sobre los mismos.

Ambos artículos plantean diversos problemas. El principal, no se determina con claridad la finalidad última de esta incidencia sumarísima, es decir, si el resultado final de la incidencia es que la mesa o el órgano de contratación puedan excluir del procedimiento a los oferentes coludidos. Concretamente, ¿cuál es la finalidad del «pronunciamiento» que se requiere a la autoridad de competencia? ¿Es (o no) vinculante para la mesa o el órgano de contratación? Si no lo es, ¿cuál sería su valor jurídico? ¿Sería un elemento técnico que la mesa o el órgano de contratación pueden valorar discrecionalmente para adoptar alguna decisión? ¿Es (o no) vinculante para el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales u órganos territoriales equivalentes, cuando a estos les toque juzgar el asunto?

A primera vista parece que el órgano de contratación continúa desplazado a una posición subalterna toda vez que —al igual que la extinta DA 23 del TRLCSP— se sigue remitiendo a la autoridad de competencia la evaluación y eventual represión de la conducta colusoria. No obstante, como bien lo explica PARICIO, el margen de maniobra no es tan limitado como parece.

«Por de pronto, cabe entender que el artículo 150 lleva consigo la facultad del órgano de contratación para inadmitir la oferta afectada por una conducta colusoria si el informe del órgano de control confirma las sospechas de la mesa. De otra forma no tendría sentido suspender el procedimiento antes de la adjudicación...

En términos generales, la mesa o el órgano de contratación han de tener la capacidad para reaccionar si constatan comportamientos en los licitadores que resulten contrarios a los imperativos de secreto de las proposiciones o de proposición única, o fraudes que afecten a la igualdad de los licitadores. Estos son comportamientos que cuestionan el orden público de la licitación, con independencia de que puedan suponer además un ilícito en materia de defensa de la competencia»⁴⁶. [Destacado añadido]

46 PARICIO RALLO, E. «Defensa de la competencia y contratación pública» en *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 54, 2020. Págs. 182-214. Barcelona: FDGL. Pág. 210.

Sobre el alcance que tiene o debe tener esta intervención previa de la CNMC, se pronunció el propio ente en 2018, al señalar:

«Esta participación de las autoridades de competencia se limita a confirmar la existencia de indicios fundados de conductas colusorias **para que el órgano de contratación adopte las decisiones que correspondan en el marco de sus competencias**. Sin que por tanto se trate, en ningún caso, de un procedimiento que prejuzgue una futura decisión de las autoridades de competencia en el marco del correspondiente procedimiento sancionador»⁴⁷.

A nuestro juicio, parece claro que *la finalidad del «pronunciamiento»* requerido a la autoridad de competencia es habilitar a la mesa o al órgano de contratación para, con base al dictamen de la autoridad experta, excluir del procedimiento a los oferentes incurso en *prácticas colusorias*. Resulta difícil entender de otro modo el artículo 150 LCSP pues *no tendría* sentido suspender el procedimiento de contratación antes de la adjudicación, si no es, precisamente, para poder evitar una adjudicación indebida. Está claro que un pronunciamiento de la autoridad de competencia, proclive a la concurrencia de una conducta colusoria, es un dato muy relevante para la admisión de las ofertas y sería absurdo que la mesa o el órgano de contratación ignoraran semejante dato.

Si como se planteó durante la vigencia de la DA 23 TRLCSP, es de importancia decisiva que la conducta colusoria sea conocida, excluida y reprimida antes de que tenga lugar la adjudicación, no después; y su principal carencia era que la autoridad de competencia carecía de potestad para intervenir *a priori* en el procedimiento de contratación y prevenir —a tiempo— que se consumara la infracción y sus consecuencias, el «avance significativo» que proclama el Preámbulo de la LCSP es posible sólo si se asume que el artículo 150 habilita a la mesa o al órgano de contratación para excluir del procedimiento a los oferentes incurso en *prácticas colusorias*, según sea el dictamen de la respectiva autoridad de competencia.

El artículo 150 no prescribe explícitamente si la mesa o el órgano de contratación quedan vinculados (o no) por el dispositivo del «pronunciamiento» y si deben respetar el sentido del dictamen y excluir (o no) a los oferentes indiciados, según se dictamine; o si, por el contrario, la mesa o el órgano de contratación gozan de **discrecionalidad técnica** para aplicarlo (o no), que es, en apariencia, la postura adoptada por la CNMC en su Informe del 2018⁴⁸, al señalar que su intervención en el procedimiento concluye con un «informe valorativo» que se reduce a corroborar la presencia (o no) de indicios fundados de conductas colusorias, para que sean los órganos de contratación los que adopten las decisiones pertinentes dentro de su ámbito de competencia.

47 COMISIÓN NACIONAL DE LOS MERCADOS Y LA COMPETENCIA. *INF/CNMC/85/18 Consideraciones sobre el Artículo 150 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público*. Madrid: Editor. 2018. Pág. 6. Informe elaborado a petición de la Subsecretaría de Hacienda y Función Pública, antes de la entrada en vigor de la LCSP, por el cual se solicitó a la CNMC la elaboración de una propuesta para el eventual desarrollo reglamentario del artículo 150.1 *eiusdem*.

48 *Idem*.

Como bien la define la Sentencia del Tribunal Supremo de 15 de septiembre de 2009 (RJ 2010\324), la discrecionalidad técnica presupone la certeza o razonabilidad de la actuación administrativa, protegida por la especialización y la imparcialidad de los órganos establecidos para realizar la calificación. Esta presunción iuris tantum puede desvirtuarse sólo si se acredita la infracción o el desconocimiento del proceder razonable que se presume en el órgano calificador, bien por desviación de poder, arbitrariedad o ausencia de toda posible justificación del criterio adoptado, bien por fundarse en patente error, debidamente acreditado por la parte que lo alegue⁴⁹.

Según lo anterior, el pronunciamiento o dictamen de las autoridades de competencia gozaría de una presunción iuris tantum de acierto y veracidad en razón de la cualificación técnica de quienes los emiten y de la competencia especial que le confiere la ley, que puede desvirtuarse solamente si se le imputa la infracción o el desconocimiento del proceder razonable que se presume en el órgano técnico, bien por incurrir en desviación de poder, arbitrariedad o ausencia de toda posible justificación del criterio adoptado, bien por fundarse en patente error, lo que en todo caso deberá comprobar la mesa o el órgano de contratación, si decide apartarse del dictamen de la autoridad de competencia.

En todo caso y según lo informado por la CNMC, el «informe valorativo» debe pronunciarse sólo sobre la existencia y naturaleza de los indicios trasladados como conductas presuntamente colusorias, únicamente a los efectos de la LCSP, esto así porque dicho informe valorativo no prejuzgará el eventual carácter colusorio de los indicios trasladados que, en todo caso, podrá ser declarado tras la eventual tramitación de un procedimiento sancionador conforme a la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia⁵⁰.

Finalmente, resulta pertinente indicar que el acto de trámite adoptado por la mesa o el órgano de contratación que acuerda la admisión o inadmisión de candidatos o licitadores, o la admisión o exclusión de ofertas, puede ser objeto del recurso especial en materia de contratación (Art. 44.2 LCSP). El artículo 150 no plantea si el informe valorativo de la autoridad de competencia vincula al Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales o al tribunal territorial equivalente, de modo similar o diferente al señalado respecto de las mesas y los órganos de contratación. Dejamos planteada esta cuestión toda vez que su análisis excede el alcance de este trabajo.

Pero, como se verá a continuación, dicho artículo 150 fue modificado en diciembre de 2022 y alterado de manera relevante el alcance de la disposición original.

49 Citada por José Carlos ACOSTA LEPE. *La doctrina de discrecionalidad técnica de los órganos de contratación pública*. 21/11/2022. Disponible en línea: <https://www.administracionpublicadigital.es/tribuna-de-opinion/2022/11/la-doctrina-de-discrecionalidad-tecnica-de-los-organos-de-contratacion-publica>. (Consulta: 21/02/2024).

50 COMISIÓN NACIONAL DE LOS MERCADOS Y LA COMPETENCIA. *Loc. Cit.* Pág. 11

V. Reforma parcial de la Ley de Contratos del Sector Público mediante la Ley 31/2022, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2023

No obstante que la LCSP continúa formalmente vigente, ha sido sucesivamente modificada, primero por la Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018; después por la Ley 11/2020, de 30 de noviembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2021; más tarde por la Ley 22/2021, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2022; y más recientemente, por la Ley 31/2022, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2023, en cuya Disposición final vigésima séptima, numeral 7, se modificó el artículo 150 objeto de este artículo. Una vez más, el Congreso acude al cuestionable «trámite» de usar la Ley de presupuestos para modificar la ley de contratación pública.

Como bien lo advirtió GIMENO FELIÚ, la Ley de presupuestos, como «ley de acompañamiento» que es, tiene una función y alcance concretizados que no sirven para otro uso que aquel al que están destinadas, por lo que está claramente subordinada a las que les sirven de auténtica cobertura y no puede extralimitarse respecto de la técnica material de contenido legal contenida de forma implícita en la Constitución.

Esto podría significar que, al igual que sucede con las denominadas leyes-medida, habría que insistir que, frente a la posibilidad derogatoria de todas las leyes con el mismo rango (en este caso, ley ordinaria), **la Ley de Acompañamiento [o ley de presupuestos] no podría, por sí, modificar el derecho material existente, que, en relación con la misma, por su función, jugaría como auténtico límite.** Esto significa... que el derecho material constituido funcionaría como un límite insuperable y que encontraría su fundamentación en el artículo 9.3 de la CE, en virtud del cual podría pensarse que **todos aquellos preceptos que por su finalidad y contenido no tuvieran directa relación con el objetivo de facilitar la eficacia del documento presupuestario implicarían su invalidez** dado que sus efectos se deben entender condicionados —*condictio iuris*— a la realidad a que se refieren...⁵¹ [**Destacado añadido**]

Prevalerse de la Ley de presupuestos para modificar leyes ordinarias e incorporar contenidos que no guardan relación directa con los gastos e ingresos que integran el Presupuesto, o con los criterios de política económica que sustentan ese Presupuesto, compromete además la seguridad jurídica pues, como lo sigue explicando GIMENO FELIÚ, en esencia, todas las normas tienen una función intrínseca que limita su contenido y exceder

51 GIMENO FELIÚ, J. M. «Una valoración crítica sobre el procedimiento y contenido de las últimas reformas legales en contratación pública» en *Revista de Administración Pública*, núm. 144, 1997. Págs. 129-170. Madrid: CEPC. Pág. 148.

esta función sería contrario al principio de certeza del Derecho, que consiste en la capacidad real de los destinatarios de una norma para conocer y cumplir sus disposiciones. Atenerse a esta limitación es necesario para proteger la seguridad jurídica que garantiza el artículo 9.3 CE, es decir, la certeza del Derecho que requiere que una ley tenga un contenido definido constitucionalmente.

La función constitucional que debe atribuirse a la ley de acompañamiento obliga a que sus preceptos tengan relación directa con los gastos e ingresos que integran el Presupuesto o con los criterios de política económica de la que ese Presupuesto es el instrumento y que, además, su inclusión en dicha ley esté justificada, en el sentido de que sea un complemento para la mayor inteligencia y para la mejor más eficaz ejecución del Presupuesto y, en general, de la política económica del Gobierno, sirviendo de complemento necesario de la misma, lo que obligaría a excluir, en todo caso, no sólo las normas típicas del Derecho Codificado (como lo es, sin duda, la contratación pública), sino cualquier otro tipo de precepto que no guardase una relación con los objetivos y fines buscados con este tipo de norma⁵².

Esta dudosa categoría de Leyes de presupuestos con regulaciones materiales diferentes a las estrictamente presupuestarias o económicas, que han sido calificadas en la doctrina como «especie de carro de supermercado» (Martín Retortillo), «Tren articulado» (Ferreiro Lapatza) o «Ley escoba» (Martínez Lago), plantea otro problema: la Ley de presupuestos sigue una tramitación especial, muy ligera y singular, diferente al procedimiento legislativo ordinario. Así las cosas, incluir normas de contratación pública en la Ley de presupuestos sustrae a tales normas de la discusión y los controles que tienen las leyes ordinarias en las Comisiones Permanentes de las Cámaras, que normalmente reúnen a parlamentarios expertos en esas materias y a los asesores que dictaminan sobre los proyectos y proposiciones de ley en el procedimiento legislativo normal.

Estamos, sin duda, ante un claro y manifiesto fraude a la Constitución, ya que es evidente que ese «clima» procedimental, nada transparente, por cierto, incide en la capacidad del Parlamento (más bien en su propia voluntad) para poder calibrar y reaccionar frente al contenido y repercusión de las disposiciones incluidas en dicho texto.

Todo ello nos sitúa ante la existencia de unas normas jurídicas que, en cualquier caso, parecen no ser muy acordes con el principio de seguridad jurídica garantizado en el artículo 9.3 CE, tanto por la peculiar tramitación como también por el contenido de las mismas, porque su heterogeneidad y la dispersión normativa que producen provoca un grave defecto en el ordenamiento jurídico, que deviene en inseguro debido a la falta de trabazón interna y a la dificultad de interpretación que presenta para el ciudadano (y el operador jurídico)⁵³.

También la jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha señalado que no toda regulación puede ser incluida en las leyes de presupuestos, que tienen un contenido concreto y específico (Art. 134 CE). De modo que las restricciones en el debate parlamentario impiden que pueda «usarse» este medio legislativo para incorporar normas que no están

52 *Idem.* Pág. 150.

53 *Idem.* Pág. 152.

relacionadas con ese contenido⁵⁴. En fin, puede afirmarse que la creciente cantidad de alteraciones en la normativa de contratación, por vías extrañas a la ley natural, genera importantes desafíos para todos los operadores jurídicos y económicos involucrados en los contratos públicos y contribuye cada vez más a la inseguridad jurídica. Dicho esto, examinemos las modificaciones relevantes implantadas por la Ley 31/2022.

Pues bien, dicha Ley 31/2022 modificó el apartado 1 del artículo 150 para establecer (sin esperar al Reglamento) el procedimiento aplicable cuando se detecten indicios razonables de comportamientos colusorios. La nueva regulación estipula que, en los contratos sometidos a regulación armonizada suscritos por cualquier entidad sujeta a la LCSP, si se detectan indicios fundados de prácticas colusorias durante el procedimiento de contratación, el órgano de contratación ya sea de manera voluntaria o a petición de la mesa de contratación, debe remitirlos previamente a la adjudicación del contrato a la CNMC o a la autoridad de competencia autonómica correspondiente. El propósito de esta comunicación es que, en un plazo de 20 días hábiles, emita un informe sobre si los indicios son fundados o no. A continuación, el propio artículo 150 describe el procedimiento a seguir:

El traslado a que alude el párrafo anterior deberá incluir una explicación detallada sobre los indicios detectados y sobre las razones para considerar su carácter presuntamente colusorio e irá acompañado del expediente de contratación, incluida la totalidad de las ofertas presentadas por todos los licitadores, sin perjuicio del deber de confidencialidad previsto en el art. 133 LCSP. La autoridad de defensa de la competencia podrá solicitar documentación adicional al órgano de contratación siempre que guarde relación con los indicios mencionados en la remisión. En este supuesto, deberá ponerse la documentación requerida a disposición de la autoridad de competencia en un plazo máximo de 3 días hábiles.

La remisión de esta documentación a la autoridad de defensa de la competencia correspondiente supondrá la inmediata suspensión de la licitación, la cual no será notificada a los licitadores ni tampoco será objeto de publicación. El órgano de contratación deberá mantener en todo momento la debida confidencialidad de estas actuaciones. **[Destacado añadido]**

Seguidamente, el artículo 150 reformado regula los tres escenarios posibles en el trámite de la incidencia.

Una vez recibido el informe de la autoridad de competencia, si el mismo no concluye que existen tales indicios fundados de conductas colusorias, el órgano de contratación dictará resolución alzando la suspensión, que tampoco será objeto de notificación ni publicación, y continuará con la tramitación del procedimiento de contratación sin la exclusión de ningún licitador por este motivo.

54 Ver sentencias del Tribunal Constitucional 152/2014 de 25 de septiembre, 9/2013 de 28 de enero y 217/2013 de 19 de diciembre, aludidas por MORENO MOLINA, J. A. «Modificaciones introducidas en la Ley de Contratos del Sector Público por la Ley 31/2022, de Presupuestos Generales del Estado para 2023» en *Boletín del Observatorio de Contratación Pública*, núm. 12, 2022. Disponible en línea.

En caso de que el informe concluyese que existen indicios fundados de conducta colusoria, el órgano de contratación notificará y publicará la suspensión y remitirá a los licitadores afectados la documentación necesaria para que en un plazo de diez días hábiles aleguen cuanto tengan por conveniente en defensa de sus derechos. El órgano de contratación cuidará de que los licitadores afectados reciban toda la documentación necesaria para el ejercicio de su derecho, pero sin revelar aspectos de las ofertas del resto de licitadores, si ya se hubiesen presentado, y con respeto al deber de confidencialidad previsto en el artículo 133 de esta ley. Una vez evacuado este trámite, el órgano de contratación podrá recabar de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia o, en su caso, de la autoridad de competencia autonómica correspondiente los informes que juzgue necesarios para resolver, que deberán ser emitidos en el plazo improrrogable de 3 días hábiles. A la vista de los informes obrantes en el procedimiento, de las alegaciones y pruebas de los licitadores afectados y de las medidas que en su caso estos acrediten haber adoptado para evitar futuras infracciones, el órgano de contratación resolverá de forma motivada lo que proceda en el plazo de 10 días hábiles.

Si el órgano de contratación resuelve que existen indicios fundados de conductas colusorias excluirá del procedimiento de contratación a los licitadores responsables de dicha conducta y lo notificará a todos los licitadores, alzando la suspensión y continuando el procedimiento de contratación con los licitadores restantes, si los hubiere. Si resuelve que no existen indicios fundados de conducta colusoria, alzaré la suspensión y continuará la tramitación del procedimiento de contratación sin la exclusión de ningún licitador por este motivo.

En caso de no recibir el informe de la autoridad de competencia en el plazo de 20 días hábiles, el órgano de contratación podrá acordar continuar con la tramitación del procedimiento o iniciar el procedimiento contradictorio establecido en este apartado. En este último caso, si el órgano de contratación recibiera el informe de la autoridad de competencia antes de haber dictado su resolución, no procederá a acordar la exclusión de ningún licitador cuando dicho informe no concluya que existen indicios fundados de conducta colusoria. Igualmente, si el órgano de contratación recibiera el informe en el mencionado sentido una vez dictada la resolución que acuerde la exclusión de algún licitador, podrá revocar dicha resolución si así lo considera procedente siempre que aún no se hubiera adjudicado el contrato.

El órgano de contratación comunicará la resolución de adjudicación del contrato a la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia o, en su caso, a la autoridad de competencia autonómica correspondiente, por medios electrónicos el mismo día en que se acuerde. Esta comunicación hará decaer cualquier solicitud de informe que no hubiera sido atendida hasta esa fecha, no pudiendo las autoridades de competencia emitir el informe a partir de ese momento. *[Destacado añadido]*

La Ley 31/2022 también modifica el artículo 69.2 LCSP para disponer la aplicación del artículo 150.1 LCSP cuando surjan indicios de colusión entre empresas que participan en una unión temporal. Según esto, si la mesa o el órgano de contratación identificaran posibles indicios de colusión entre las empresas agrupadas, debe seguirse el procedimiento del citado artículo 150.1.

La Ley 31/2022 hace referencia igualmente al procedimiento establecido en el artículo 150.1 LCSP para la normativa de contratación en los sectores especiales. Esto se deriva de su Disposición final trigésima que modifica el Real Decreto-ley 3/2020, de 4 de febrero, de medidas urgentes por el que se incorporan al ordenamiento jurídico español diversas directivas de la Unión Europea en el ámbito de la contratación pública en determinados sectores; de seguros privados; de planes y fondos de pensiones; del ámbito tributario y de litigios fiscales.

Por último, la Ley 31/2022 modifica a través de su Disposición final decimonovena, la Disposición adicional octava de la Ley 24/2011, de 1 de agosto, a los fines de imponer la aplicación del aludido artículo 150.1 LCSP, en lo referente a sus requisitos, a su procedimiento y a sus efectos, también en el ámbito de los contratos del sector público en los ámbitos de la defensa y de la seguridad.

Pues bien, el artículo 150 reformado (2022) resuelve gran parte de los problemas que precedentemente le atribuimos al artículo 150 original (2017). Son tres las principales diferencias entre ambas disposiciones:

- Se prescribe directamente (sin remitir al reglamento) el trámite a seguir por la administración contratante para plantear la incidencia de prejudicialidad, el lapso de las autoridades de competencia para emitir su informe y los trámites a seguir según lo que estas informen (o no);

Se determina explícitamente la competencia de la mesa y del órgano de contratación para excluir del procedimiento licitatorio a los oferentes coludidos; y,

- *Se resuelve claramente el carácter relativamente vinculante del informe, al menos para la mesa o el órgano de contratación.*

Respecto de lo primero, el actual artículo 150 impone que la comunicación a las autoridades de competencia debe incluir el expediente completo de contratación, que abarca todas las ofertas presentadas por todos los licitadores, y debe proporcionar una explicación detallada sobre los indicios detectados y las razones para considerarlos potencialmente colusorios. La autoridad de competencia puede requerir al órgano de contratación cualquier documentación adicional relacionada con los indicios notificados, y en tal caso, esta documentación debe ser enviada en un plazo máximo de tres días hábiles.

El envío de esta documentación a la autoridad de competencia correspondiente resultará en la suspensión inmediata de la licitación, que no será comunicada a los licitadores ni publicada. La autoridad de competencia dispone de 20 días hábiles para emitir su informe. En todo caso, las autoridades involucradas están obligadas a mantener la confidencialidad adecuada en todo momento.

El vigente artículo 150 indica explícitamente que si el órgano de contratación, cumplido el procedimiento contradictorio establecido en ese apartado legal, determina que existen

indicios fundados de conductas colusorias, «excluirá del procedimiento de contratación a los licitadores responsables de dicha conducta», lo notificará a todos los licitadores y continuará el procedimiento de contratación con los licitadores restantes, si los hubiere. Por el contrario, si concluye que no existen tales indicios, continuará la tramitación del procedimiento de contratación sin excluir a licitador alguno por este motivo.

De este modo, la reforma legislativa del 2022 resuelve la principal crítica que en su momento se atribuyó a la DA 23 del TRLCSP (que impedía a los órganos de contratación reprimir directamente la conducta colusoria) y despeja la duda que se le atribuyó al artículo 150 original (2017), al determinar explícitamente la competencia del órgano de contratación para expulsar del procedimiento de contratación a los oferentes presuntamente coludidos, claro está, según sea el resultado de la incidencia sumarásima regulada en dicho artículo 150.

Más aún el actual artículo 150 faculta a los órganos de contratación para impulsar por sí mismos el trámite «contradictorio» que permite conducir a la expulsión de algún participante, no solo cuando el informe de la autoridad de competencia concluya que existen indicios fundados de conducta colusoria, sino también, cuando no reciba el informe de la autoridad de competencia en el plazo de 20 días hábiles y, aun careciendo del informe, el órgano de contratación estime pertinente seguir con el procedimiento para proteger la integridad del procedimiento de contratación.

Por último, el actual artículo 150 LCSP (2022) resuelve claramente el carácter parcial o relativamente vinculante del informe valorativo emitido por la autoridad de competencia, al menos para la mesa o el órgano de contratación. En efecto, la Autoridad Vasca de Competencia ha propuesto tres escenarios diferentes, según lo que informe (o no) la autoridad de competencia. Escenario 1: no existen fundados indicios colusorios. Escenario 2: existen fundados indicios colusorios. Escenario 3: No se recibe el informe⁵⁵.

Pues bien, la redacción del artículo 150 LCSP sugiere que el informe de la autoridad de competencia es vinculante para el órgano de contratación, pero únicamente en el sentido de que,

- Ocurrido el escenario 1, el órgano de contratación queda obligado a revertir la suspensión del procedimiento y continuar con su tramitación, sin excluir a licitador alguno por este motivo; y,
- Ocurrido el escenario 2, el órgano de contratación queda obligado a mantener suspendido el procedimiento de contratación, notificarla a los interesados y abrir el trámite contradictorio para que los interesados puedan proponer sus alegaciones en defensa de sus derechos.

55 AUTORIDAD VASCA DE LA COMPETENCIA. *Conductas colusorias en la contratación pública: Artículo 150 LCSP*. Sevilla: Editor. 2023. Págs. 5-6.

Dicho de otro modo, el órgano de contratación queda condicionado para actuar de una u otra forma, según sea el resultado del informe valorativo, y no podría actuar en sentido diferente al reglado por la norma. Esto es, en caso de que la autoridad de competencia informe que no existen indicios fundados de colusión no podría continuar con la suspensión del procedimiento ni impulsar la exclusión de algún licitador por este motivo; y viceversa, en caso de que la autoridad de competencia informe que sí existen indicios fundados de colusión no podría revertir la suspensión del procedimiento ni omitir la apertura del contradictorio para decidir si excluye o no, a un licitador por este motivo.

Ahora bien, nótese que aún en este último caso, el órgano de contratación conserva la facultad de resolver motivadamente si excluye o no, a los licitadores presuntamente coludidos, en un todo según la apreciación y valoración que haga de los informes que consten en el procedimiento (tanto el original como cualquier otro que haya recabado), de las alegaciones y pruebas de los licitadores afectados y de las medidas que en su caso estos hayan acreditado haber adoptado para evitar futuras infracciones.

Así, si terminada la incidencia del contradictorio, el órgano de contratación concluye que no existen indicios fundados de conductas colusorias, alzará definitivamente la suspensión y continuará la tramitación del procedimiento de contratación sin excluir algún licitador por este motivo. Pero si, por el contrario, el órgano de contratación ratifica que existen indicios fundados de conductas colusorias, excluirá del procedimiento de contratación a los licitadores coludidos, lo notificará a todos los licitadores, alzará la suspensión y continuará el procedimiento de contratación con los licitadores restantes, si los hubiere.

De este modo, como bien lo destacó la CNMC en su Informe 85/2018 referido *ut supra* y lo confirma la Autoridad Vasca de la Competencia, la participación de las autoridades de competencia se limita a confirmar la existencia de indicios fundados de conductas colusorias, únicamente a los fines de que sea el órgano de contratación el que adopte las decisiones que correspondan en el marco de sus competencias⁵⁶.

Así lo advierte también la Autoridad Catalana de la Competencia, a juicio de la cual, la marcada brevedad del plazo y la información limitada de la cual dispone la autoridad de competencia para pronunciarse, obligan a que el informe previsto por el artículo 150.1 se circunscriba sólo a pronunciarse sobre los indicios identificados por el órgano de contratación, al cual corresponde, en todo caso, la decisión de excluir o no a los licitadores, en el caso que el informe aprecie el carácter fundado de los indicios comunicados⁵⁷.

Por este mismo motivo, concluye la Autoridad Catalana, el aludido informe valorativo no es asimilable a una resolución sancionadora de la autoridad de competencia ni compromete o prejuzga el resultado de un eventual expediente sancionador. En ese sentido, que en la incidencia sumaráisima se concluya que no hay indicios fundados de colusión, no obsta para que posteriormente la misma autoridad de competencia pueda abrir diligen-

56 *Idem.* Pág. 4.

57 AUTORITAT CATALANA DE LA COMPETENCIA. *Comunicación de indicios de colusión en la contratación pública*. Barcelona: Editor. 2023. Pág. 7.

cias de instrucción o un expediente sancionador con el fin de obtener mayor información, que además podría abarcar más licitaciones que la inicialmente planteada⁵⁸.

VI. Conclusiones

Visto lo anterior, puede afirmarse que, si bien la Ley de 2017 no alcanzó satisfactoriamente el anunciado propósito de realizar avances significativos en la defensa de la competencia, ni incorporó medidas que prevengan de manera efectiva las conductas colusorias en las contrataciones públicas, la más reciente reforma de 2002 sí parece haberlo conseguido. Aun pudiendo hacerse más, sería razonable consensuar que el vigente artículo 150 LCSP es, de momento, el mayor avance en nuestra legislación para prevenir a tiempo que empresas coludidas se adjudiquen contratos públicos. Con todo, no se justifica la vía legislativa empleada —la ley de presupuestos— ni se «borra» la «mancha» de ejercer el fraude constitucional para conseguir aquel objetivo, por muy loable que sea.

A modo de conclusión, podemos proponer algunas fórmulas complementarias que permitan a la mesa y a los órganos de contratación, detectar la colusión entre oferentes. Y es que, a pesar de las medidas contempladas en los artículos 150 y otros de la LCSP para prevenir (o intentar prevenir) la colusión, y aun deseando aplicarlos correctamente, ello no suprime el riesgo ni la posibilidad de que se realice una conducta colusoria. Sobre todo porque los acuerdos colusorios suelen ser difíciles de detectar.

Lo primero que podemos proponer en ese sentido, es **identificar y alistar los indicios de colusión que pueden detectarse durante el procedimiento de adjudicación**, para estar atentos a su eventual concurrencia en el curso del procedimiento. Se trata de elaborar una **guía o *check list* de detección**, normalmente elaborada por un equipo interdisciplinario con base a la experiencia tenida en las contrataciones públicas. Estas guías son instrumentos que contienen los indicadores, patrones o señas que permiten sospechar de la existencia de un acuerdo colusorio.

Esos patrones o señales sospechosas suelen relacionarse con las ofertas en sí mismas, con los documentos vinculados a las ofertas, con los precios de los bienes y servicios y con declaraciones y comportamientos que han realizado los participantes. De una revisión general a las guías elaboradas por algunos doctrinarios y algunas autoridades de competencia, pueden postularse algunos indicadores, tales como:

- Errores similares en documentos presentados por licitadores diferentes.
- Repetición de similitudes entre los documentos que presentan empresas diferentes.
- Diferencias importantes entre los precios de la oferta ganadora y el resto de ofertas.

58 *Idem.*

- Precios diferentes ofrecidos por un mismo proveedor en relación con contratos similares.
- Referencia (aún indirecta) a las ofertas presentadas por otros competidores.
- Reuniones periódicas entre licitadores, o antes de presentar ofertas.
- Oferta de un licitador manifiestamente inaceptable.
- Entre otras.

Otra fórmula que conviene utilizar consiste en crear una base electrónica de datos relativos a cada licitación, que permita identificar patrones de comportamiento recurrentes en los procesos de adjudicación y que puedan aportar indicios de colusión, y que podría recoger las siguientes variables:

- Presupuesto básico de licitación.
- Precio del contrato adjudicado.
- Descripción del contrato.
- Duración del contrato.
- Empresas participantes en la licitación y precios ofrecidos por cada una
- Adjudicatario final del contrato.
- Identificación del procedimiento y cualquier circunstancia anómala que haya ocurrido, como retirada de ofertas, presentación de ofertas con valores especialmente elevados, subcontratación y unión temporal de empresas.

Esta base de datos haría la recopilación histórica y el análisis de los antecedentes sobre comportamientos en licitaciones, lo que ayudaría a las entidades públicas contratantes a detectar eventuales acuerdos colusorios que ameriten una investigación. Esto así porque la colusión entre oferentes no siempre es detectable aisladamente, sino mediante el análisis de un conjunto de procesos licitatorios. Una base de datos como esta permitiría detectar, por ejemplo, incrementos o disminuciones de precios con respecto a licitaciones anteriores, que no sean explicables por un incremento o disminución similar de los costes; eliminación injustificada de rebajas ofrecidas en licitaciones anteriores; entre otras.

La base de datos puede ser particularmente útil en el control de ejecución de los llamados acuerdos-marco, concertados entre uno o varios poderes adjudicadores y uno o varios operadores económicos, con la finalidad de establecer las condiciones que regirán los contratos que se adjudiquen durante un periodo determinado, en particular, las relativas a los precios, y, en su caso, a las cantidades previstas.

Como bien lo explican MERINNO Y MORENO, se trata de un instrumento de racionalización técnica de la contratación que permite simplificar el procedimiento de contratación pública y reducir los gastos que estos conllevan. Sin embargo, su utilización puede generar restricciones a la competencia en forma de cierre del mercado, que, a su vez, puede llevar asociado un elevado riesgo de colusión en los contratos derivados posteriores. Este cierre se genera en la medida que las empresas que no puedan entrar a formar parte del acuerdo-marco no podrán optar tampoco a la contratación que se derive de los mismos. Y en virtud de dicho cierre, se incrementa el riesgo de colusión en la contratación derivada ya que se propicia la creación de un entorno reducido y cerrado en el que todos los operadores se conocen entre sí⁵⁹.

El caso es que, según los nombrados autores, sería útil para detectar la colusión en los contratos derivados de un acuerdo marco, configurar al final de cada adjudicación, una base de datos en formato electrónico con toda la información de los contratos derivados asociados a un mismo acuerdo marco. Esta información permitiría detectar patrones de comportamiento recurrentes que puedan configurar indicios de una posible colusión. En particular, se le debe prestar especial atención a situaciones en las que un grupo de empresas participe en uno o varios acuerdos marco y actúe de forma coordinada en los contratos derivados. Por ejemplo, sería sospechoso que alguna de las empresas acreditadas en el acuerdo marco no se presente de forma sistemática a las contrataciones derivadas, o que exista un patrón que indique que se reparten lotes.

59 MERINNO C. A. Y MORENO T. I. *Implicaciones para la competencia del uso de acuerdos marco en el ámbito de la contratación pública*. Observatorio Contratación Pública. (2013). <http://www.obcp.es/index.php/mod.opiniones/mem.detalle/id.115/relcategoria.121/relmenu.3/chk.a70363901ec46124e6ee67398df01761> (12/2/2016)

