



Lehiaren
Euskal Agintaritza
Autoridad Vasca
de la Competencia

RESOLUCIÓN

CONSEJO VASCO DE LA COMPETENCIA LEA/AVC 751-SAN-2024 – *Registro proveedores Alokabide 1*

Pleno:

Ainara Herce San Martín, Presidenta

Tontxu Rodríguez Esquerdo, Vocal

Jorge Aranguren Fernández, Vocal

Noemí Angulo Garzaro, Secretaria

El Consejo Vasco de la Competencia (CVC), con la composición ya expresada, ha dictado, en su reunión celebrada el 15 de septiembre de 2026, la siguiente Resolución en el expediente sancionador LEA/AVC 751-SAN-2024 - *Registro proveedores Alokabide 1*.

SUMARIO

I. ANTECEDENTES DE HECHO	4
II. LAS PARTES	7
1. ALOKABIDE, S.A.	7
2. INKUDE ZERBITZUAK, S.L.	7
3. PROMUZA 2007, S.L.	8
4. UGAO INSTALACIONES, S.L.	8
5. Grupos o vinculaciones empresariales	9
III. CARACTERÍSTICAS DEL PROCEDIMIENTO DE CONTRATACIÓN	9
1. Objeto y valor estimado del Acuerdo Marco	9
2. Adjudicación del Acuerdo Marco	9
3. Vigencia del Acuerdo Marco	10
4. División en 5 lotes	10
5. Solvencia técnica	12
6. Uniones Temporales de Empresas (UTE), solvencia de otras entidades y subcontratación	12
7. Criterios de valoración	13
8. Precios unitarios máximos y presunción de anormalidad	14
9. Procedimiento de asignación de trabajos	14
IV. MERCADO	15
1. Consideraciones generales	15
2. Mercado afectado	16
3. Análisis de la oferta y la demanda	18
V. HECHOS ACREDITADOS	21
VI. FUNDAMENTOS DE DERECHO	28
1. Objeto de la Resolución	28
2. Competencia para resolver	29
3. Valoración del Consejo Vasco de la Competencia	30
3.1. Tipicidad	31
3.1.1. <i>Acto de competencia desleal</i>	31
3.1.2. <i>Falseamiento de la competencia y afectación al interés público</i>	36
3.1.3. <i>Conclusión</i>	41
3.2. Antijuridicidad	42
3.2.1. <i>Artículo 1.3 de la LDC</i>	42
3.2.2. <i>Artículo 4 de la LDC</i>	43
3.2.3. <i>Conclusión</i>	43
3.3. Culpabilidad	43
3.4. Responsabilidad	45
4. Otras alegaciones a la Propuesta de Resolución	45
4.1. Posibilidad de impugnar, en lugar de sancionar	45
4.2. Discrepancia entre el órgano de contratación y la autoridad de competencia	45
4.3. Vulneración del principio <i>non bis in idem</i>	46
4.4. Ausencia de efectos en el mercado	48
VII. DETERMINACIÓN DE LAS SANCIONES	50
1. Multa	50
1.1. Criterios para la determinación de la sanción	52
1.2. Tipo sancionador y adecuación de la sanción	56
2. Prohibición de contratar	57
2.1. Consideraciones generales	57



2.2. Aplicación al presente expediente	60
2.3. Medidas de cumplimiento normativo en materia de competencia	60
VIII. RESUELVE	61

I. ANTECEDENTES DE HECHO

- (1) El 26 de junio de 2024 la sociedad pública ALOKABIDE, de acuerdo con lo establecido en el artículo 132 de la Ley 9/2017 de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP), comunicó a la Autoridad Vasca de la Competencia (LEA/AVC) unos hechos detectados en el expediente de contratación CON-2024-SE-0003, para la celebración del *Acuerdo Marco del Registro de Proveedores con objeto de disponer de un servicio de atención de reparaciones y reformas para mantener y conservar los edificios y viviendas gestionados por ALOKABIDE*.

Los hechos identificados habían sido, en concreto, los siguientes: vinculación entre las empresas de tipo estructural (órganos sociales) y relaciones familiares, integración de solvencia y subcontratación y similitudes en las ofertas presentadas, que evidencian que fueron preparadas conjuntamente.

Los hechos habían sido realizados por la empresa INKUDE ZERBITZUAK, S.L. (INKUDE) y dos empresas integrantes de un grupo empresarial: PROMUZA 2007, S.L. (PROMUZA) y UGAO INSTALACIONES, S.L. (UGAO).

- (2) El 8 de julio de 2024 el Director de Investigación de LEA/AVC remitió a la Dirección de Competencia de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) una nota sucinta para la determinación del órgano competente para conocer los hechos reproducidos en el punto anterior, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2.1 de la Ley 1/2002, de 21 de febrero, de Coordinación de Competencias del Estado y las Comunidades Autónomas en materia de Defensa de la Competencia.

El Director de Investigación consideró que la competencia para conocer los hechos correspondía a LEA/AVC, consideración que fue compartida por la CNMC en virtud del oficio de asignación remitido a LEA/AVC el 16 de julio de 2024.

- (3) El 10 de septiembre de 2024 LEA/AVC inició una información reservada para analizar los hechos, de acuerdo con lo establecido en el artículo 49.2 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia (LDC).
- (4) El 9 de enero de 2025 se remitió a ALOKABIDE un escrito solicitando diversa información. La respuesta fue remitida a LEA/AVC el 17 de enero de 2025.
- (5) El 19 de mayo de 2025 el Director de Investigación de LEA/AVC **incoó el expediente sancionador** LEA/AVC 751-SAN-2024, por supuestas conductas prohibidas por el artículo 1 y/o 3 de la LDC, a las empresas INKUDE ZERBITZUAK, S.L. (B10980977), PROMUZA 2007, S.L. (B95828877) y UGAO INSTALACIONES, S.L. (B95828869).
- (6) El 9 de septiembre de 2025 la empresa INKUDE presentó alegaciones voluntarias, que fueron incorporadas al expediente.

- (7) El 9 de octubre de 2025 las personas instructoras emitieron el preceptivo **Pliego de Concreción de Hechos** (PCH), que fue convenientemente notificado a las interesadas, otorgándoles el plazo de un mes, a contar desde el día siguiente al de la recepción de la notificación, para que contestasen el PCH y, en su caso, propusieran las pruebas que considerasen convenientes, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 50.3 de la LDC.
- (8) El PCH, entre otras consideraciones, afirmó:
- (78) En consecuencia, estos instructores estiman que las conductas objeto del presente expediente son contrarias a la libre competencia, incardinándose las mismas en la infracción recogida en el artículo 3 de la LDC, en relación con los artículos 15.2 de la LCD y 139.3 de la LCSP, como un acto desleal consistente en la simple infracción de normas jurídicas que tengan por objeto la regulación de la actividad concurrencial, todo ello realizado en el seno de la licitación del Acuerdo Marco para la creación del Registro de Proveedores para el servicio de obras de reparación y reforma necesarias para el mantenimiento y conservación del parque edificatorio gestionado por ALOKABIDE (procedimiento de contratación CON-2024-SE-0003).*
- (9) Las tres empresas presentaron de forma conjunta alegaciones al PCH el 17 de noviembre de 2025, tras una solicitud de ampliación de plazo estimada parcialmente.
- (10) El 13 de abril de 2026 las personas instructoras del expediente emitieron una Providencia de solicitud de información. La respuesta fue remitida a LEA/AVC el 24 de abril de 2026.
- (11) El 24 de abril de 2026 las personas instructoras del expediente dictaron **Providencia de cierre de la fase de instrucción**, con el fin de redactar la Propuesta de Resolución (PR), que fue convenientemente notificada a las interesadas.
- (12) El 28 de mayo de 2026 las personas instructoras del expediente emitieron la PR, que fue notificada a las interesadas, otorgándoles un plazo de un mes para presentar alegaciones a la misma ante el CVC.

En la PR se propuso al CVC:

PRIMERO: Que declare la existencia de una infracción, de acuerdo con lo que dispone el artículo 3 de la LDC, consistente en el falseamiento de la libre competencia por actos desleales por infracción de normas concurrenciales (artículo 15.2 de la LCD), por infracción del artículo 139.3 de la LCSP, todo ello realizado en el seno de la licitación del Acuerdo Marco para la creación del Registro de Proveedores para el servicio de obras de reparación y reforma necesarias para el mantenimiento y conservación del parque edificatorio gestionado por ALOKABIDE, S.A. (expediente CON-2024-SE-0003).

SEGUNDO: Que tipifique la infracción como grave, a tenor del artículo 62.3 a) de la LDC.

TERCERO: Que declare autoras y responsables de dicha infracción a las siguientes empresas:

- INKUDE ZERBITZUAK, S.L. (B10980977)
- PROMUZA 2007, S.L. (B95828877)

— UGAO INSTALACIONES, S.L. (B95828869)

CUARTO: Que imponga a las infractoras las siguientes multas:

Empresa	Multa (€)
INKUDE ZERBITZUAK, S.L.	8.699,59
PROMUZA 2007, S.L.	51.950,13
UGAO INSTALACIONES, S.L.	63.638,61

QUINTO: Que imponga a las infractoras la prohibición de contratar establecida en el artículo 71.1 b) de la LCSP, en el territorio de la Comunidad Autónoma de Euskadi, respecto a ALOKABIDE, S.A., para contratos para el mantenimiento y conservación del parque edificatorio gestionado por ALOKABIDE, S.A., durante 5 meses.

SEXTO: Que adopte el resto de las declaraciones a que se refiere el artículo 53 de la LDC.

- (13) El 15 de junio de 2026 INKUDE, PROMUZA y UGAO solicitaron acceso al expediente y la ampliación del plazo concedido para presentar alegaciones a la PR. El 16 de junio de 2026 se les concedió acceso al expediente y, por Resolución de 19 de junio de 2026, del CVC, se desestimó la solicitud de ampliación de plazo, ya que la Dirección de Investigación no había realizado ningún trámite entre la notificación del PCH y la de la PR, más allá del estudio y contestación de las alegaciones presentadas por la solicitante de la ampliación del plazo. No habiéndose ampliado ni la información ni la documentación tenida en cuenta por la Dirección de Investigación para la formación de su juicio y para la consiguiente elaboración de la PR, el CVC no consideró justificado ampliar por otros quince días un plazo ya ampliado legalmente por ese mismo periodo de tiempo.
- (14) El 26 de junio de 2026 INKUDE, PROMUZA y UGAO presentaron alegaciones a la PR.
- (15) El 21 de julio de 2026 INKUDE, PROMUZA y UGAO presentaron un escrito por el que se proponía la adopción de una serie de medidas:
- *Redactar un documento de riesgos del Derecho de la competencia adaptado a las actividades de INKUDE, PROMUZA y UGAO y que actúe en la práctica como un mapa de riesgos.*
 - *La documentación de procedimientos de contratación en los que colaboren con otras empresas, haciendo constar los motivos que justifican la colaboración y las medidas adoptadas para mitigar cualquier riesgo desde el punto de vista del Derecho de la competencia.*
 - *Establecimiento de barreras de información entre INKUDE, PROMUZA y UGAO cuando puedan competir entre sí de manera independiente por un mismo contrato.*
 - *Asistencia a cursos de formación cada 18 meses por parte de todo el personal que participe en labores comerciales.*

- La firma, por parte de los directivos / administradores de INKUDE, PROMUZA y UGAO, de una declaración clara y firme sobre su compromiso con el cumplimiento del Derecho de la competencia.

II. LAS PARTES

1. ALOKABIDE, S.A.

- (16) ALOKABIDE, S.A. (ALOKABIDE), con N.I.F. A01300706, es la sociedad pública dependiente del Gobierno Vasco para el desarrollo de la función social de la vivienda a través de la política de alquiler¹.
- (17) Con el objeto de realizar la gestión del mantenimiento y conservación de su parque edificatorio de viviendas, ALOKABIDE publicó el 13 de febrero de 2024 en el perfil del contratante del Gobierno Vasco el anuncio de licitación del *Acuerdo Marco del Registro de Proveedores con objeto de disponer de un servicio de atención de reparaciones y reformas para mantener y conservar los edificios y viviendas gestionados por ALOKABIDE* (expediente contratación CON-2024-SE-0003).
- (18) Esta misma prestación fue objeto de un Acuerdo Marco en el año 2019 (expediente de contratación CON-2019-SE-0132)², cuya vigencia finalizó en 2024³.

2. INKUDE ZERBITZUAK, S.L.

- (19) INKUDE ZERBITZUAK, S.L. (INKUDE), con N.I.F. B10980977, es una empresa constituida el 28 de julio de 2022. Su objeto social lo constituye la prestación de servicios de confección y asesoramiento empresarial. Su clasificación CNAE es: «7022 - Otras actividades de consultoría de gestión empresarial». Tiene su sede en el Polígono Industrial Usila, Calle 1, pabellón 11, módulo 2 de Ugao-Miraballes, 48490, Bizkaia.
- (20) Sus administradores solidarios son los hermanos [hermano 1], [hermano 2] e [hermano 3].

¹ ALOKABIDE, [*Estatutos sociales de la sociedad pública "Alokabide, S.A."*](#).

² Acuerdo de la Directora General de la sociedad ALOKABIDE por el que se adjudica el contrato del acuerdo marco relativo al Registro de Proveedores para el servicio de obras de reparación y reforma necesarias del mantenimiento y conservación del parque edificatorio de ALOKABIDE, S.A., Expediente: CON-19-SE-0132.

³ Las empresas PROMUZA y UGAO participaron en el Acuerdo Marco de 2019 y fueron adjudicatarias de varios lotes. Sin embargo, INKUDE no se presentó a dicho Acuerdo Marco.

- (21) El administrador y representante que firmó las ofertas presentadas al mencionado procedimiento para la celebración del Acuerdo Marco (expediente CON-2024-SE-0003) fue **[hermano 2]**.

3. PROMUZA 2007, S.L.

- (22) PROMUZA 2007, S.L. (PROMUZA), con N.I.F. B95828877, es una empresa constituida el 1 de enero de 2016. Su objeto social lo constituye la explotación de servicios de limpieza. Su clasificación CNAE es: «4759 - Comercio al por menor de muebles, aparatos de iluminación y otros artículos de uso doméstico en establecimientos especializados». Tiene su sede en el Polígono Industrial Usila, Calle 1, pabellón 11, módulo 3 de Ugao-Miraballes, 48490, Bizkaia.
- (23) Sus administradores solidarios son los hermanos **[hermano 1]**, **[hermano 2]** e **[hermano 3]**.
- (24) El administrador y representante que firmó las ofertas presentadas al mencionado procedimiento para la celebración del Acuerdo Marco (expediente CON-2024-SE-0003) fue **[hermano 1]**.
- (25) Su empresa matriz y única accionista es INMUZA LAU, S.L. (INMUZA), con N.I.F. B95787495, constituida el 12 de diciembre de 2014, siendo su objeto social la construcción y promoción inmobiliaria en general. Sus administradores solidarios son los hermanos **[hermano 1]**, **[hermano 2]** e **[hermano 3]**.

4. UGAO INSTALACIONES, S.L.

- (26) UGAO INSTALACIONES, S.L. (UGAO), con N.I.F. B95828869, es una empresa constituida el 1 de enero de 2016. Su objeto social lo constituyen los trabajos e instalaciones de fontanería. Su clasificación CNAE es: «4322 - Fontanería, instalaciones de sistemas de calefacción y aire acondicionado». Tiene su sede en Polígono Industrial Usila, Calle 1, pabellón 11, módulo 1 de Ugao-Miraballes, 48490, Bizkaia.
- (27) Sus administradores solidarios son los hermanos **[hermano 1]**, **[hermano 2]** e **[hermano 3]**.
- (28) El administrador y representante que firmó las ofertas presentadas al mencionado procedimiento para la celebración del Acuerdo Marco (expediente CON-2024-SE-0003) fue **[hermano 3]**.
- (29) Su empresa matriz y única accionista es INMUZA.

5. Grupos o vinculaciones empresariales

- (30) PROMUZA y UGAO pertenecen al mismo grupo empresarial, siendo su empresa matriz y única accionista INMUZA.

PROMUZA y UGAO fueron constituidas en la misma fecha: el 1 de enero de 2016.

- (31) Las tres empresas, INKUDE, PROMUZA y UGAO, tienen la misma dirección. El domicilio de las empresas está en el mismo polígono industrial de Ugao, misma calle y pabellón, y, aunque en diferentes módulos, los números son correlativos.
- (32) Tanto las tres empresas, INKUDE, PROMUZA y UGAO, como INMUZA tienen los mismos administradores solidarios: los hermanos **[hermano 1]**, **[hermano 2]** e **[hermano 3]**.

III. CARACTERÍSTICAS DEL PROCEDIMIENTO DE CONTRATACIÓN

1. Objeto y valor estimado del Acuerdo Marco

- (33) El Acuerdo Marco tenía por objeto la selección de contratistas para la creación de un Registro de Proveedores con objeto de disponer de un servicio de atención de reparaciones y reformas para mantener y conservar los edificios y viviendas gestionados por ALOKABIDE (expediente CON-2024-SE-0003).

El Código CPV⁴ era 50800000-3 - Servicios varios de reparación y mantenimiento.

- (34) El Acuerdo Marco —para cuya financiación no se utilizaron fondos de la Unión Europea— tenía un valor estimado de 41.772.471,15 euros (Presupuesto Base de Licitación, sin IVA, de 15.790.492,55 euros, incluyendo la previsión de una eventual prórroga de dos años, modificaciones previstas hasta el 20 % y un incremento del 10 %).

Por tanto, estaba sujeto a regulación armonizada conforme al artículo 22 de la LCSP.

2. Adjudicación del Acuerdo Marco

- (35) Para la adjudicación del Acuerdo Marco se siguió la tramitación ordinaria y el procedimiento abierto, con pluralidad de criterios de adjudicación, y se preveía la adjudicación a varias empresas.
- (36) Las licitadoras debían presentar dos sobres:

⁴ Vocabulario común de contratos públicos aprobado por [Reglamento \(CE\) 2195/2002](#), del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de noviembre de 2002

- **SOBRE 1 - DOCUMENTACIÓN ADMINISTRATIVA:** documento DEUC (solvencia), declaración relativa a las empresas que estén obligadas a tener en su plantilla trabajadores con discapacidad, justificante de haber constituido la garantía provisional, declaración de empresas pertenecientes al mismo grupo, y compromiso de adscripción de medios
- **SOBRE 2 - PROPOSICIÓN ECONÓMICA Y DOCUMENTACIÓN RELATIVA A LOS CRITERIOS DE ADJUDICACIÓN EVALUABLES DE FORMA AUTOMÁTICA POR APLICACIÓN DE FÓRMULAS:** proposición económica, según el modelo establecido en el Anexo II.2 del pliego, documentación que se especifica en el anexo II para aplicación de criterios de adjudicación distintos del precio, indicación de la parte del contrato que se tenga previsto subcontractar, señalando el nombre o perfil empresarial, definido por referencia a las condiciones de solvencia profesional o técnica, de los subcontratistas a los que vayan a encomendar su realización

3. Vigencia del Acuerdo Marco

- (37) El plazo de vigencia del Acuerdo Marco era de dos años y se previó que podía ser prorrogado antes de finalizar su vigencia, sin que el plazo total, incluidas las prórrogas, pudiera exceder de cuatro años, salvo situación excepcional debidamente justificada. Solo podían adjudicarse contratos basados en el Acuerdo Marco durante la vigencia de éste. La duración de los contratos basados en el Acuerdo Marco sería independiente a la duración de éste, y sería la necesaria para la ejecución de los trabajos encargados.
- (38) Se preveía que, por razones de interés público, pudieran existir modificaciones una vez perfeccionado el Acuerdo Marco, en los casos y forma previstos en los artículos 203 a 207 y 222 de la LCSP, justificándose en el expediente de contratación.
- (39) La ejecución de los contratos basados en el Acuerdo Marco se debía realizar a riesgo y ventura del contratista, con sujeción a las cláusulas del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (PCAP) y del Pliego de Prescripciones Técnicas (PPT), y de acuerdo con las instrucciones de ALOKABIDE.

4. División en 5 lotes

- (40) El Anexo I del PPT indicaba que el parque de viviendas agrupado en cada lote geográfico era muy heterogéneo, y que cada lote respondía a una zona con cierta coherencia espacial, equilibrada a nivel de tipología de edificios y viviendas, y antigüedad. Además, dentro de cada lote detallaba el número de viviendas y su ubicación en cada municipio.
- (41) Los lotes y el número de viviendas en cada uno fueron:
 - **LOTE 1 - Municipios de Álava:** edificios gestionados en la provincia de Álava y el municipio de Orduña, sin incluir los de Artziniega, Okondo, Ayala, Laudio y Amurrio (enmarcados en el Lote 3); y Aramaio (incluido en el lote 4), **4.471** viviendas gestionadas.

- **LOTE 2 - Municipios de Bizkaia Gran Bilbao:** edificaciones gestionadas, ubicadas en la provincia de Bizkaia, en las ubicaciones del Gran Bilbao, **6.735** viviendas gestionadas.
 - **LOTE 3 - Municipios de Bizkaia resto:** edificios y viviendas gestionados en la provincia de Bizkaia, incluyendo los de Artziniega, Okondo, Ayala, Laudio y Amurrio (Álava); y excluyendo Orduña (incluida en el lote 1), **2.260** viviendas gestionadas.
 - **LOTE 4 - Municipios de Gipuzkoa comarcas Deba y Goierri:** edificios y viviendas gestionados en la provincia de Gipuzkoa, en la zona del Deba (incluidos los municipios de Azkoitia y Azpeitia) y Goierri, incluyendo el municipio de Aramaio (Álava), **2.313** viviendas gestionadas.
 - **LOTE 5 - Municipios de Gipuzkoa resto:** edificios y viviendas gestionados en la provincia de Gipuzkoa, excluidos los municipios del lote 4, **2.848** viviendas gestionadas.
- (42) En cada lote se indicó que, durante la vigencia del contrato, el patrimonio se vería incrementado debido a las incorporaciones patrimoniales fruto de la actividad de promoción de la entidad, y que los edificios y viviendas se adscribirían al lote que, por proximidad u otros motivos, considerase oportuno el Área Técnica.
- (43) En cada lote se contemplaron 12 especialidades, en función del tipo de trabajo a desarrollar, detallando el PPT las tareas a desarrollar en cada especialidad:
- 1. *MULTIGREMIO*
 - 2. *ESPECIALISTA: ELECTRICIDAD, ELECTRÓNICA Y PORTEROS AUTOMÁTICOS*
 - 3. *ESPECIALISTA: CERRAJERÍA*
 - 4. *ESPECIALISTA: DESINFECCIONES Y PLAGAS*
 - 5. *ESPECIALISTA: FONTANERÍA Y CALEFACCIÓN*
 - 6. *ESPECIALISTA: LIMPIEZAS Y RETIRADA DE ENSERES*
 - 7. *ESPECIALISTA: PINTURA*
 - 8. *ESPECIALISTA: MANTENIMIENTO Y SUSTITUCIÓN DE CALDERAS INDIVIDUALES*
 - 9. *ESPECIALISTA: MANTENIMIENTO Y SUSTITUCIÓN DE ELECTRODOMÉSTICOS*
 - 10. *ESPECIALISTA: TRATAMIENTO DE HUMEDADES Y AISLAMIENTOS*
 - 11. *ESPECIALISTA: INSPECCIONES PERIÓDICAS OBLIGATORIAS (OCAS)*
 - 12. *ESPECIALISTA: MANTENIMIENTO DE CUBIERTAS.*
- (44) Una misma empresa podía presentarse a los lotes y especialidades que resultasen de su interés, sin que existiera limitación en la licitación.
- (45) Si, en cualquiera de los lotes, una empresa resultaba adjudicataria de multigremio, en ese mismo lote no podía ser adjudicataria de otra especialidad, salvo en caso de que esta otra especialidad hubiera quedado desierta.

Exceptuando la especialidad multigremio, no existió ninguna otra limitación en la adjudicación del resto de especialidades, de modo que una misma licitadora podía resultar adjudicataria de una o varias especialidades, en uno o varios lotes.

5. Solvencia técnica

- (46) En la cláusula 5 del PCAP, respecto a la solvencia técnica, se exigió, entre otros aspectos, lo siguiente:
- El equipo mínimo adscrito al servicio debía estar formado por 1 coordinador/a en cada Territorio Histórico⁵, que garantiza el cumplimiento de plazos y la comunicación permanente con cada oficina territorial y servicio técnico de ALOKABIDE.
 - Si la empresa adjudicataria se presentaba a un único lote, debía asignar un coordinador para el servicio.
 - Si la empresa se presentaba a dos lotes del mismo Territorio Histórico (2 y 3; 4 y 5, por ejemplo), debía asignar un coordinador para el servicio.
 - Si la empresa se presentaba a dos lotes de distintos Territorios Históricos (3 y 4; 1 y 4, por ejemplo), debía asignar dos coordinadores para el servicio.
 - El coordinador/a debía tener una experiencia mínima de dos años en servicios similares.
 - Se debía presentar una declaración del personal técnico humano del que se disponía para la prestación del servicio y su cualificación profesional (DEUC).
 - Se debía presentar una declaración indicando la maquinaria, material y equipo técnico del que se disponía para la ejecución de las obras. Al menos, se debía disponer de una dirección de correo electrónico para la remisión de las órdenes y comunicaciones de fin de órdenes de trabajo (OT) y una cámara fotográfica con resolución mínima 750 kb para envío de finales de OT y diagnósticos diversos.

6. Uniones Temporales de Empresas (UTE), solvencia de otras entidades y subcontratación

- (47) Si varios empresarios concurrían constituyendo una UTE, cada uno de los que la componían debía acreditar su capacidad de obrar presentando todos y cada uno de ellos un formulario DEUC separado.

Además, se debía presentar un escrito de compromiso de constituirse formalmente en unión temporal en caso de resultar adjudicatarios del contrato, en el que indicarían los nombres y circunstancias de los empresarios que se agrupaban, el porcentaje de participación de cada uno

⁵ Las licitadoras debían presentar en la fase de licitación una declaración responsable de la experiencia de la persona que se comprometían a adscribir como coordinadora; las propuestas como adjudicatarias debían acreditar bien mediante certificación —si esa persona ha prestado servicios a entidades del sector público—, bien mediante declaración jurada, junto con la documentación justificativa —si ha prestado servicios a entidades privadas—, indicando el servicio prestado, la entidad y el plazo.

de ellos y la designación de un representante o apoderado único de la unión que debía de ostentar la plena representación de ésta, y el documento debía estar firmado por los representantes de cada una de las empresas.

Se indicó que para la determinación de la solvencia de las UTE se acumularían las características acreditadas por cada uno de sus integrantes.

- (48) Si un empresario se presentaba individualmente no podía hacerlo en una UTE, ni tampoco figurar en más de una.
- (49) Para acreditar la solvencia, el empresario podía basarse en la solvencia y medios de otras entidades, independientemente de la naturaleza jurídica de los vínculos que tuviera con ellas, siempre que demostrase que, para la ejecución del contrato, disponía efectivamente de esos medios. Si la licitadora recurría a la capacidad de otra u otras entidades para acreditar solvencia, debía también aportar el DEUC separado de esa otra u otras entidades.
- (50) Se permitió la subcontratación, sin que hubiera prestaciones que no fueran susceptibles de subcontratación, teniendo que indicarse en la oferta la parte del contrato que se pretendía subcontratar.

No se previeron pagos directos a subcontratistas.

7. Criterios de valoración

- (51) El órgano de contratación debía adjudicar el Acuerdo Marco a las licitadoras que hubieran realizado las mejores proposiciones mediante la aplicación de los criterios objetivos de adjudicación establecidos en la cláusula 6 del Anexo I del PCAP.

Estos criterios fueron:

Tabla 1. Criterios de adjudicación

Criterios sujetos a fórmulas	a.- Precio (51 puntos)	Máximo 51 puntos
	1.- Precio (51 puntos máximo)	
	b.- Calidad (49 puntos máximo)	Máximo 49 puntos
	1.- Asistencia técnica a usuarios de ALOKABIDE (9 puntos máximo)	
	* Reducción en plazo de reparación de OTs (puesta a punto vivienda)	9 puntos máx.
	2.- Prestación del servicio y operación, coordinación con ALOKABIDE (11 puntos máximo)	
	* Reducción en el plazo de entrega de facturas	3 puntos máx.
	* Seguimiento del servicio: plan de seguimiento y evaluación continua (cuadro de mando mensual)	5 puntos máx.
	* Comunicación finalización trabajos	3 puntos máx.
	3.- Organización, cualificación y experiencia del personal adscrito al contrato que vaya a ejecutar el mismo, entendiendo que la calidad de dicho personal afecta de manera significativa a su mejor ejecución (21 puntos máximo)	
	* Equipo mínimo	6 puntos máx.

	* Fomento de la incorporación de la mujer	3 puntos máx.
	* Formación técnica específica	8 puntos máx.
	* Conocimientos de Euskera	4 puntos máx.
	4.- Características sociales del contrato (6 puntos máximo)	
	* Plan de Igualdad	3 puntos máx.
	* Fomento de la Integración social	3 puntos máx.
	5.- Aspectos medioambientales (2 puntos máximo)	
	* Vehículos (aspecto medioambiental)	2 puntos máx.
	Total (a+b)	100 puntos

8. Precios unitarios máximos y presunción de anormalidad

- (52) En la cláusula 6 del Anexo I del PCAP se indicó que se debían realizar tantas ofertas como especialidades y lotes se licitasen. Se incluyó un cuadro donde se indicaba el sumatorio de precios unitarios máximos por especialidad para todos los lotes.
- (53) El Anexo 3 del PPT contenía una tabla Excel con los precios base de ALOKABIDE para cada especialidad.

Se debían indicar los precios unitarios de todas las especialidades a las que, por lote, se presentase oferta —columna «*Precio Unitario Ofertado (€)*»—. Si se presentaba oferta a más de un lote, se debían presentar tantos Excel como lotes a los que se ofertaba, y tantas propuestas de oferta —documento «*Anexo II.1_Modelo de Oferta económica*»— como especialidades.

- (54) Las ofertas se considerarían incursas en presunción de anormalidad cuando el sumatorio del precio de cada especialidad y lote fuera inferior a 25 unidades porcentuales del Presupuesto Base de Licitación de esa especialidad y lote, y fueran inferiores en más de 15 unidades porcentuales a la media aritmética de las ofertas presentadas.

9. Procedimiento de asignación de trabajos

- (55) Para la asignación de los trabajos no se preveía una nueva licitación, sino que, dentro de un mismo lote y especialidad, ALOKABIDE, a través de su Área Técnica, asignaría las distintas OTs en función de la puntuación obtenida en la fase de licitación del Acuerdo Marco y del volumen de facturación de dicho lote y especialidad, según los siguientes porcentajes de facturación:

Especialidad MULTIGREMIO: 3 proveedores por lote:

45 % al proveedor que ocupa la primera posición del registro activo.

35 % al proveedor que ocupa la segunda posición del registro activo.

20 % al proveedor que ocupa la tercera posición del registro activo.

Especialidad ESPECIALIDADES: 2 proveedores por lote:

60 % al proveedor que ocupa la 1ª posición del registro activo.

40 % al proveedor que ocupa la 2ª posición del registro activo.

- (56) La asignación podría sufrir una variación en más o en menos 5 %, en función del desarrollo de la asignación de incidencias por parte del Área Técnica de ALOKABIDE, o bien ajustarse en función de la evolución de la actividad, disponibilidad de proveedores en dicha especialidad y cargas de trabajo, para garantizar un servicio eficiente a las personas usuarias finales de los edificios y viviendas, y evitar picos de saturación en los proveedores del Registro.
- (57) Para los supuestos de adjudicación y vacantes se preveía que:
- *Como excepción al criterio de asignación señalado, si en una especialidad sólo hubiera una empresa adjudicataria, el 100% del trabajo previsto en este lote y especialidad, se asignaría a esta empresa.*
 - *En caso de quedar una especialidad vacante, los trabajos previstos se solicitarían a las empresas multigremio del mismo lote, manteniendo la asignación prevista en dicha especialidad de multigremio y quedando el presupuesto estimado en la especialidad vacante, adscrito a la especialidad de multigremio. Esto es, la asignación del importe previsto en la especialidad se distribuiría entre las empresas de la categoría multigremio, según lo previsto.*
- (58) El Anexo I del PCAP indicó que el *Registro de Proveedores de reparación activo* estaría compuesto, en cada uno de los 5 lotes, por 3 empresas multigremio y por 2 empresas especialistas en cada tipo de trabajo. Las que hubieran obtenido la mayor puntuación en su lote realizarían las reparaciones y reformas derivadas de la gestión de ALOKABIDE.
- (59) El resto de las empresas participantes en la licitación que no hubieran accedido al *Registro* permanecerían en estado de RESERVA, ordenadas según la puntuación obtenida en su lote, y podrían ser activadas en el *Registro*, en cada lote y especialidad, cuando alguna de las empresas pertenecientes al *Registro de Proveedores activo* causase baja (definitiva) y, con carácter temporal hasta resolverse el retraso, cuando concurrieran en multigremio más de 75 OTs y en especialistas más de 20 OTs en estado “retrasado” al menos una semana.

IV. MERCADO

1. Consideraciones generales

- (60) La vivienda es un bien esencial, declarado de interés general en la [Ley 12/2023, de 24 de mayo](#), por el derecho a la vivienda. Por ello es hoy uno de los principales desafíos sociales y económicos de Euskadi y de su entorno a nivel nacional e internacional.

Los problemas de acceso a la vivienda se han agravado en los últimos años, con importantes consecuencias económicas y sociales. Nos enfrentamos a una crisis de oferta que afecta no solo a los colectivos más vulnerables, sino también a amplias capas de las clases medias, que ven cómo el acceso a una vivienda digna se convierte en un reto cada vez mayor. La edad de emancipación se retrasa, el porcentaje de ingresos destinado a la vivienda se dispara y el parque disponible sigue sin crecer al ritmo necesario.

- (61) En consecuencia, desde el Gobierno Vasco se han desplegado un conjunto de medidas que actúan tanto sobre la demanda de vivienda como sobre la oferta. Así, se están reforzando las políticas de alquiler público y asequible, ampliando las prestaciones destinadas a facilitar el acceso a la vivienda y consolidando mecanismos de intervención sobre el mercado, como la declaración de zonas tensionadas, con medidas específicas para frenar la escalada de precios y penalizar a quienes incumplan la normativa.
- (62) Pero es un hecho constatado que la clave para revertir la crisis de la vivienda está en la oferta. En consecuencia, las diferentes administraciones están implementando diversas medidas que permitan ampliar significativamente la oferta de alquiler asequible. En este contexto, el [Plan Director de Vivienda 2025-2027](#) se inscribe en la estrategia a largo plazo marcada por el Pacto Social por la Vivienda que persigue alcanzar en el año 2035 las 50.000 viviendas de alquiler asequible y aumentar en un 50 % las viviendas de protección pública pasando de las 74.000 actuales a 116.000.

Para avanzar en esta línea, ALOKABIDE se configura como un instrumento esencial del Gobierno Vasco, al permitir la implementación de gran parte de estas actuaciones y contribuir al desarrollo de la función social de la vivienda a través de la política de alquiler.

- (63) El objeto del Acuerdo Marco de servicios de reparación y mantenimiento —en el que se ha producido la conducta contraria a la competencia analizada en este expediente— conecta con los ejes estratégicos de ALOKABIDE, dando un soporte de relevancia a la gestión integral de dicha sociedad pública para garantizar un servicio de calidad y proximidad a los usuarios de las viviendas gestionadas.

Uno de los pilares de la gestión integral del arrendamiento de ALOKABIDE —junto con el acompañamiento social y la gestión de contratos de arrendamiento— es la atención y resolución de las incidencias técnicas que se originan en los edificios y viviendas, y el mantenimiento y conservación del parque público de alquiler⁶.

2. Mercado afectado

- (64) Las infracciones a la competencia se verifican en el mercado relevante donde éstas se han producido. Siguiendo a la [Comunicación C/2024/1645](#) relativa a la definición de mercado de referencia a efectos de la normativa comunitaria en materia de competencia (Comunicación sobre la definición del mercado de referencia), el mercado de referencia en el que se valora la dinámica de la competencia comprende, de forma general, una doble dimensión: producto y espacio geográfico.

⁶ Anexo I del PCAP, Características del Acuerdo Marco.

- (65) Aunque la definición exacta del mercado no resulta imprescindible cuando el expediente objeto de incoación se refiere a una infracción del artículo 3 de la LDC⁷, como es el caso que nos ocupa, resulta pertinente su delimitación para dar contexto al ámbito en que las conductas se han llevado a cabo y para determinar el importe de la sanción a imponer, pues uno de los criterios establecidos en el artículo 64.1 de la LDC para determinar el importe de una eventual sanción es la dimensión y características del mercado afectado por la infracción.
- (66) El concepto de mercado afectado por la conducta infractora viene determinado por el ámbito en el que las conductas hayan producido o sean susceptibles de producir efectos sobre las condiciones de competencia efectiva, de tal forma que son las propias empresas partícipes en una práctica restrictiva de la competencia las que, con sus conductas anticompetitivas, determinan el ámbito afectado por la infracción, que depende de la delimitación geográfica y de producto en el que la infracción haya producido o sea susceptible de producir efectos sobre las condiciones de competencia efectiva. Es decir, son las propias empresas partícipes en una práctica restrictiva de la competencia las que con sus conductas anticompetitivas determinan el ámbito afectado por la infracción⁸.
- (67) De acuerdo con el párrafo 12 de la Comunicación sobre la definición del mercado de referencia, el **mercado de producto** comprende todos aquellos productos que los clientes consideren intercambiables o sustituibles por el producto de la(s) empresa(s) afectada(s), sobre la base de las características de los productos, sus precios y su uso previsto, teniendo en cuenta las condiciones de competencia y la estructura de la oferta y la demanda en el mercado.

En el presente caso, las conductas analizadas en este expediente afectan a una licitación pública, en concreto, a la licitación del *Acuerdo Marco del Registro de Proveedores con objeto de disponer de un servicio de atención de reparaciones y reformas para mantener y conservar los edificios y viviendas gestionados por ALOKABIDE* (expediente CON-2024-SE-0003).

⁷ La Comunicación sobre la definición del mercado de referencia no se refiere a los supuestos de falseamiento de la competencia por actos desleales porque éstos no aparecen contemplados en la normativa europea.

En los expedientes de abuso de posición dominante por infracción del artículo 2 de la LDC, la delimitación del mercado relevante tiene carácter esencial. Sin embargo, en los supuestos de aplicación de conductas colusorias del artículo 1 de la LDC esa delimitación es importante pero no esencial, ya que como señala el Tribunal Supremo —entre otras [ECLI:ES:TS:2024:1411](#)— no resulta determinante para la definición del tipo sancionador.

En los expedientes en los que lo que se examina es la infracción del artículo 3 de la LDC, la delimitación del mercado relevante no es tan exhaustiva (Resolución del Consejo de la CNC de 29 de julio de 2011, [S/0184/09](#) - *Gas Natural*; Resolución del Consejo de la CNC de 24 de febrero de 2012, [S/0213/10](#) - *Iberdrola Sur*; Resolución del Consejo de la CNC de 11 de junio de 2012, [S/0304/10](#) - *Endesa*; Resolución del Consejo de la CNC de 9 de enero de 2013, [S/0299/10](#) - *Consejo Colegios Odontólogos y Estomatólogos*; Resolución del Consejo de la Sala de Competencia del Consejo de la CNMC de 5 de octubre de 2022, [S/0013/20](#) - *Audax Renovables*; Resolución de la Comisión Galega de la Competencia de 15 de noviembre de 2024, [9/2024](#) - *Licitación servicios de limpieza, desinfección y gestión de residuos*).

⁸ Entre otras, Resolución de la Sala de Competencia del Consejo de la CNMC de 10 de julio de 2024, [S/0016/21](#) - *Suministro de alimentos* y Resolución de la Sala de Competencia del Consejo de la CNMC de 26 de julio de 2018, [S/DC/0565/15](#) - *Licitaciones de aplicaciones informáticas*.

El servicio que deben prestar las empresas inscritas en este *Registro* abarca las siguientes áreas: multigremio; electricidad, electrónica y porteros automáticos; cerrajería; desinfecciones; fontanería y calefacción; limpiezas y retirada de enseres; pintura; mantenimiento y sustitución de calderas individuales; mantenimiento y sustitución de electrodomésticos; tratamiento de humedades y aislamientos; inspecciones periódicas obligatorias y mantenimiento de cubiertas. Estos trabajos se llevan a cabo en los edificios de viviendas gestionados por ALOKABIDE.

Es el objeto del propio expediente de contratación, sujeto a licitación pública convocada por ALOKABIDE, el que delimita el mercado, ya que en las licitaciones públicas la competencia se produce *por el mercado* y no *en el mercado*. El mercado queda cerrado una vez que se ha adjudicado el contrato por todo el tiempo de vigencia de éste, es decir dos (2) años y otros dos (2) de prórroga.

- (68) Por su parte, el **mercado geográfico** de referencia comprende la zona geográfica en la que la(s) empresa(s) afectada(s) ofrecen o demandan los productos de referencia, en la que las condiciones de competencia son lo suficientemente homogéneas como para que puedan valorarse los efectos del comportamiento que se investiga, y que puede distinguirse de otras zonas geográficas, en particular, porque las condiciones de competencia son sensiblemente distintas en dichas zonas.

En el presente caso, el elemento clave para la determinación del ámbito geográfico es el ámbito de actuación de ALOKABIDE, que se circunscribe a la CAE. Así, en el procedimiento de contratación se han definido cinco (5) lotes, distribuidos por un criterio geográfico de proximidad de los municipios que los componen, que incluyen todos los municipios de la CAE.

- (69) En síntesis, el mercado afectado es el de los servicios de obras de reparación y reforma necesarias para el mantenimiento y conservación del parque edificatorio gestionado por ALOKABIDE, expediente CON-2024-SE-0003.

3. Análisis de la oferta y la demanda

- (70) Hay que resaltar la importancia del mercado del mantenimiento y conservación del parque edificatorio residencial de la CAE, en la medida en que constituye uno de los pilares fundamentales de la actividad del sector de la construcción.

En este sentido, según la [Encuesta de Construcción](#) del EUSTAT, la cifra total de negocio del sector de la construcción alcanza los 10.675 millones de euros en 2024, y, dentro de ella, destaca de forma muy clara la restauración residencial, que se consolida como el principal motor de la edificación —con 2.851 millones de euros, esta actividad representa el 26,7 % del total—.

Este protagonismo refleja la creciente importancia de la renovación del parque residencial existente, vinculada a factores como la antigüedad de los edificios, la mejora de la eficiencia energética y la adaptación a nuevas necesidades habitacionales.

Tabla 2. Distribución de la cifra de negocios del sector Construcción de la CAE

	Miles de euros	Porcentaje
TOTAL CIFRA DE NEGOCIO	10.675.023	100
EDIFICACIÓN	6.955.147	65,2
1.1 Obra nueva residencial	1.804.666	16,9
1.2 Obra nueva no residencial	1.080.973	10,1
1.3 Restauración residencial	2.851.395	26,7
1.4 Restauración no residencial	1.218.113	11,4
OBRA CIVIL	1.983.430	18,6
2.1 Obra nueva	1.222.335	11,5
2.2 Grandes reparaciones	761.094	7,1
PROMOCIÓN INMOBILIARIA	1.692.781	15,9
OTRAS ACTIVIDADES NO CONSTRUCCIÓN	43.666	0,4

Fuente: Eustat. Encuesta de la construcción

- (71) Desde el punto de vista de la **oferta** los servicios de obras de reparación y reforma para la gestión del mantenimiento y conservación del parque edificatorio de ALOKABIDE son prestados por empresas muy diversas en cuanto a dimensión —principalmente microempresas y pequeñas y medianas empresas—, la mayoría de la cuales se dedica a la instalación y al mantenimiento de los servicios que ofrece.

En este sentido, la idea de una oferta muy atomizada, caracterizada por la existencia de un elevado número de operadores sin que ninguno ocupe una posición preponderante en el mercado, queda claramente reforzada por los datos disponibles. Así, según el EUSTAT, [Directorio de Actividades Económicas](#), a 1 de enero de 2025 existían en la CAE un total de 19.076 establecimientos del sector de la construcción, que empleaban a 56.873 personas. Esta relación entre número de empresas y empleo pone de manifiesto una estructura empresarial mayoritariamente de pequeño tamaño, con una media aproximada de tres (3) personas empleadas por establecimiento, lo que confirma el alto grado de atomización del sector.

- (72) A la licitación del expediente CON-2024-SE-0003 concurren 22 empresas, de las cuales 15 resultaron adjudicatarias⁹. El 87 % de las empresas participantes en el procedimiento son microempresas y pequeñas empresas¹⁰.

⁹ En el documento 01_INFORME NECESIDAD AM_20240110_REV14 subsanado se señala que no podían participar en la licitación las empresas que estaban prestando el servicio de Atención Técnica de ALOKABIDE (CON-2023-SE-0015), ni las empresas vinculadas a éstas: «Cabe señalar que la presente licitación y la licitación del Servicio de Atención Técnica son incompatibles debido al conflicto de interés que se puede crear durante el desarrollo de los servicios objeto de este pliego, por lo tanto, no se podrán presentar a la presente licitación las empresas adjudicatarias que están prestando actualmente el servicio de Atención Técnica de Alokabide (CON-2023-SE-0015), ni las empresas que a éstas estén vinculadas, entendiéndose por tales las que se encuentren en alguno de los supuestos previstos en el artículo 42 del Código de Comercio».

¹⁰ La definición de PYME está recogida en el Anexo I del [Reglamento \(UE\) n.º 651/2014 de la Comisión](#).

- (73) Desde el punto de vista de la **demanda**, ALOKABIDE constituye el único operador solicitante de los servicios prestados por las empresas inscritas en el Registro. No obstante, el potencial de demanda resulta significativo, dado que, conforme a lo establecido en los pliegos de la licitación, el parque de viviendas susceptibles de requerir servicios de mantenimiento asciende a 18.627 unidades.

Además, se prevé que este patrimonio se vea incrementado durante la vigencia del contrato, debido a las incorporaciones de más viviendas fruto de la actividad de promoción de la entidad.

Tabla 3. Viviendas del parque de alquiler de ALOKABIDE

Lote	Municipios	Número de viviendas
Lote 1	Municipios de Álava [excepto Artziniega, Okondo, Ayala, Laudio y Amurrio (lote 3) y Aramaio (lote 4)] y Orduña (Bizkaia)	4.471
Lote 2	Municipios de Bizkaia (Gran Bilbao)	6.735
Lote 3	Resto municipios de Bizkaia (excepto Orduña) e incluyendo Artziniega, Okondo, Ayala, Laudio y Amurrio	2.260
Lote 4	Municipios de Gipuzkoa: comarcas Deba y Goierri, incluyendo Azkoitia y Azpeitia y Aramaio.	2.313
Lote 5	Resto municipios de Gipuzkoa	2.848
Total		18.627

Fuente: PPT del expediente CON-2024-SE-0003

- (74) El Presupuesto Base de Licitación, sin IVA, asciende a 15.790.492,55 euros (plazo de ejecución del contrato de dos (2) años), desglosado en los siguientes lotes y especialidades:

Tabla 4. Presupuesto Base de Licitación expediente CON-2024-SE-0003

PRESUPUESTO BASE DE LICITACIÓN PRIMER AÑO						
	ESPECIALIDAD	LOTE 1 (€)	LOTE 2 (€)	LOTE 3 (€)	LOTE 4 (€)	LOTE 5 (€)
1	MULTIGREMIO	1.338.891,76	1.428.233,85	974.038,74	719.686,99	619.812,70
2	ESPECIALISTA: ELECTRICIDAD, ELECTRÓNICA Y PORTEROS AUTOMÁTICOS	69.530,72	60.470,21	40.351,49	20.994,49	10.511,57
3	ESPECIALISTA: CERRAJERÍA	43.551,25	21.597,87	14.412,15	9.194,71	5.937,53
4	ESPECIALISTA: DESINFECCIONES Y PLAGAS	30.175,69	31.048,06	9.859,87	8.173,08	6.551,76
5	ESPECIALISTA: FONTANERÍA Y CALEFACCIÓN	85.084,66	81.504,19	54.387,36	21.150,69	20.318,36
6	ESPECIALISTA: LIMPIEZAS Y RETIRADA DE ENSERES	23.940,50	20.742,32	13.841,25	12.259,62	7.780,21
7	ESPECIALISTA: PINTURA	18.798,41	9.763,31	7.736,58	7.717,42	6.412,28
8	ESPECIALISTA: MANTENIMIENTO Y SUSTITUCIÓN DE CALDERAS INDIVIDUALES	234.078,83	210.740,93	124.338,90	136.043,28	90.363,13
9	ESPECIALISTA: MANTENIMIENTO Y SUSTITUCIÓN DE ELECTRODOMÉSTICOS	210.153,75	130.462,16	87.056,78	108.836,34	84.017,34
10	ESPECIALISTA: TRATAMIENTO DE HUMEDADES Y AISLAMIENTOS	25.184,52	13.017,75	8.143,76	12.668,27	14.273,79
11	ESPECIALISTA: INSPECCIONES PERIÓDICAS OBLIGATORIAS (OCAS)	12.971,64	6.208,87	5.500,45	6.425,39	1.917,49
12	ESPECIALISTA: MANTENIMIENTO DE CUBIERTAS	249.577,40	81.424,74	54.387,36	45.558,33	37.350,78
	SUMA	2.341.939,13	2.095.214,26	1.394.054,69	1.108.708,61	905.246,94
	SUMA de LOTES	7.845.163,63 €				

PRESUPUESTO BASE DE LICITACIÓN SEGUNDO AÑO						
	ESPECIALIDAD	LOTE 1 (€)	LOTE 2 (€)	LOTE 3 (€)	LOTE 4 (€)	LOTE 5 (€)
1	MULTIGREMIO	1.353.633,17	1.450.768,21	988.474,88	727.733,96	625.471,28
2	ESPECIALISTA: ELECTRICIDAD, ELECTRÓNICA Y PORTEROS AUTOMÁTICOS	70.296,26	61.424,30	40.949,54	21.229,23	10.607,54
3	ESPECIALISTA: CERRAJERÍA	44.030,75	21.938,64	14.625,75	9.297,52	5.991,74
4	ESPECIALISTA: DESINFECCIONES Y PLAGAS	30.507,93	31.537,93	10.006,00	8.264,46	6.611,57
5	ESPECIALISTA: FONTANERÍA Y CALEFACCIÓN	86.021,45	82.790,14	55.193,43	21.387,18	20.503,86
6	ESPECIALISTA: LIMPIEZAS Y RETIRADA DE ENSERES	24.204,09	21.069,59	14.046,39	12.396,69	7.851,24
7	ESPECIALISTA: PINTURA	19.005,39	9.917,36	7.851,24	7.803,71	6.470,82
8	ESPECIALISTA: MANTENIMIENTO Y SUSTITUCIÓN DE CALDERAS INDIVIDUALES	236.656,07	214.065,96	126.181,72	137.564,40	91.188,10
9	ESPECIALISTA: MANTENIMIENTO Y SUSTITUCIÓN DE ELECTRODOMÉSTICOS	212.467,58	132.520,56	88.347,04	110.053,26	84.784,38
10	ESPECIALISTA: TRATAMIENTO DE HUMEDADES Y AISLAMIENTOS	25.461,81	13.223,14	8.264,46	12.809,92	14.404,10
11	ESPECIALISTA: INSPECCIONES PERIÓDICAS OBLIGATORIAS (OCAS)	13.114,46	6.306,83	5.581,97	6.497,23	1.935,00
12	ESPECIALISTA: MANTENIMIENTO DE CUBIERTAS	252.325,29	82.709,45	55.193,43	46.067,73	37.691,78
SUMA		2.367.724,25	2.128.272,11	1.414.715,85	1.121.105,29	913.511,41
SUMA de LOTES		7.945.328,91 €				

(75) Los lotes y especialidades respecto de los cuales INKUDE, PROMUZA y UGAO presentaron oferta ascienden a un importe de 15.202.587,05 euros, lo que representa el 96 % del Presupuesto Base de Licitación.

(76) UGAO resultó adjudicataria de un total de 34 lotes y especialidades, obteniendo distintos porcentajes de adjudicación en función de la posición alcanzada en la valoración de las ofertas.

El importe total adjudicado asciende a 4.988.348,86 euros (el 32 % del Presupuesto Base de Licitación) para los dos primeros años de ejecución del contrato, condicionado a los trabajos que finalmente se lleven a cabo.

V. HECHOS ACREDITADOS

(77) Se presentaron 22 empresas¹¹ a la licitación del Acuerdo Marco que tiene por objeto la selección de contratistas para la creación de un *Registro de Proveedores con objeto de disponer de un servicio de atención de reparaciones y reformas para mantener y conservar los edificios y viviendas gestionados por ALOKABIDE* (expediente CON-2024-SE-0003).

Entre las empresas licitadoras se encontraron INKUDE, PROMUZA y UGAO.

¹¹ PROMUZA 2007, S.L., INKUDE ZERBITZUAK, S.L., UGAO INSTALACIONES, S.L., BASAERAIRI, S.L., CONSTRUCCIONES Y OBRAS NERVIÓN, S.L., ARTARRIA OBRA Y RESTAURACIÓN EN PIEDRA, S.L.U., CÍA DE ASISTENCIAS GENERALES, S.A., INSTALACIONES ELECTRICAS EKOARGI, S.L., ELECNOR SERVICIOS Y PROYECTOS, S.A., BEITU DIGITALA, S.L., BALRRRIA S.G.P, S.L., LIMPIEZAS ABANDO, S.L., CONTROL DE PLAGAS PASSER, S.L., JARMANT HUERTO VERSALLES, S.L.U., DISA 2000, S.L., CONSTRUCCIONES ZABALANDI, S.L., ZAINDU & KONPONDU, S.L., NAVARRO PINTURA DECORATIVA E INDUSTRIAL, S.L., SARETEKNIKA SERVICIOS GLOBALES DE POSVENTA, S.COOP., ZUBIEL, S.L., AMETSA REHABILITACIONES, S.L. y SERVICIOS INTEGRALES SERVICEX NORTE, S.L.

- (78) Las tres mercantiles tienen los mismos administradores solidarios, los hermanos **[hermano 1]**, **[hermano 2]** e **[hermano 3]**, si bien las propuestas presentadas por cada una de las empresas están firmadas por un representante distinto: **[hermano 2]**, por INKUDE; **[hermano 1]**, por PROMUZA; e **[hermano 3]**, por UGAO.
- (79) Las empresas PROMUZA y UGAO pertenecen al mismo grupo empresarial, siendo su única accionista la empresa INMUZA, que tiene los mismos administradores solidarios que INKUDE, PROMUZA y UGAO: los hermanos **[hermano 1]**, **[hermano 2]** e **[hermano 3]** (*Declaración de empresas pertenecientes al mismo grupo folios 143 y 172*).
- (80) Las empresas INKUDE, PROMUZA y UGAO se encuentran en la misma ubicación física, en el Polígono Industrial de Usila, calle 1, pabellón 11, cada una en un módulo propio, pero contiguos (módulos 1, 2 y 3, respectivamente).
- (81) INKUDE, cuyo objeto social es la prestación de servicios de confección y asesoramiento empresarial, indica en su DEUC que recurre a la capacidad de UGAO, por lo que presenta el DEUC de ésta. Además, declara que tiene intención de subcontratar a UGAO (*folio 180*).
- UGAO, por su parte, declara que aporta solvencia a INKUDE y no subcontrata (*folios 204-205*).
- (82) En el ANEXO VIII (*Compromiso de integración de solvencia con medios externos*) presentado por INKUDE indica que integra la solvencia con los medios prestados por UGAO, quien pone a su disposición la experiencia, medios personales y materiales (*folio 200*).
- (83) Las tres mercantiles presentaron propuestas a los mismos lotes y especialidades. En concreto, presentaron oferta en todos los lotes [cinco (5) lotes], y dentro de cada lote a las mismas ocho (8) especialidades [de un total de doce (12)]. Ninguna ha presentado oferta al resto de especialidades. Las especialidades a las que se han presentado son las siguientes:
1. MULTIGREMIO
 2. ESPECIALISTA: ELECTRICIDAD, ELECTRÓNICA Y PORTEROS AUTOMÁTICOS
 5. ESPECIALISTA: FONTANERÍA Y CALEFACCIÓN
 7. ESPECIALISTA: PINTURA
 8. ESPECIALISTA: MANTENIMIENTO Y SUSTITUCIÓN DE CALDERAS INDIVIDUALES
 9. ESPECIALISTA: MANTENIMIENTO Y SUSTITUCIÓN DE ELECTRODOMÉSTICOS
 10. ESPECIALISTA: TRATAMIENTO DE HUMEDADES Y AISLAMIENTOS
 12. ESPECIALISTA: MANTENIMIENTO DE CUBIERTAS
- (84) La fecha y hora en la que las tres empresas presentaron sus ofertas a la licitación del Acuerdo Marco fue la siguiente:
- INKUDE: 12 de marzo de 2024, a las 11:55:51 (*folio 1428*).
 - PROMUZA: 13 de marzo de 2024, a las 13:23:51 (*folio 1445*).
 - UGAO: 12 de marzo de 2024, a las 18:19:33 (*folio 1465*).

- (85) Los recursos humanos que se comprometieron a adscribir al contrato reflejan la identidad de las personas coordinadoras de equipo en las tres empresas (Anexo VII del Sobre 1) (*folios 137-142, 166-171 y 194-199*):

Tabla 5. Documentación sobre 1, Anexo VII - Coordinadores de equipos

LOTE	INKUDE	PROMUZA	UGAO
LOTE 1	[persona trabajadora 1]	[persona trabajadora 4]	[persona trabajadora 4]
LOTE 2 y 3	[persona trabajadora 2]	[persona trabajadora 3]	[persona trabajadora 2]
LOTE 4 y 5	[persona trabajadora 3]	[persona trabajadora 1]	[persona trabajadora 5]

- (86) Tal y como se recoge en el DEUC presentado por las empresas, las tres propusieron a la misma persona para el personal técnico de control de calidad ([**persona trabajadora 6**]) (*folios 133, 162 y 191*).
- (87) Existieron coincidencias en la formación del personal declarada por cada empresa en el Anexo II del sobre 2:
- para todos los lotes y especialidades, de los cuatro cursos que INKUDE presentó realizados en el año 2022, dos coincidieron en identidad y personal formado con los indicados para ese mismo año por PROMUZA (*folios 548-549 y folio 912*):
 - Prevención riesgos laborales trabajos albañilería (FUNDACION LABORAL DE LA CONSTRUCCIÓN): [**persona trabajadora 7**].
 - Implantación y gestión planes igualdad en empresa (IKAL ASESORES): [**persona trabajadora 8**].
 - los otros dos cursos coincidieron con los indicados para ese mismo año por UGAO¹² (*folios 231-232*):
 - Ley de protección datos y garantías digitales (IKAL ASESORES): [**persona trabajadora 6**].
 - Seguridad en la empresa-socorrismo y primeros auxilios (IKAL ASESORES): [**persona trabajadora 6**].
- (88) Los precios ofertados por las tres licitadoras en los respectivos lotes y especialidades no fueron idénticos, pero siguieron el mismo patrón: cada una de las empresas ofertó el mismo precio en los lotes y especialidades de los Territorios Históricos de Álava y en los de Bizkaia y un precio diferente en las especialidades de multigremio, electricidad, pintura y cubiertas de Gipuzkoa.

¹² INKUDE en el ANEXO VIII del Sobre 1 (*Modelo de compromiso para la integración de solvencia con medios externos*) señaló que la integraba con los medios prestados por UGAO. Asimismo, en el DEUC del sobre 1 señaló que no estaba participando junto a otros, que sí había subcontratación (a UGAO), y presentó el DEUC de UGAO, que declaraba que aportaba solvencia a INKUDE y no subcontrataba.

Tabla 6. Precios ofertados por las empresas

EMPRESA	Lote	1 MULTIGREMIO	2 ELECTRICIDAD	5 FONTANERIA	7 PINTURA	8 CALDERAS	9 ELECTRODO MÉTICOS	10 HUMEDADES	12 CUBIERTAS
INKUDE	Lote 1	34.129,96	4.007,05	9.231,49	459,70	9.058,00	4.592,95	2.955,01	2.328,00
	Lote 2	34.129,96	4.007,05	9.231,49	459,70	9.058,00	4.592,95	2.955,01	2.328,00
	Lote 3	34.129,96	4.007,05	9.231,49	459,70	9.058,00	4.592,95	2.955,01	2.328,00
	Lote 4	37.571,37	4.518,63	9.231,49	571,03	9.058,00	4.592,95	2.955,01	2.608,00
	Lote 5	37.571,37	4.518,63	9.231,49	571,03	9.058,00	4.592,95	2.955,01	2.608,00
PROMUZA	Lote 1	34.403,64	4.000,95	9.213,18	458,90	8.979,00	4.560,25	2.950,96	2.318,00
	Lote 2	34.403,64	4.000,95	9.213,18	458,90	8.979,00	4.560,25	2.950,96	2.318,00
	Lote 3	34.403,64	4.000,95	9.213,18	458,90	8.979,00	4.560,25	2.950,96	2.318,00
	Lote 4	37.847,37	4.499,13	9.213,18	568,10	8.979,00	4.560,25	2.951,11	2.578,00
	Lote 5	37.847,37	4.499,13	9.213,18	568,10	8.979,00	4.560,25	2.951,11	2.578,00
UGAO	Lote 1	42.604,10	3.961,95	9.176,79	456,30	8.939,00	4.527,75	2.949,20	2.308,00
	Lote 2	42.604,10	3.961,95	9.176,79	456,30	8.939,00	4.527,75	2.949,20	2.308,00
	Lote 3	42.604,10	3.961,95	9.176,79	456,30	8.939,00	4.527,75	2.949,20	2.308,00
	Lote 4	46.189,72	4.460,05	9.176,79	567,35	8.939,00	4.527,75	2.949,20	2.573,00
	Lote 5	46.189,72	4.460,05	9.176,79	567,35	8.939,00	4.527,75	2.949,20	2.573,00

- (89) En el criterio n.º 9, en el que se solicitaba conocimiento de euskera, se repitieron algunos títulos: dos de las coordinadoras y otra persona.

Tabla 7. Conocimiento de euskera

INKUDE	PROMUZA	UGAO
[hermano 2]	[persona trabajadora 9]	[hermano 1]
[persona trabajadora 1]	[persona trabajadora 4]	[persona trabajadora 8]
[persona trabajadora 4]	[persona trabajadora 10]	[persona trabajadora 1]
[persona trabajadora 8]	[persona trabajadora 11]	[persona trabajadora 12]

- (90) Las tres mercantiles, INKUDE, PROMUZA y UGAO, incurrieron en presunción de anormalidad, tal y como se indicó en el informe de los servicios técnicos de ALOKABIDE, emitido el 15 de mayo de 2024, por lo que se les requirió para que presentaran documentación justificativa de la baja con el objeto de que argumentaran, con el debido detalle, los términos económicos y técnicos de la oferta, en aras a demostrar de modo satisfactorio que, pese al ahorro que entrañaba su oferta, ésta no ponía en peligro la futura ejecución del contrato con arreglo a la oferta presentada y en los propios términos de la misma (*folios 1269-1312*).
- (91) En lo que se refiere a las justificaciones para combatir la presunción de anormalidad, los metadatos de los documentos presentados muestran que fueron creados y modificados por las tres empresas en la misma fecha y prácticamente a la misma hora (con diferencia de minutos) (*folios 1482, 1488 y 1494*).

Tabla 8. Metadatos de la documentación para justificar la oferta incurra en presunción de anormalidad

INKUDE	PROMUZA	UGAO
Creado 23/05/2024 a las 11:37:00	Creado 23/05/2024 a las 11:19:40	Creado 23/05/2024 a las 11:04:25
Modificado 23/05/2024 a las 14:06:20	Modificado 23/05/2024 a las 14:03:17	Modificado 23/05/2024 a las 14:21:58

Fuente: ALOKABIDE

- (92) Según la información aportada por ALOKABIDE, la documentación presentada por las tres empresas para justificar las ofertas incursas en presunción de anormalidad siguió el mismo esquema, coincidiendo los gastos de personal tenidos en cuenta por las mismas (*folios 1500-1504*):

- *Formato similar o igual entre los documentos presentados por PROMUZA y UGAO. El pie de página insertado por PROMUZA cambia de la propuesta económica a la Justificación de la baja temeraria. En esta última el pie es igual al de UGAO en la Propuesta económica y en la Justificación de Baja Temeraria.*

- *En las justificaciones de bajas temerarias los dos licitantes PROMUZA y UGAO tienen grandes similitudes, con contenidos y formatos idénticos en las páginas 16 y 15 (de PROMUZA y UGAO respectivamente).*

- (93) En el apartado de «*Conocimiento del entorno de trabajo*», el escrito presentado por PROMUZA reconoció que estaba prestando servicios como subcontrata de UGAO y, a su vez, en el mismo apartado, INKUDE señaló que había realizado estos mismos trabajos como subcontrata de UGAO y PROMUZA (*folios 1568 y 1598*).
- (94) En el cuadro que aportaron las tres empresas relativo a «*Experiencia en trabajos similares*», si bien tanto UGAO como PROMUZA incluyeron algunos trabajos prestados entre ellas, también recogieron trabajos prestados a otros clientes. Sin embargo, INKUDE únicamente incluyó trabajos realizados para las otras dos mercantiles, con las que concurrió, y ninguno con terceros (*folios 1534-1536, 1569-1570 y 1599-1600*).
- (95) El 3 de julio de 2024 el Responsable de la Unidad de Gestión y Atención Técnica de ALOKABIDE emitió el «*Informe sobre las justificaciones de ofertas incursas en presunción de bajas desproporcionadas o temerarias*». Consta en el Anexo 1 de dicho documento una ficha de revisión de cada empresa, utilizada para la valoración coherente y equitativa de la justificación presentada por las mismas. Según dichas fichas las tres (3) empresas coincidieron en los ejemplos recogidos en los comentarios sobre la justificación y la calidad de los materiales propuestos (mismos proveedores, suministradores y subcontratas, y mismos modelos propuestos que no se adaptaban a las certificaciones energéticas), así como en la indicación del mismo porcentaje de reducción de coste en la justificación de coste de maquinaria y medios auxiliares (*folios 1313-1346*).

En dicho informe se propuso la admisión de la justificación aportada por UGAO y la no aceptación de las justificaciones aportadas por INKUDE y PROMUZA.

- (96) El 12 de septiembre de 2024 la Mesa de Contratación en su «Acta de la mesa de contratación de propuesta de adjudicación en la licitación del acuerdo marco relativo al Registro de Proveedores para el servicio de obras de reparación y reforma para la gestión del mantenimiento y conservación del parque edificatorio de viviendas de ALOKABIDE» expresó (folios 1363-1382):

***1.- PROPONER** al órgano de contratación, de acuerdo al Acta de exclusión de fecha 10 de septiembre de 2024, (...) y excluir, a tenor del artículo 149 LCSP las propuestas presentadas por INKUDE ZERBITZUAK, S.L. y PROMUZA 2007, S.L y (...) por no haber justificado satisfactoriamente el bajo nivel de los precios o costos propuestos, resultando la justificación incompleta y estar basada en hipótesis o practicas inadecuadas desde una perspectiva técnica económica o jurídica.*

- (97) El 15 de octubre de 2024 el Consejo de Administración de ALOKABIDE, en su condición de órgano de contratación, acordó ratificar las exclusiones de INKUDE y PROMUZA, por no enervar la presunción de anormalidad de la oferta, a tenor del artículo 149 de la LCSP, y aprobar el contenido del informe de puntuaciones de 12 de septiembre de 2024, y admitir a determinadas licitadoras, entre otras a UGAO, para ser adjudicataria de los lotes y especialidades que se indicaban (folios 1383-1391).

- (98) El 3 de febrero de 2025 la Directora General, por medio de la «Resolución de la Directora General por la que se excluye a las licitadoras que han vulnerado el principio de proposición única, y a las que no han justificado su propuesta incurso en baja temeraria, y se adjudica, entre las admitidas, el acuerdo marco relativo al Registro de Proveedores para el servicio de obras de reparación y reforma para la gestión del mantenimiento y conservación del parque edificatorio de viviendas de ALOKABIDE», expresó (folios 1392-1411):

RESUELVO:

***Primero.** - (...) Y ratificar la exclusión de INKUDE ZERBITZUAK SL y PROMUZA 2007 SL, a tenor del artículo 149 LCSP, **por no haber justificado satisfactoriamente el bajo nivel de los precios o costes propuestos**, resultando la justificación presentada incompleta y estar basada en hipótesis o prácticas inadecuadas, por lo que las ofertas no pueden ser cumplidas como consecuencia de la inclusión de valores anormales.*

*(...) **Tercero.**- Adjudicar el acuerdo marco relativo al Registro de Proveedores para el servicio de obras de reparación y reforma para la gestión del mantenimiento y conservación del parque edificatorio de viviendas de ALOKABIDE, entre las empresas admitidas, [entre otras UGAO]¹³.*

¹³ Inciso incluido por las personas instructoras.

- (99) UGAO resultó adjudicataria en las siguientes especialidades, con la siguiente adjudicación por porcentajes:

Tabla 9. Lotes y especialidades adjudicados a UGAO

Lote / Especialidad	Adjudicación
1.1 MULTIGREMIO	35 %
1.2 ELECTRICIDAD, ELECTRÓNICA Y PORTEROS AUTOMÁTICOS	40 %
1.5 FONTANERÍA Y CALEFACCIÓN	40 %
1.8 MANTENIMIENTO Y SUSTITUCIÓN DE CALDERAS INDIVIDUALES	40 %
1.9 MANTENIMIENTO Y SUSTITUCIÓN DE ELECTRODOMÉSTICOS	40 %
1.10 TRATAMIENTO DE HUMEDADES Y AISLAMIENTOS	100 %
1.12 MANTENIMIENTO DE CUBIERTAS	40 %
2.1 MULTIGREMIO	20 %
2.5 FONTANERÍA Y CALEFACCIÓN	100 %
2.8 MANTENIMIENTO Y SUSTITUCIÓN DE CALDERAS INDIVIDUALES	40 %
2.9 MANTENIMIENTO Y SUSTITUCIÓN DE ELECTRODOMÉSTICOS	40 %
2.10 TRATAMIENTO DE HUMEDADES Y AISLAMIENTOS	100 %
3.1 MULTIGREMIO	20 %
3.5 FONTANERÍA Y CALEFACCIÓN	100 %
3.7 PINTURA	40 %
3.8 MANTENIMIENTO Y SUSTITUCIÓN DE CALDERAS INDIVIDUALES	40 %
3.9 MANTENIMIENTO Y SUSTITUCIÓN DE ELECTRODOMÉSTICOS	40 %
3.10 TRATAMIENTO DE HUMEDADES Y AISLAMIENTOS	100 %
4.1 MULTIGREMIO	35 %
4.2 ELECTRICIDAD, ELECTRÓNICA Y PORTEROS AUTOMÁTICOS	40 %
4.5 FONTANERÍA Y CALEFACCIÓN	100 %
4.7 PINTURA	40 %
4.8 MANTENIMIENTO Y SUSTITUCIÓN DE CALDERAS INDIVIDUALES	40 %
4.9 MANTENIMIENTO Y SUSTITUCIÓN DE ELECTRODOMÉSTICOS	40 %
4.10 TRATAMIENTO DE HUMEDADES Y AISLAMIENTOS	100 %
4.12 MANTENIMIENTO DE CUBIERTAS	40 %
5.1 MULTIGREMIO	35 %
5.2 ELECTRICIDAD, ELECTRÓNICA Y PORTEROS AUTOMÁTICOS	40 %
5.5 FONTANERÍA Y CALEFACCIÓN	100 %
5.7 PINTURA	40 %
5.8 MANTENIMIENTO Y SUSTITUCIÓN DE CALDERAS INDIVIDUALES	40 %
5.9 MANTENIMIENTO Y SUSTITUCIÓN DE ELECTRODOMÉSTICOS	40 %
5.10 TRATAMIENTO DE HUMEDADES Y AISLAMIENTOS	100 %
5.12 MANTENIMIENTO DE CUBIERTAS	100 %

Asimismo, UGAO quedó en reserva en los siguientes lotes y especialidades, con el orden indicado en la tabla:

Tabla 10. Lotes y especialidades en reserva de UGAO

Lote / Especialidad	Posición
1.7 PINTURA	1
2.12 MANTENIMIENTO DE CUBIERTAS	1
2.2 ELECTRICIDAD, ELECTRÓNICA Y PORTEROS AUTOMÁTICOS	2
2.7 PINTURA	1
3.12 MANTENIMIENTO DE CUBIERTAS	1
3.2 ELECTRICIDAD, ELECTRÓNICA Y PORTEROS AUTOMÁTICOS	2

VI. FUNDAMENTOS DE DERECHO

1. Objeto de la Resolución

- (100) La presente Resolución tiene por objeto pronunciarse sobre la PR sancionadora elevada por la Dirección de Investigación a este CVC. Para ello, se tendrán en cuenta las valoraciones realizadas en la PR y las alegaciones efectuadas por las partes implicadas en el expediente.
- (101) En la PR, la Dirección de Investigación llega a la conclusión de que las 3 empresas a las que se incoó el expediente han infringido el artículo 3 de la LDC, por lo que propone que se les declare autoras y responsables de una infracción grave.

En concreto, la conducta habría consistido en presentar, aprovechándose de las vinculaciones que tenían como grupo empresarial, ofertas que no eran autónomas ni independientes a la licitación convocada por ALOKABIDE, y coordinarse con el fin de obtener el mayor número de adjudicaciones en todos los lotes y especialidades.

En concreto, su actuar desleal se ha plasmado en las siguientes actuaciones: (i) fueron asistidas administrativamente por la misma empresa para presentar las ofertas (ii) presentaron propuestas a los mismos lotes y especialidades (1 multigremio, 2 electricidad, 5 fontanería, 7 pintura, 8 calderas, 9 electrodomésticos, 10 humedades y 12 cubiertas), (iii) en un corto lapso de tiempo (minutos, en el caso de justificación de ofertas incursas en presunción de anormalidad), (iv) con identidad de recursos humanos propuestos, (v) con coincidencias en la formación del personal declarada, (vi) ofertando cada una de ellas los mismos precios en los lotes y especialidades de Álava y de Bizkaia y diferentes precios en los lotes de Gipuzkoa, en las especialidades de 1 multigremio, 2 electricidad, 7 pintura y 12 cubiertas, e (vii) INKUDE y PROMUZA presentaron precios más competitivos en multigremio y UGAO presentó precios más bajos en el resto de especialidades.

- (102) Asimismo, propone establecer a las infractoras la prohibición de contratar establecida en el artículo 71.1 b) de la LCSP, en el territorio de la Comunidad Autónoma de Euskadi, respecto a

ALOKABIDE, S.A., para contratos para el mantenimiento y conservación del parque edificatorio gestionado por ALOKABIDE, S.A., durante 5 meses.

2. Competencia para resolver

(103) El artículo 53 de la LDC establece lo siguiente:

1. Las **resoluciones** del Consejo de la Comisión Nacional de la Competencia **podrán declarar**:

- a) La **existencia de conductas prohibidas** por la presente ley o por los artículos 101 o 102 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.
- b) La existencia de conductas que, por su escasa importancia, no sean capaces de afectar de manera significativa a la competencia.
- c) No resultar acreditada la existencia de prácticas prohibidas.

2. Las resoluciones del Consejo de la Comisión Nacional de la Competencia podrán contener:

- a) La orden de cesación de las conductas prohibidas en un plazo determinado.
- b) La imposición de condiciones u obligaciones determinadas, ya sean estructurales o de comportamiento. En la elección entre condiciones estructurales o de comportamiento de eficacia equivalente se optará por la que resulte menos gravosa para la empresa en cuestión.
- c) La orden de remoción de los efectos de las prácticas prohibidas contrarias al interés público.
- d) La **imposición de multas**.
- e) El archivo de las actuaciones en los supuestos previstos en la presente ley.
- f) Y cualesquiera otras medidas cuya adopción le autorice esta ley. (...)

(104) La Disposición Adicional octava de la LDC estipula que:

Las referencias contenidas en esta Ley a la Comisión Nacional de la Competencia y a sus órganos de dirección relativas a funciones, potestades administrativas y procedimientos, se entenderán también realizadas a los órganos de instrucción y resolución correspondientes de las Comunidades Autónomas con competencia en la materia cuando las mismas se refieran a las competencias correspondientes previstas en el artículo 13 de esta Ley.

(105) Por su parte, los artículos 3 y 10 de la Ley 1/2012, de 2 de febrero, de la Autoridad Vasca de la Competencia establecen lo siguiente:

Artículo 3. Competencias.

1.- La Autoridad Vasca de la Competencia, para el cumplimiento de sus fines, **ejercerá competencias sancionadoras**; de promoción; de impugnación; de dictamen y consulta, y de arbitraje.

2.- La Autoridad Vasca de la Competencia incoará, instruirá y resolverá procedimientos sancionadores que tengan por objeto conductas restrictivas de la competencia, tales como conductas colusorias, abuso de posición dominante y falseamiento de la libre competencia por

actos desleales que afecten al interés público, tal como se regula en la normativa de defensa de la competencia. En el ejercicio de dicha competencia la Autoridad Vasca de la Competencia podrá:

*a) **imponer multas sancionadoras** por vulneración de la legislación de defensa de la competencia. (...)*

Artículo 10. Funciones del Consejo Vasco de la Competencia.

Son funciones del Consejo Vasco de la Competencia:

*a) **resolver los procedimientos sancionadores**, (...)*

- (106) El artículo 72.2 de la LCSP reconoce la competencia de LEA/AVC para establecer la duración y alcance de una prohibición de contratar:

*[l]a prohibición de contratar por las causas previstas en las letras a) y b) del apartado 1 del artículo anterior se apreciará directamente por los órganos de contratación, cuando la sentencia o la **resolución administrativa se hubiera pronunciado expresamente sobre su alcance y duración**, subsistiendo durante el plazo señalado en las mismas.*

- (107) El 8 de julio de 2024 la Dirección de Investigación de LEA/AVC remitió a la Dirección de Competencia de la CNMC una nota sucinta descriptiva de las conductas detectadas, de conformidad con lo previsto en el artículo 2.1 de la Ley 1/2002, de 21 de febrero, de Coordinación de las Competencias del Estado y las Comunidades Autónomas en materia de Defensa de la Competencia. En dicha nota sucinta, LEA/AVC manifestó tener competencia para analizar las conductas.
- (108) El 16 de julio de 2024 se recibió oficio de la CNMC en el que, siguiendo la propuesta recibida, se consideraba que la competencia para analizar y resolver los hechos en cuestión correspondía a LEA/AVC. Además, la Dirección de Competencia de la CNMC solicitaba que, en el supuesto de que se incoase expediente sancionador, se le admitiese como parte interesada.

Por tanto, la competencia para resolver este procedimiento sancionador corresponde al CVC.

3. Valoración del Consejo Vasco de la Competencia

- (109) A continuación, y a la vista de la información y datos obrantes en el expediente, este CVC va a proceder a realizar su valoración y concluir si —tal y como afirma la Dirección de Investigación— en el supuesto analizado concurren los elementos necesarios para resolver que ha quedado acreditada la existencia de una infracción consistente en el falseamiento de la libre competencia por actos desleales por infracción de normas concurrenciales (artículo 15.2 de la LCD), por infracción del artículo 139.3 de la LCSP, todo ello realizado en el seno de la licitación del *Acuerdo Marco del Registro de Proveedores con objeto de disponer de un servicio de atención de reparaciones y reformas para mantener y conservar los edificios y viviendas gestionados por ALOKABIDE* (expediente CON-2024-SE-0003).

En concreto, la conducta, realizada por parte de las 3 empresas a las que se incoó el expediente, se plasmó en una serie de actuaciones que les permitieron presentar, aprovechándose de las vinculaciones que tenían como grupo empresarial, ofertas que no eran autónomas ni independientes a la licitación convocada por ALOKABIDE, y coordinarse con el fin de obtener el mayor número de adjudicaciones en todos los lotes y especialidades.

- (110) Este CVC también concluirá si debe establecerse a las infractoras la prohibición de contratar establecida en el artículo 71.1 b) de la LCSP, con el alcance —en el territorio de la Comunidad Autónoma de Euskadi, respecto a ALOKABIDE, S.A., para contratos para el mantenimiento y conservación del parque edificatorio gestionado por ALOKABIDE, S.A.— y la duración —5 meses— propuesta por la Dirección de Investigación.

3.1. Tipicidad

- (111) El artículo 3 de la LDC establece lo siguiente:

La Comisión Nacional de la Competencia o los órganos competentes de las Comunidades Autónomas conocerán en los términos que la presente Ley establece para las conductas prohibidas, de los actos de competencia desleal que por falsear la libre competencia afecten al interés público.

- (112) El Tribunal Supremo ha concluido que la prohibición del artículo 3 de la LDC, que integra el tipo infractor del artículo 62.3 c) de la LDC, exige la concurrencia de tres requisitos acumulativos¹⁴:

- (i) un acto de competencia desleal, con arreglo a lo previsto en la cláusula general del artículo 4 y en los artículos 5 a 18 de la LCD,
- (ii) falseamiento de la libre competencia, y
- (iii) afectación al interés público.

3.1.1. Acto de competencia desleal

- (113) El artículo 15 de la LCD conceptúa como competencia desleal la violación de normas:

Artículo 15. Violación de normas.

1. Se considera desleal prevalerse en el mercado de una ventaja competitiva adquirida mediante la infracción de las leyes. La ventaja ha de ser significativa.

2. Tendrá también la consideración de desleal la simple infracción de normas jurídicas que tengan por objeto la regulación de la actividad concurrencial. (...)

¹⁴ STS 937/2026, de 20 de julio [[ECLI:ES:TS:2026:3528](#)].

- (114) El precepto distingue dos supuestos en función de la norma que ha resultado infringida.

Por un lado, en el caso de normas jurídicas que tengan por objeto la regulación de la actividad concurrencial, la mera infracción de esas normas constituye un acto de competencia desleal.

Por otro lado, cuando estamos en presencia de normas que no revisten dicha naturaleza, la infracción solo se reputa desleal cuando la conducta antijurídica genera una ventaja competitiva significativa para el infractor de la que no disfruten los que cumplieron con la legalidad.

- (115) El artículo 139.3 de la LCSP dispone que:

Cada licitador no podrá presentar más de una proposición, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 142 sobre admisibilidad de variantes y en el artículo 143 sobre presentación de nuevos precios o valores en el seno de una subasta electrónica. Tampoco podrá suscribir ninguna propuesta en unión temporal con otros si lo ha hecho individualmente o figurar en más de una unión temporal. La infracción de estas normas dará lugar a la no admisión de todas las propuestas por él suscritas.

- (116) Este precepto recoge el principio de proposición única e independiente que es un principio propio y genuino de la contratación pública y que responde a la necesidad de garantizar la efectiva concurrencia a las licitaciones públicas del mayor número posible de licitadoras que presenten verdaderas alternativas para que, así, el órgano de contratación disponga del más amplio margen de elección para adjudicar el contrato. **Esta finalidad se vería frustrada si una empresa presentara a una misma licitación más de una oferta:** en primer lugar, porque esa empresa se colocaría en una situación de ventaja en relación con el resto de las licitadoras que concurren a la contratación, lo que sería contrario al principio de igualdad; y, en segundo lugar, porque es evidente que una licitadora no puede licitar contra sí misma¹⁵.

- (117) Al respecto, las expedientadas alegan que las ofertas fueron diferentes, presentadas por tres empresas distintas, con personalidad jurídica independiente y que el hecho de que pertenezcan al mismo grupo empresarial o compartan administradores no permite equipararlas a un único licitador, de modo que no es posible presumir que la presentación de propuestas concurrentes por parte de empresas vinculadas sea contraria automáticamente al principio de proposición única.

¹⁵ Resolución [74/2018](#), de 14 de marzo, del Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid: «el principio de proposición única que el indicado precepto establece tiene como fundamento, por una parte, la imposibilidad de que las empresas licitadoras presenten más de una oferta más ventajosa y que “liciten” contra ellas mismas; y, por otra parte, el deber de respeto del principio de igualdad, de acuerdo con el cual todas las empresas licitadoras deben tener las mismas oportunidades en los procedimientos de contratación pública, cosa que no se daría si se admitiera que una empresa licitadora presentara más de una oferta, ya que este hecho podría colocarla en una posición de ventaja respecto del resto, así como suponer un riesgo de manipulación del procedimiento. En definitiva, con este principio se pretende garantizar el secreto de las proposiciones, la concurrencia, la competencia y la igualdad en los procedimientos de contratación pública».

Efectivamente. El mero hecho de pertenecer al mismo grupo empresarial o estar vinculadas no vulnera por sí solo el principio de proposición única ni justifica rechazar las ofertas.

No obstante, tal y como acertadamente se recoge en la PR, en los supuestos en que empresas vinculadas presentan ofertas a una misma licitación **no existe violación alguna del principio de proposición única e independiente siempre y cuando esas empresas presenten su propia oferta de modo autónomo e independiente.**

El problema reside, por tanto, en que esas empresas vinculadas que presentan cada una de ellas una oferta a una misma licitación lo hayan hecho de manera coordinada, no siendo esas ofertas ni autónomas ni independientes. Ello les otorgaría una ventaja de la que carecería el resto de las empresas que actúan cumpliendo la normativa concurrencial, y esa ventaja la obtendría gracias a infringir el artículo 139.3 de la LCSP.

- (118) El citado artículo 139 tiene por objeto regular la actividad concurrencial en el marco de la contratación pública y, por consiguiente, su infracción constituye *per se* un acto de competencia desleal por infracción de normas contemplado en el artículo 15.2 de la LCD.
- (119) Las expedientadas argumentan que debe realizarse un análisis de las circunstancias para poder excluir las propuestas con base en el artículo 139.3 de la LCSP, precepto que, según ellas, además, no se infringió.

Pues bien, en el presente caso en la PR, con base en el análisis de las circunstancias que seguidamente reproduciremos, se ha demostrado que las expedientadas no presentaron sus ofertas de modo autónomo e independiente, por lo que, contrariamente a lo que defienden, sí se vulneró el principio de proposición única recogido en el artículo 139 de la LCSP. Vulnerado el meritado principio, es indiscutible que el precepto que lo recoge ha de tenerse por infringido.

En concreto, en el presente caso no puede sostenerse que las empresas expedientadas presentaron sus ofertas de modo autónomo e independiente cuando —además de compartir los mismos administradores solidarios— se dieron las siguientes circunstancias: (i) fueron asistidas administrativamente por la misma empresa para presentar las ofertas (ii) presentaron propuestas a los mismos lotes y especialidades (1 multigremio, 2 electricidad, 5 fontanería, 7 pintura, 8 calderas, 9 electrodomésticos, 10 humedades y 12 cubiertas), (iii) en un corto lapso de tiempo, (iv) con identidad de recursos humanos propuestos, (v) con coincidencias en la formación del personal declarada, (vi) ofertando cada una de ellas los mismos precios en los lotes y especialidades de Álava y de Bizkaia y diferentes precios en los lotes de Gipuzkoa, en las especialidades de 1 multigremio, 2 electricidad, 7 pintura y 12 cubiertas e (vii) INKUDE y PROMUZA presentaron precios más competitivos en multigremio y UGAO presentó precios más bajos en el resto de especialidades.

Asimismo, en las justificaciones de ofertas incursas en presunción de anormalidad, presentadas por las tres empresas, los metadatos de los documentos presentados muestran que fueron creados y modificados por las tres empresas en la misma fecha y prácticamente a la misma hora (con diferencia de minutos).

- (120) En efecto, la actuación coordinada —en lugar de autónoma e independiente— de las tres (3) entidades y la preparación conjunta de sus ofertas son demostrativas de la deslealtad de su actuar, que perseguía alterar la licitación y que a cada una de ellas les fueran asignadas especialidades distintas, y que conllevó que el órgano de contratación recibiera **ofertas que, si bien aparentaban haber sido elaboradas de manera autónoma e independiente, en realidad habían sido confeccionadas de modo desleal**, alterando la competencia que debe existir en la licitación.

- (121) Las expedientadas reiteran que las ofertas difieren entre sí —porque cada empresa fijó sus precios en función de sus propios costes y criterios comerciales—; que la coincidencia de personal en los compromisos de adscripción responde a subcontratación parcial y sin exclusividad —práctica habitual en el sector—; que la asistencia administrativa entre ellas no determinó el contenido sustantivo de las ofertas; que la decisión de PROMUZA de recurrir su exclusión constituye una actuación en defensa de su propio interés empresarial; y que la proximidad temporal de los metadatos puede revelar el empleo de formatos o apoyos documentales comunes. Combaten la PR sosteniendo que no se ha analizado si existe un patrón de reparto de lotes.

Asimismo, sostienen que la PR debería haber identificado qué decisión competitiva concreta fue adoptada en común y explicar por qué los indicios excluyen razonablemente las explicaciones alternativas compatibles con la asistencia administrativa y la subcontratación permitidas por el pliego.

- (122) La falta de identidad absoluta en las ofertas no permite, por sí solo, deducir que fueron elaboradas de manera autónoma e independiente. Es del comportamiento concreto de las empresas del que se denota la **existencia de una organización común**. Así, las empresas a través de su dirección única optaron por presentar unas ofertas cuya principal diferencia consistió en que INKUDE y PROMUZA fueran más competitivas en precio en la especialidad de multigremio, mientras que UGAO presentó precios más competitivos en el resto de las especialidades.

Al respecto debe recordarse que, conforme a los pliegos, si una empresa resultaba adjudicataria de multigremio —en cualquiera de los lotes— no podía ser adjudicataria de otra especialidad —en ese mismo lote—, salvo en el caso de que esa otra especialidad hubiera quedado desierta. También hay que señalar que la especialidad multigremio se adjudicaba a tres (3) proveedores por lote —con el 45 %, 35 % y 20 % de la facturación, según la posición del *Registro*—, mientras que el resto de las especialidades se adjudicaba a dos (2) proveedores por lote —con el 60 % y el 40 % de la facturación, según la posición del *Registro*—.

Por tanto, las tres empresas, como unidad económica, presentaron tres ofertas con el objetivo común de obtener el mayor número de adjudicaciones: INKUDE y PROMUZA en multigremio, y UGAO en el resto de las especialidades. Ese era, por tanto, el patrón de reparto de lotes.

- (123) Con relación a la previsión de subcontratación, presentada por las empresas, aunque los pliegos permitían concertar con terceros la realización parcial de la prestación —algo admitido por la

LCSP—, se trata de un indicador más de que **las empresas presentaron sus propuestas de forma conjunta y no independiente**, ya que conocían en todo momento los términos en los que cada una de ellas concurría a la licitación.

- (124) Igualmente, las similitudes de los precios, el hecho de que propusieran a los mismos proveedores y subcontratistas de material y que realizaran la misma estimación del porcentaje del coste de maquinaria y medios auxiliares demuestra que las tres empresas **no realizaron las ofertas de manera autónoma e independiente**.
- (125) A ello hay que añadir la similitud de la justificación presentada por las tres (3) empresas para intentar enervar la presunción de anormalidad, que **es demostrativa de un actuar no autónomo ni independiente**.
- (126) La comparación de las ofertas económicas refuerza esta conclusión. UGAO presentó precios superiores a los ofertados por INKUDE y PROMUZA exclusivamente en la especialidad de multigremio, mientras que en todas las demás especialidades sus precios resultaron inferiores. Esta configuración no responde a un comportamiento de rivalidad competitiva, sino que constituye un indicio significativo de que el propósito común de las empresas era que INKUDE y PROMUZA resultaran adjudicatarias de la especialidad de multigremio, correspondiendo a UGAO la adjudicación del resto de especialidades.
- (127) Por lo que respecta al recurso interpuesto por PROMUZA, la PR combate la alegación de que se trata de un acto que, en sí mismo, muestra que la actuación de PROMUZA era autónoma e independiente respecto de la de las demás empresas. En sus alegaciones presentadas al PCH las expedientadas manifestaron que *«una prueba de que las empresas incoadas actuaron de manera independiente es que PROMUZA, a pesar de haber presentado ofertas económicas más bajas que las de UGAO, decidió recurrir su exclusión de la licitación»*.

Como acertadamente se apunta en respuesta a la referida alegación, tal impugnación resulta plenamente compatible con una actuación desleal cuyo fin era, bajo la apariencia de estar presentando las ofertas de modo autónomo e independiente, impedir el libre juego de la competencia en la licitación y afectar el interés público para cuya consecución se había vehiculado la contratación.

Además, la PR ahonda en los efectos que habría podido tener la estimación del recurso. Aun en la hipótesis de que el recurso de PROMUZA hubiera sido estimado —y, por consiguiente, su oferta valorada—, las posibilidades reales de resultar adjudicataria se limitarían, en todo caso, a la especialidad de multigremio —única en la que su oferta presentaba precios competitivos frente a los de UGAO—. En el resto de las especialidades, UGAO seguía siendo la licitadora económicamente más ventajosa, por lo que la eventual admisión del recurso no habría tenido la virtualidad de alterar la distribución resultante de su actuar desleal.

- (128) Por otra parte, el empleo de formatos o apoyos documentales comunes —incluso, si se prefiere, idénticos— no lleva a una proximidad temporal como la acreditada tras la comprobación de los metadatos.

Podría haberse llegado a emplear el mismo documento con motivo de una genuina asistencia administrativa, pero el empleo de ese documento común no habría llevado a que los documentos de las tres empresas fueran no solo creados, sino también modificados en un lapso temporal prácticamente coincidente.

- (129) En consecuencia, no cabe estimar las alegaciones presentadas por las expedientadas. Ha quedado plenamente acreditado con base en el análisis de las circunstancias descritas que, con su comportamiento, las expedientadas simulaban haber elaborado sus ofertas de manera autónoma e independiente para, de modo desleal, alterar la competencia y resultar conjuntamente adjudicatarias de un mayor número de lotes y especialidades.

3.1.2. Falseamiento de la competencia y afectación al interés público

- (130) En el presente caso, el efectivo impacto de la conducta engañosa sobre la competencia y el perjuicio del interés público se derivan de la afectación de esa conducta al procedimiento de contratación.

Al respecto, la política legislativa trata de introducir la aplicación de los principios de competencia en la esfera de la contratación pública y de evitar cualquier tipo de actuación que, en ese ámbito, pueda suponer una restricción de la misma en perjuicio del interés público. Por ello, son cada vez más numerosos los expedientes sancionadores tramitados por las autoridades de la competencia en relación con infracciones de la normativa de competencia en supuestos de licitaciones públicas¹⁶.

- (131) Las actuaciones desleales de empresas que, bajo la apariencia de estar actuando de modo autónomo e independiente, vician el juego competitivo a que debe someterse la contratación pública, **afectan al interés público** que, por medio de ella, se persigue y pervierten su finalidad: una **eficiente utilización de los fondos públicos** destinados a la realización de obras, la adquisición de bienes y la contratación de servicios mediante, entre otros, la salvaguarda de la libre competencia.
- (132) En el presente caso, la afectación se ha producido en un **ámbito de especial relevancia**. El acceso a la vivienda continúa siendo uno de los retos sociales más significativos para la sociedad vasca, especialmente en un contexto de precios elevados, oferta limitada y creciente desigualdad territorial. Para garantizar que el derecho a la vivienda sea realmente efectivo, resulta

¹⁶ En concreto, respecto a la aplicación del artículo 3 de la LDC, véase, por todas, Resolución de la Comisión Galega da Competencia de 15 de noviembre de 2024 – *Licitación servicios limpieza, desinfección y gestión de residuos*, [9/2024](#).

imprescindible contar con un sistema de alquiler asequible que facilite el acceso a hogares dignos, seguros y estables, especialmente para jóvenes, familias con menores ingresos y colectivos vulnerables.

Dentro de estas políticas, el papel de ALOKABIDE es esencial como entidad pública encargada de gestionar viviendas de protección oficial y programas de alquiler social. Su labor contribuye no solo a ampliar la oferta de vivienda asequible, sino también a garantizar una gestión profesional y equitativa de los recursos habitacionales. Además, el mantenimiento y la reparación de las viviendas públicas que gestiona ALOKABIDE son claves para asegurar su habitabilidad, alargar su vida útil y preservar su calidad. Una gestión comprometida en este ámbito permite que los hogares se mantengan en buenas condiciones y que las personas adjudicatarias disfruten de un entorno seguro, cómodo y adecuado para desarrollar su proyecto vital.

- (133) Además, el número de inmuebles afectado es considerablemente elevado: el parque de viviendas susceptibles de requerir servicios de mantenimiento asciende a 18.627 unidades.
- (134) Por ello, debe concluirse que la conducta llevada a cabo por las empresas INKUDE, PROMUZA y UGAO ha afectado al interés público.
- (135) Las expedientadas consideran que no basta con una infracción formal de la LCSP, sino que la conducta ha de ser apta para alterar de manera sensible la estructura competitiva del mercado afectado. Al respecto, consideran que no se ha analizado adecuadamente el mercado relevante y, seguidamente, dando por válida la definición del mercado afectado —definido en la PR como «*muy atomizado*»—, concluyen que la amplia concurrencia evidencia la falta de aptitud restrictiva de la conducta y, en consecuencia, consideran que no se ha acreditado la afectación al interés público.
- (136) La definición del mercado no resulta determinante para la definición del tipo sancionador. Si bien la probabilidad de que un acto desleal provoque un falseamiento significativo puede verse incrementada por un fuerte poder de mercado de la empresa actuante, esta circunstancia no es un elemento definidor del tipo, ya que no estamos ante una conducta tipificada en el artículo 2 de la LDC.

En todo caso, la licitación pública a la que concurrieron INKUDE, PROMUZA y UGAO (expediente CON-2024-SE-0003) es el ámbito esencial para la determinación del mercado afectado, ámbito en el que las empresas compiten por el mercado objeto de la contratación y que queda cerrado una vez se produce la adjudicación por el tiempo de vigencia de ese contrato. Por ello, la conducta contraria a la normativa de competencia se habrá tenido que producir en el ámbito de ese procedimiento de contratación pública.

Se trata, por tanto, de analizar si este supuesto de deslealtad concurrencial en una contratación pública llevado a cabo por INKUDE, PROMUZA y UGAO implica una afectación del interés público merecedora del reproche *antitrust*.

- (137) Preliminarmente, procede reproducir el criterio del Tribunal Supremo con relación a los **elementos del tipo infractor** consistente en la comisión de actos de competencia desleal que por falsear la libre competencia afecten al interés público.

El Tribunal Supremo, en su reciente sentencia, recaída con motivo de la resolución sancionadora de 20 de junio de 2019, de la Sala de Competencia del Consejo de la CNMC contra Endesa Energía XXI¹⁷, ha recordado que no todo acto de competencia desleal constituye la infracción del artículo 62.3 c) de la LDC, con relación al artículo 3 de la LDC (resaltado propio)¹⁸:

*Se reserva tal calificación a las conductas que exceden de un mero conflicto entre operadores y **adquieren dimensión pública** por su repercusión en el **funcionamiento competitivo del mercado y el interés público**, lo que justifica la intervención de la autoridad administrativa.*

En consecuencia, el Tribunal Supremo ha subrayado que deben diferenciarse las conductas desleales de *carácter meramente privado* —que quedan bajo la órbita de la jurisdicción civil—, y aquellas otras *cualificadas* por los elementos adicionales expresados: falseamiento de la libre competencia y afectación del interés público. Estos justifican el ejercicio de la potestad sancionadora de la autoridad de competencia ex artículo 3 de LDC¹⁹.

El Tribunal Supremo entiende que el artículo 3 de la LDC exige que exista un falseamiento *significativo* de la libre competencia —causado por un acto de competencia desleal que trasciende del conflicto privado y afecta al interés público en el funcionamiento competitivo del mercado—. Consecuentemente, el artículo 5 de la LDC excluye las conductas que, por su escasa importancia, no sean capaces de *afectar significativamente* a la competencia. Por lo tanto, el Tribunal Supremo concluye que ello refuerza o cualifica la entidad competitiva de la conducta tipificada como infracción, de modo que el falseamiento de la libre competencia «*exigido por el precepto legal ha de ser real y efectivo, no meramente potencial o posible*»²⁰.

En todo caso —continúa el Tribunal Supremo—, la apreciación de la existencia de falseamiento de la libre competencia debe hacerse atendiendo al **contexto jurídico y económico** del supuesto particular examinado en cada caso, considerando las circunstancias relevantes²¹, cuya

¹⁷ En concreto, con base en los hechos que se expusieron en el procedimiento se acreditó que Endesa Energía XXI había realizado una conducta prohibida por el artículo 3 de la LDC, «*consistente en la utilización de la factura de los clientes acogidos a tarifa de último recurso para direccionarlos a los Puntos de Servicio vinculados con la comercializadora libre perteneciente al mismo grupo empresarial, pudiendo distorsionar de manera significativa la elección de dichos consumidores a favor del propio grupo empresarial y en detrimento del resto de competidores*». Resolución de la Sala de Competencia del Consejo de la CNMC – AGIC, [S/DC/0552/15](#), de 20 de junio de 2019.

¹⁸ STS 937/2026, de 20 de julio [[ECLI:ES:TS:2026:3528](#)].

¹⁹ STS 937/2026, de 20 de julio [[ECLI:ES:TS:2026:3528](#)].

²⁰ STS 937/2026, de 20 de julio [[ECLI:ES:TS:2026:3528](#)].

²¹ El Tribunal Supremo ha identificado como circunstancias relevantes la entidad y características de la conducta, las características y estructura del mercado en el momento de los hechos, la importancia del sector y el momento regulatorio, la posición de dominio o significación relativa de la empresa que la lleva a cabo, los competidores afectados, el alcance y duración de la conducta, el número de clientes afectados, la virtualidad de la conducta

apreciación conjunta conduzca a la conclusión lógica y racional de que ha tenido lugar un efectivo falseamiento de la competencia. La conducta deberá, en definitiva, tener aptitud o virtualidad concreta, objetivamente acreditada, para **alterar o comprometer de forma significativa el proceso competitivo**, es decir, para afectar a las condiciones que determinan la estructura competitiva del mercado o a los mecanismos mediante los que se desarrolla la competencia²².

Apreciada la existencia de falseamiento de la libre competencia, ante la incidencia significativa que la conducta desleal tiene sobre el proceso competitivo, **no resultará exigible** para la constatación de su presencia **que se hayan consumado los efectos** que sobre el mercado se pretendían con la conducta desleal.

- (138) En primer lugar, el impacto de la conducta desleal sobre la competencia y el perjuicio del interés público se derivan de la afectación de esa conducta a un procedimiento de contratación pública y, en este caso, relacionado con la vivienda.

La normativa que regula la contratación pública reconoce la necesidad de garantizar la libre competencia entre las empresas que participan en las licitaciones para proveer de bienes o servicios a la Administración. Así lo declara el artículo 1 de la LCSP. Por tanto, las actuaciones de empresas que tratan de alterar el juego competitivo en la contratación pública, coordinándose entre ellas para modificar su resultado y desvirtuando la finalidad que dicha contratación persigue de mejora en la provisión de bienes o servicios públicos, están afectando con ese comportamiento al interés público.

La finalidad que se persigue con la contratación pública es que tanto las Administraciones Públicas como las personas usuarias se beneficien de la existencia de una competencia real entre los oferentes de bienes y servicios. La garantía para conseguirlo es el cumplimiento de la normativa en materia de contratación.

- (139) En el presente expediente, la actuación de INKUDE, PROMUZA y UGAO afectó a la libre competencia y ocasionó un perjuicio efectivo al interés público. Las tres empresas intervinieron de manera coordinada en el procedimiento de contratación convocado por ALOKABIDE, con el

enjuiciada para obstaculizar el acceso o la permanencia de competidores en el mercado, la capacidad de la conducta para condicionar las decisiones de los consumidores, los precios o las ofertas, u otras circunstancias o factores semejantes.

²² Con relación a las condiciones que determinan la estructura competitiva del mercado y a los mecanismos mediante los que se desarrolla la competencia, el Tribunal Supremo ha enumerado los siguientes (resaltado propio): «*dificulta[r] la entrada o permanencia de competidores, incrementa[r] barreras de entrada, evita[r] que clientes o contratos lleguen al mercado, distorsiona[r] la libertad de elección de los consumidores, atribu[ir] artificialmente una ventaja a un operador, o afecta[r] a parámetros competitivos como precio, calidad, variedad o condiciones comerciales, o cualquier otro comportamiento que afecte a las condiciones de un mercado competitivo*». Véase STS 937/2026, de 20 de julio [[ECLI:ES:TS:2026:3528](#)].

propósito de asegurarse la adjudicación de un número superior de lotes y especialidades al que previsiblemente habrían obtenido en un escenario de concurrencia real.

Bajo la apariencia de disponer de una pluralidad de ofertas elaboradas gracias a la rivalidad existente en un mercado que funciona conforme a las dinámicas competitivas, el órgano de contratación vio mermada su libertad de elección porque las expedientadas, con su actuación, se atribuyeron artificialmente una ventaja frente a otros operadores, afectando a las condiciones en que se debía haberse desarrollado la licitación. Ése es, por tanto, el mecanismo mediante el que se desarrolla la competencia que ha resultado afectado, comprometiéndose de forma significativa el proceso competitivo.

Dicha coordinación alteró de forma sustancial el correcto funcionamiento del mercado, en la medida en que las condiciones de competencia habrían sido significativamente distintas si las entidades hubieran optado por presentar una única oferta con las correspondientes subcontrataciones, o si —alternativamente— hubieran concurrido de manera estrictamente autónoma e independiente, sin disponer de información sobre las ofertas económicas y técnicas del resto.

- (140) Como se ha manifestado, la configuración de los pliegos del procedimiento de contratación establecía que, si una empresa resultaba adjudicataria de multigremio —en cualquiera de los lotes—, no podía ser adjudicataria de otra especialidad —en ese mismo lote—, salvo en el caso de que esta otra especialidad hubiera quedado desierta. En este contexto, UGAO realizó una propuesta económica en multigremio sensiblemente superior —un 23 % y un 24 % más elevada que las formuladas por INKUDE y PROMUZA, respectivamente—, con el objetivo de que fueran estas últimas las adjudicatarias de la especialidad de multigremio en los diferentes lotes, quedando así más posibilidades de que a UGAO le adjudicaran el resto de las especialidades.

La estrategia resultaba especialmente ventajosa para las tres entidades, puesto que la especialidad de multigremio se adjudicaba a tres (3) proveedores por lote, con una distribución del 45 %, 35 % y 20 % de la facturación, mientras que el resto de las especialidades se adjudicaban únicamente a dos (2) proveedores por lote, con participaciones del 60 % y 40 % de la facturación. Esta configuración permitía optimizar sus opciones de resultar adjudicatarias de un mayor número de lotes de manera conjunta.

- (141) En consecuencia, las tres empresas, actuando *de facto* como una unidad, presentaron sus ofertas con un objetivo común: maximizar el número de adjudicaciones obtenidas, correspondiendo a INKUDE y PROMUZA la especialidad de multigremio y a UGAO el resto de las especialidades. De haber alcanzado dicho propósito, habrían desplazado a otras empresas que, en condiciones de competencia efectiva, podrían haber resultado adjudicatarias. Y, en todo caso, su actuar desleal llevó a que el órgano de contratación, en lugar de evaluar un mayor número de ofertas —formuladas todas ellas respetando la necesaria rivalidad competitiva que debe existir entre licitadoras—, tuvo que identificar aquellas que, presentadas de manera pretendidamente autónoma e independiente, en realidad habían sido elaboradas de modo desleal.

El hecho de que finalmente fueran excluidas de la licitación no desvirtúa la consideración de que, por haber presentado las ofertas de modo que, en apariencia, eran independientes, han alterado el funcionamiento competitivo de la licitación, y ello incide negativamente en el interés público que ha de regir en el funcionamiento de los procedimientos de contratación pública, que deben ser articulados de modo que se garantice una eficiente asignación del gasto público, así como la salvaguarda de la libre competencia.

- (142) En segundo lugar, la actuación de INKUDE, PROMUZA y UGAO incide directamente en un servicio público de especial relevancia: el servicio de atención de reparaciones y reformas necesarias para mantener y conservar los edificios y viviendas gestionados por ALOKABIDE. No se trata de una actividad accesoria, sino de un elemento estructural para garantizar la habitabilidad, la seguridad y la dignidad de las viviendas que integran el parque público en alquiler.

La correcta prestación de este servicio resulta esencial tanto para ALOKABIDE y para los propietarios que han decidido ceder sus viviendas al sistema público —aceptando rentas por debajo del precio de mercado a cambio de estabilidad y garantías— como para los inquilinos, muchos de ellos en situación de vulnerabilidad económica o social. Para los primeros, un mantenimiento eficaz protege el valor de su patrimonio y refuerza la confianza en los programas públicos de intermediación. Para los segundos, asegura condiciones de vida adecuadas y evita que pequeñas incidencias técnicas se conviertan en problemas estructurales que afecten a su bienestar cotidiano. En un contexto de tensión en el mercado del alquiler —donde el acceso a una vivienda asequible ya supone un desafío considerable— la calidad y agilidad en la gestión de reparaciones adquiere un valor añadido: no basta con facilitar el acceso, es imprescindible sostenerlo en el tiempo con estándares de conservación adecuados.

En este marco, cualquier alteración del proceso de contratación no solo compromete el correcto cumplimiento de los fines de ALOKABIDE, sino que repercute directamente en el interés público cuya protección le ha sido encomendada.

- (143) En consecuencia, no procede estimar la presente alegación.

3.1.3. Conclusión

- (144) En consecuencia, la conducta objeto del presente expediente es contraria a la libre competencia, incardinándose en la prohibición recogida en el artículo 3 de la LDC, consistente en el falseamiento de la libre competencia por actos desleales por infracción de normas concurrenciales (artículo 15.2 de la LCD), por infracción del artículo 139.3 de la LCSP, todo ello realizado en el seno de la licitación del *Acuerdo Marco del Registro de Proveedores con objeto de disponer de un servicio de atención de reparaciones y reformas para mantener y conservar los edificios y viviendas gestionados por ALOKABIDE* (expediente CON-2024-SE-0003).
- (145) Se ha demostrado, por tanto, (i) la conexión entre el acto o conducta desleal, el falseamiento de la competencia y la afectación del interés público; (ii) que la conducta desleal ha generado un

falseamiento de la libre competencia; y (iii) que como consecuencia del falseamiento de la competencia se ha visto afectado el interés público.

En concreto, con las actuaciones desleales de las expedientadas —*conducta desleal*—, el proceso competitivo de la licitación se ha visto efectivamente falseado —*falseamiento de la competencia*—, viciando el juego competitivo a que debe someterse la contratación pública y pervirtiéndose su finalidad: una eficiente utilización de los fondos públicos destinados a la realización de obras, la adquisición de bienes y la contratación de servicios mediante, entre otros, la salvaguarda de la libre competencia —*interés público*—.

3.2. Antijuridicidad

- (146) Una vez determinada la tipicidad de la conducta, procede analizar si la misma se considera antijurídica. Para que una conducta típica se considere antijurídica, dicho comportamiento no debe estar amparado por causas justificadas en el ordenamiento jurídico.
- (147) En el presente supuesto, las empresas expedientadas no han justificado que su conducta se encuentre amparada por causa justificativa o autorización contemplada en el ordenamiento jurídico.
- (148) En definitiva, como se analizará seguidamente, no existen causas que justifiquen la comisión de la conducta tipificada en el artículo 3 de la LDC, ni existe amparo legal para que la conducta pueda incardinarse en la previsión contenida en el artículo 4 de la LDC, ni se aprecia la concurrencia de elementos para la exención de la aplicación de la prohibición del artículo 1.1 de la LDC.

3.2.1. Artículo 1.3 de la LDC

- (149) El artículo 1.3 de la LDC establece que la prohibición del 1.1 de la LDC no se aplicará a los acuerdos, decisiones, recomendaciones y prácticas que contribuyan a mejorar la producción o la comercialización y distribución de bienes y servicios o a promover el progreso técnico o económico, sin que sea necesaria decisión previa alguna a tal efecto, siempre que se cumpla lo siguiente:
 - *Permitan a los consumidores o usuarios participar de forma equitativa de sus ventajas.*
 - *No impongan a las empresas interesadas restricciones que no sean indispensables para la consecución de aquellos objetivos, y*
 - *No consientan a las empresas partícipes la posibilidad de eliminar la competencia respecto de una parte sustancial de los productos o servicios contemplados.*
- (150) En el presente caso, no resulta posible la aplicación de la exención prevista en el artículo 1.3 de la LDC, puesto que de la conducta objeto de investigación ni se ha derivado ninguna eficiencia

ni, en ningún caso, se han generado beneficios para las personas consumidoras o usuarias ni, finalmente, ha permitido a dichas personas usuarias participar de forma equitativa de sus ventajas.

- (151) En efecto, a este CVC le resulta imposible identificar beneficio alguno ni para ALOKABIDE, ni para las personas propietarias que han decidido ceder sus viviendas al sistema público de alquiler de ALOKABIDE ni para las personas inquilinas, muchas de ellas en situación de vulnerabilidad económica o social. Al contrario, al presentar ofertas coordinadas, alteraron en su favor la igualdad de condiciones que debe existir para las empresas competidoras participantes en un procedimiento de licitación y aunque las empresas INKUDE y PROMUZA no fueran adjudicatarias del contrato —ya que sus ofertas fueron excluidas—, el resultado del procedimiento de licitación fue igualmente falseado.

3.2.2. Artículo 4 de la LDC

- (152) El artículo 4 de la LDC señala que las prohibiciones del capítulo I (*«De las conductas prohibidas»*) del Título I (*«De la defensa de la competencia»*) no se aplicarán a las conductas que resulten de la aplicación de una ley.
- (153) En el presente caso, no resulta posible la aplicación de esta exención, dado que no existe ley alguna que ampare las conductas objeto de investigación en el presente expediente.

3.2.3. Conclusión

- (154) A la vista de lo anterior, en el presente caso, no se verifica la concurrencia de ninguna causa de justificación que lleve a concluir que las prácticas anticompetitivas —cuya tipicidad ha sido expuesta en el epígrafe inmediatamente anterior— deban excluirse de una reacción jurídico-sancionadora.

3.3. Culpabilidad

- (155) El artículo 61.1 de la LDC establece que serán sujetos infractores las personas físicas o jurídicas que realicen las acciones tipificadas como infracciones en la LDC.

Asimismo, el artículo 63.1 de la LDC prevé que podrán imponerse sanciones consistentes en multa a agrupaciones de operadores económicos que *«deliberadamente o por negligencia, infrinjan lo dispuesto en la presente ley»*. Por lo tanto, las conductas abusivas restrictivas de la competencia serán sancionadas si se llevan a cabo a título de dolo o negligencia.

- (156) En relación con el elemento subjetivo de la infracción —la culpabilidad— las autoridades de competencia han acogido la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y Tribunal Supremo que

viene afirmando que los principios del Derecho penal son de aplicación, con matizaciones, al Derecho administrativo sancionador.

En el ámbito de la responsabilidad administrativa, por tanto, no basta con que la conducta sea típica y antijurídica, sino que también es necesario que sea culpable. La culpabilidad deviene un elemento insoslayable que exige que la conducta realizada sea imputable a los expedientados, bien a título de dolo, bien a título de imprudencia; es decir, el sujeto puede haber actuado deliberadamente o —por haber obviado la diligencia que le resultaba exigible— puede haber actuado sin ser consciente de que su actuación puede originar u origina una agresión a la libre competencia²³.

Es constante la jurisprudencia que entiende que²⁴:

La conducta debe ser reprochable, al menos, a título de negligencia, lo que excluye que necesariamente deba concurrir como elemento subjetivo de lo injusto el dolo (en cualquiera de sus grados); sino que basta con que se presencie la falta de una debida y básica diligencia.

En ausencia de la debida diligencia, la responsabilidad de la infracción existe tanto en el caso de que exista una acción con intención demostrada de infringir una norma como cuando, por omisión, no se observa el grado de diligencia necesario.

- (157) En el supuesto analizado, se ha constatado que las empresas infractoras, conscientemente y con pleno conocimiento de la ilicitud de su conducta (*elemento intelectual*), rehusaron, deliberadamente (*elemento volitivo*), presentar, aprovechándose de las vinculaciones que tenían como grupo empresarial, ofertas autónomas e independientes a la licitación convocada por ALOKABIDE y se coordinaron con el fin de obtener el mayor número de adjudicaciones en todos los lotes y especialidades, realizando las siguientes actuaciones: (i) fueron asistidas administrativamente por la misma empresa para presentar las ofertas (ii) presentaron propuestas a los mismos lotes y especialidades (1 multigremio, 2 electricidad, 5 fontanería, 7 pintura, 8 calderas, 9 electrodomésticos, 10 humedades y 12 cubiertas), (iii) en un corto lapso de tiempo (minutos, en el caso de justificación de ofertas incursas en presunción de anormalidad), (iv) con identidad de recursos humanos propuestos, (v) con coincidencias en la formación del personal declarada, (vi) ofertando cada una de ellas los mismos precios en los lotes y especialidades de Álava y de Bizkaia y diferentes precios en los lotes de Gipuzkoa, en las especialidades de 1 multigremio, 2 electricidad, 7 pintura y 12 cubiertas, e (vii) INKUDE y PROMUZA presentaron precios más competitivos en multigremio y UGAO presentó precios más bajos en el resto de especialidades.

²³ STSJPV 761/2011, de 14 de noviembre [[ECLI:ES:TSJPV:2011:3435](#)]; STSJPV 73/2012, de 6 de febrero [[ECLI:ES:TSJPV:2012:3998](#)].

²⁴ Por todas, Resolución de la Sala de Competencia del Consejo de la CNMC de 20 de diciembre de 2023, [SND/DC/065/23](#) - *Mooring & Port Services / Cemesa Amarres Barcelona*, apartado 70.

3.4. Responsabilidad

- (158) Se considera responsables de infracción del artículo 3 de la LDC por los hechos referidos a las siguientes empresas:
- INKUDE ZERBITZUAK, S.L. (B10980977)
 - PROMUZA 2007, S.L. (B95828877)
 - UGAO INSTALACIONES, S.L. (B95828869)

4. Otras alegaciones a la Propuesta de Resolución

4.1. Posibilidad de impugnar, en lugar de sancionar

- (159) Las expedientadas argumentan que el artículo 13.2 de la LDC le otorga a LEA/AVC el cauce de la impugnación directa del acto administrativo de la adjudicación a UGAO o de la admisión de las ofertas de las empresas incoadas.
- (160) Además de la posibilidad de impugnación de los actos administrativos, el artículo 13 de la LDC también reconoce la competencia de LEA/AVC para ejercer las competencias ejecutivas correspondientes que tengan por objeto las conductas previstas en los artículos 1, 2 y 3 de la LDC.

Precisamente, en ejercicio de esa competencia el artículo 3.2 a) de la LAVC dispone que LEA/AVC podrá imponer multas sancionadoras por vulneración de la legislación de defensa de la competencia. En todo caso, el artículo 3.2 de la LAVC, huyendo de formulaciones que permitan un cierto margen interpretativo —como emplear el término «podrá»—, es taxativo (resaltado propio):

*La Autoridad Vasca de la Competencia **incoará, instruirá y resolverá** procedimientos sancionadores que tengan por objeto conductas restrictivas de la competencia, tales como [...] falseamiento de la libre competencia por actos desleales que afecten al interés público, tal como se regula en la normativa de defensa de la competencia.*

LEA/AVC se ha limitado, por tanto, a aplicar el ordenamiento jurídico, desplegando, para ello, los instrumentos que, para el ejercicio de las competencias que le han sido encomendadas, prevé la norma.

- (161) Por lo tanto, procede desestimar la alegación.

4.2. Discrepancia entre el órgano de contratación y la autoridad de competencia

- (162) Las expedientadas aluden a que el órgano de contratación no apreció la infracción del artículo 139.3 de la LCSP.

- (163) El órgano de contratación, con base en el artículo 132 de la LCSP, apreció una serie de hechos que le llevaron a dar traslado a la autoridad de competencia. En concreto, el artículo 132.3 de la LCSP preceptúa lo siguiente (resaltado propio):

*Los órganos de contratación **velarán en todo el procedimiento de adjudicación por la salvaguarda de la libre competencia**. Así, (...) notificarán (...) a las autoridades autonómicas de 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.*

Verificados hechos de esa índole, estos fueron puestos en conocimiento de la autoridad de competencia.

- (164) Esos hechos han conducido a apreciar que la conducta de las expedientadas ha constituido un acto de competencia desleal dado que, en lugar de preparar sus ofertas de modo autónomo e independiente, lo hicieron conjuntamente, falseando la competencia y afectando el interés público que quiere satisfacerse por medio del procedimiento de contratación.

- (165) Por lo tanto, procede desestimar la alegación.

4.3. Vulneración del principio *non bis in idem*

- (166) Las expedientadas alegan que aplicar el artículo 3 de la LDC por infracción del artículo 139.3 de la LCSP supondría una duplicidad sancionadora y una vulneración del principio *non bis in idem*.

- (167) El artículo 50 de la [Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea](#) reconoce la garantía del *non bis in idem* al establecer lo siguiente:

Nadie podrá ser juzgado o condenado penalmente por una infracción respecto de la cual ya haya sido absuelto o condenado en la Unión mediante sentencia penal firme conforme a la ley.

- (168) El artículo 4.1 del Protocolo n.º 7 del [Convenio Europeo de Derechos Humanos](#), ratificado por España por Instrumento de 28 de agosto de 2009, que entró en vigor el 1 de diciembre de 2009 y que forma parte del ordenamiento ex artículos 96 de la Constitución y 31 de la [Ley 25/2014, de 27 de noviembre](#), de Tratados y Acuerdos Internacionales, dispone lo siguiente:

Nadie podrá ser inculcado o sancionado penalmente por un órgano jurisdiccional del mismo Estado, por una infracción de la que ya hubiere sido anteriormente absuelto o condenado en virtud de sentencia definitiva conforme a la ley y al procedimiento penal de ese Estado

- (169) El Tribunal Constitucional ha establecido, al respecto, lo siguiente²⁵:

[...] el principio non bis in idem opera, tanto en su vertiente sustantiva como en la procesal, para regir las relaciones entre el ordenamiento penal y el derecho administrativo sancionador, pero también internamente dentro de cada uno de estos ordenamientos en sí mismos considerados, proscribiendo, cuando exista una triple identidad de sujeto, hechos y fundamento, la duplicidad de penas y de procesos penales y la pluralidad de sanciones administrativas y de procedimientos sancionadores, respectivamente [...].

- (170) El TJUE, en una sentencia a propósito de las multas impuestas a la empresa Volkswagen por el conocido como *caso Dieselgate*, ha tenido ocasión de pronunciarse sobre el alcance y significado del principio *non bis in idem*²⁶. El primero de los requisitos es el *carácter penal* de los procedimientos y sanciones. Este carácter se dará cuando la sanción persiga una finalidad represiva y presente un nivel de gravedad elevado.
- (171) Dentro del ámbito administrativo sancionador, el principio *non bis in idem* prohíbe que, ante la concurrencia de sujeto, hecho y fundamento, pueda sancionarse un hecho ya sancionado o que se ha decidido no sancionar o que se encuentra en trance de enjuiciamiento en otro procedimiento²⁷.
- (172) El Tribunal Supremo, con ocasión de un recurso interpuesto por el Colegio de Abogados de Málaga, al que el Consejo de Colegios de Abogados de Andalucía impuso una sanción y, seguidamente, contra quien la autoridad de competencia de Andalucía tramitó un procedimiento sancionador, concluyó, con respecto a la sanción impuesta por el Consejo de Colegios, que, atendiendo a la naturaleza y al tipo de infracción —de carácter disciplinario—, así como a la entidad y cuantía de la sanción —que no podía tildarse de excesiva o grave—, no revestía el carácter penal en los términos exigidos para entender vulnerado el principio *non bis in idem*²⁸.
- (173) En este caso, cuando el artículo 139.3 de la LCSP indica que «la infracción de estas normas dará lugar a la no admisión de todas las propuestas suscritas por él», la referencia a «la infracción» ha de ser entendida como «el incumplimiento» o «el quebrantamiento» del mandato legal de presentar una única proposición. Así, su transgresión conllevará la exclusión del procedimiento de contratación, pero no se trata de un procedimiento de naturaleza sancionadora y la consecuencia —exclusión— no tiene carácter penal.

²⁵ [STC 188/2005](#), de 7 de julio.

²⁶ STJUE de 14 de septiembre de 2023, asunto C-27/22, *Volkswagen Group Italia SpA* [[ECLI:EU:C:2023:663](#)].

²⁷ STS 1390/2022, de 28 de octubre [[ECLI:ES:TS:2022:3913](#)], en un recurso interpuesto por la Sociedad General de Autores y Editores con motivo de la incorporación de determinados documentos de un expediente sancionador a un nuevo expediente sancionador.

²⁸ STS 1542/2023, de 22 de noviembre [[ECLI:ES:TS:2023:5260](#)].

Sin necesidad de abundar en el análisis del resto de aspectos para que la garantía del *non bis in idem* despliegue su efectividad, ambas reacciones —exclusión del procedimiento, del lado de la LCSP; y sanción administrativa en materia de competencia, del lado de la LDC—, coexisten como respuesta del legislador respecto a una determinada conducta, pero no concurre la identidad del carácter penal de los procedimientos y sanciones.

- (174) Por lo tanto, procede desestimar la alegación.

4.4. Ausencia de efectos en el mercado

- (175) Las empresas consideran que la exclusión de INKUDE y PROMUZA retiró materialmente sus ofertas del procedimiento de contratación, por lo que la PR debería haber explicado qué incidencia concreta tuvieron las ofertas excluidas sobre las puntuaciones, la clasificación o las adjudicaciones finales. Argumentan, además, que las ofertas de INKUDE y PROMUZA nunca tuvieron la capacidad real de influir en el resultado de la licitación porque el sistema de exclusión de bajas temerarias de la LCSP opera como un filtro que neutraliza cualquier riesgo derivado de ofertas anormalmente bajas.
- (176) La conducta llevada a cabo por INKUDE, PROMUZA y UGAO se produjo en el ámbito de la contratación pública y en este caso en el ámbito de la vivienda. En concreto, en el mercado de las reparaciones y reformas para mantener y conservar los edificios y viviendas gestionados por ALOKABIDE, cuyo presupuesto base de licitación era de 15.790.492,55 €, con un valor estimado del contrato de 41.772.471,15 €. Por tanto, las empresas participaban en la licitación de un contrato de elevada cuantía, en el que optaban a una importante fuente de ingresos, por un periodo de dos años, prorrogables por otros dos.
- (177) La conducta otorgó a INKUDE, PROMUZA y UGAO una ventaja en la licitación con respecto al resto de licitadoras ya que, al presentar ofertas coordinadas —no autónomas ni independientes—, vulneraron el principio de igualdad de trato establecido en el artículo 1 de la LCSP²⁹, ya que alteraron en su favor la igualdad de condiciones que debe existir para las empresas competidoras participantes en un procedimiento de licitación³⁰.

²⁹ Artículo 1 de la LCSP (resaltado propio): «La presente Ley tiene por objeto regular la contratación del sector público, a fin de garantizar que la misma se ajusta a los principios de libertad de acceso a las licitaciones, publicidad y transparencia de los procedimientos, y no discriminación e **igualdad de trato entre los licitadores**; y de asegurar, en conexión con el objetivo de estabilidad presupuestaria y control del gasto, y el principio de integridad, una eficiente utilización de los fondos destinados a la realización de obras, la adquisición de bienes y la contratación de servicios mediante la exigencia de la definición previa de las necesidades a satisfacer, la salvaguarda de la libre competencia y la selección de la oferta económicamente más ventajosa».

³⁰ Véase, por analogía, la sentencia de 17 de mayo de 2018, asunto C-531/16, *Specializuotas transportas* [ECLI:EU:C:2018:324], apartado 29.

- (178) Como ya hemos indicado en el apartado relativo a la *Tipicidad*, es jurisprudencia del Tribunal Supremo que, apreciada la existencia de falseamiento de la libre competencia, no resultará exigible para la constatación de su presencia que se hayan consumado los efectos que sobre el mercado se pretendían con la conducta desleal³¹.
- (179) Aunque las empresas INKUDE y PROMUZA no fueran adjudicatarias del Acuerdo Marco, ya que sus ofertas fueron excluidas, su conducta no solo era apta para falsear la libre competencia, sino que, además, como veremos seguidamente, la falseó de modo real y efectivo.
- (180) El órgano de contratación procedió a evaluar la admisibilidad de las ofertas —que, en apariencia, eran independientes—.
- (181) Siendo objetivo de su oferta conjunta obtener el mayor número de adjudicaciones para las tres empresas —INKUDE, PROMUZA y UGAO—, esta última fue adjudicataria de varios lotes y especialidades —multigremio, electricidad, fontanería, calderas, electrodomésticos, humedades y cubiertas—. Por tanto, el falseamiento de la rivalidad competitiva que debe existir en los procedimientos de contratación pública se produjo.
- (182) A los efectos del presente procedimiento, la exclusión de dos de las empresas resulta indiferente, dado que, para cuando se produjo, la conducta anticompetitiva ya se había perfeccionado.

Por ello, no puede compartirse que la existencia del sistema de exclusión de bajas temerarias previsto en la LCSP tenga alguna repercusión en la valoración de la tipicidad, antijuridicidad, culpabilidad y responsabilidad de las expedientadas: con su actuar desleal falsearon el proceso de rivalidad competitiva del procedimiento de contratación, afectando el interés público que ALOKABIDE pretendía satisfacer.

- (183) En una licitación se evalúan técnica y económicamente las ofertas presentadas por distintas empresas para seleccionar la más ventajosa. Este proceso asegura la libre competencia, la igualdad de trato y la eficiencia en el uso de fondos públicos, para seleccionar la oferta que mejor responda a la satisfacción de las necesidades vinculadas con el objeto del contrato en términos de calidad-precio (artículo 145 de la LCSP).

En última instancia, se realiza una comparación de las ofertas presentadas por los competidores con el objetivo de adjudicar el contrato a la mejor, de tal forma que la adjudicación depende de la oferta de cada empresa puesta en relación con las ofertas de sus competidoras. Esto es así especialmente en lo que se refiere a la valoración de la oferta económica que incluye en su fórmula los precios ofertados por las competidoras. Así se recogía en los pliegos del procedimiento de licitación de ALOKABIDE (expediente contratación CON-2024-SE-0003):

³¹ STS 937/2026, de 20 de julio [[ECLI:ES:TS:2026:3528](#)].

Se valorará con la máxima puntuación (51) al precio ofertado más bajo y con 0 puntos al precio ofertado que se ajuste al presupuesto base de licitación. Las ofertas intermedias se valorarán mediante la aplicación de la siguiente fórmula:

$$V = MP * (P' / Po)$$

Siendo: MP: Máximo puntos a asignar, V: Valoración total de la oferta, P': Precio de la oferta más baja y Po: Precio de la oferta a valorar

Es decir, la oferta presentada por cada una de las empresas condiciona el resultado final de la adjudicación, y, en este caso, las ofertas presentadas por INKUDE, PROMUZA y UGAO no fueron elaboradas de forma autónoma e independiente, sino que se realizaron de forma conjunta con un objetivo común para las tres empresas, con los consiguientes efectos en el resultado de la adjudicación, y, por ende, en la prestación del servicio de atención de reparaciones y reformas para mantener y conservar los edificios y viviendas gestionados por ALOKABIDE.

- (184) En consecuencia, no procede estimar la presente alegación.

VII. DETERMINACIÓN DE LAS SANCIONES

1. Multa

- (185) El artículo 62.3 a) de la LDC conceptúa como infracción **grave** el falseamiento de la libre competencia por actos desleales en los términos establecidos en el artículo 3 de la LDC.
- (186) Como ya se ha manifestado, este CVC considera que la conducta objeto del presente expediente constituye un acto de competencia desleal que, por falsear la competencia, afecta al interés público; en consecuencia, la conducta es contraria a la libre competencia y está prohibida por el artículo 3 de la LDC.
- (187) En el caso de infracciones graves, la sanción a imponer será una multa de hasta el 5 % del volumen de negocios total de la empresa infractora en el ejercicio inmediatamente anterior al de la imposición de la multa [artículo 63.1 b) de la LDC] o —en el caso de que no sea posible delimitar el volumen de negocios— el importe de la multa será desde 500.001 hasta 10 millones de euros [artículo 63.3 b) de la LDC].
- (188) Dentro de dicho arco sancionador —desde el 0 % hasta el 5 %—, el importe de la sanción debe determinarse de conformidad con los criterios de graduación previstos en el artículo 64 de la LDC, poniéndolo en relación con el artículo 29 de la LRJSP, que regula el principio de proporcionalidad dentro de los principios de la potestad sancionadora, y en cuyo apartado 3 se establece la observancia de la debida idoneidad y necesidad de la sanción a imponer y su adecuación a la gravedad del hecho constitutivo de la infracción.

- (189) Además, el Tribunal Supremo ha considerado que la determinación de la sanción debe adecuarse, en esencia, a los siguientes criterios³²:
- Los límites porcentuales previstos en el artículo 63.1 de la LDC deben concebirse como el nivel máximo de un arco sancionador en el que las sanciones, en función de la gravedad de las conductas, deben individualizarse. Tales límites *«constituyen, en cada caso, el techo de la sanción pecuniaria dentro de una escala que, comenzando en el valor mínimo, culmina en el correlativo porcentaje. (...) Se trata de cifras porcentuales que marcan el máximo del rigor sancionador para la sanción correspondiente a la conducta infractora que, dentro de la respectiva categoría, tenga la mayor densidad antijurídica. Cada uno de esos tres porcentajes, precisamente por su cualidad de tope o techo de la respuesta sancionadora aplicable a la infracción más reprochable de las posibles dentro de su categoría, han de servir de referencia para, a partir de ellos y hacia abajo, calcular la multa que ha de imponerse al resto de infracciones»*.
 - La base sobre la que calcular el porcentaje de multa es el *«volumen de negocios total mundial de la empresa infractora en el ejercicio inmediatamente anterior al de imposición de la multa»*, por lo que la cifra de negocios *«no queda limitada a una parte sino al "todo" de aquel volumen»*.
- (190) En consecuencia, la sanción aplicable en el presente expediente debe determinarse partiendo de los criterios de graduación del artículo 64 de la LDC, con plena observancia de la jurisprudencia del Tribunal Supremo relativa a la determinación de sanciones por infracciones de defensa de la competencia —principios de eficiencia, proporcionalidad y disuasión—.
- (191) Sobre la base de estas premisas, la determinación de la sanción debe concretarse en un arco que discurre desde el 0 % hasta el 5 % del volumen de negocios total de las empresas infractoras en el ejercicio anterior al de dictarse resolución —2025, en este caso—. Dentro de dicho arco sancionador, la multa debe determinarse conforme a los criterios de graduación previstos en el artículo 64 de la LDC.
- (192) La multa en euros se calcula aplicando el tipo sancionador al volumen de negocios total de la empresa en el año 2025, o en el último año con datos disponibles.
- (193) De acuerdo con lo indicado en la jurisprudencia del Tribunal Supremo desde la citada Sentencia de 29 de enero de 2015, una vez determinado el tipo sancionador para cada entidad infractora, se debe realizar una comprobación final para asegurar que la sanción económica obtenida resulta proporcionada a la efectiva dimensión de la infracción.
- (194) En este proceso de fijación de las sanciones, la autoridad de competencia cumple su obligación de motivación cuando indica en su decisión los elementos de apreciación que le han permitido

³² STS de 29 de enero de 2015 [[ECLI:ES:TS:2015:112](#)].

determinar la gravedad de la infracción, así como su duración, sin que esté obligada a indicar los datos numéricos relativos al método de cálculo de la multa³³.

1.1. Criterios para la determinación de la sanción

- (195) La conducta objeto del presente expediente consiste en la presentación por parte de las empresas vinculadas INKUDE, PROMUZA y UGAO de tres ofertas elaboradas de forma no autónoma ni independiente a la licitación del *Acuerdo Marco del Registro de Proveedores con objeto de disponer de un servicio de atención de reparaciones y reformas para mantener y conservar los edificios y viviendas gestionados por ALOKABIDE* (expediente CON-2024-SE-0003), con el objetivo de lograr adjudicarse el mayor número de lotes y especialidades, en detrimento de sus competidores.
- (196) La conducta objeto del presente expediente constituye una conducta contraria a la libre competencia, prohibida por el artículo 3 de la LDC, que, como infracción grave [artículo 62.3 a) de la LDC], puede ser sancionada con una multa de hasta el 5 % del volumen de negocios total de las empresas infractoras en 2025, que es el año inmediatamente anterior al de imposición — en su caso— de la multa [artículo 63.1 b) de la LDC].

La facturación aportada por las empresas, relativa al volumen de negocios de 2025, es la siguiente:

Tabla 11. Volumen de negocios

Empresa	Volumen de negocios
INKUDE ZERBITZUAK, S.L	724.966
PROMUZA 2007, S.L.	4.329.177
UGAO INSTALACIONES, S.L.	5.303.218

- (197) El porcentaje sancionador, que se aplicará en el presente expediente al volumen de negocios total mundial de las empresas infractoras, debe determinarse partiendo de los criterios de graduación del artículo 64.1 de la LDC, siguiendo los criterios de la jurisprudencia del Tribunal Supremo mencionados anteriormente.
- (198) En cuanto a las características del mercado afectado [artículo 64.1 a) de la LDC], la conducta llevada a cabo por INKUDE, PROMUZA y UGAO ha tenido lugar en el ámbito de la contratación pública y en este caso en el ámbito de la vivienda.

En concreto, en el mercado de las reparaciones y reformas para mantener y conservar los edificios y viviendas gestionados por ALOKABIDE, cuyo Presupuesto Base de Licitación era de 15.790.492,55 euros, con un valor estimado del contrato de 41.772.471,15 euros. El parque de

³³ Sentencia del TJUE, de 22 de octubre de 2015, asunto C-194/14 P, *AC-Treuhand AG contra Comisión Europea* [ECLI:EU:C:2015:717], citada, entre otras muchas, por la STS 807/2021, de 7 de junio [ECLI:ES:TS:2021:2439].

viviendas susceptibles de requerir los servicios de mantenimiento y reparación asciende a 18.627 unidades. La duración del Acuerdo Marco era de dos (2) años con posibilidad de prórroga de otros dos (2) años.

El servicio que deben prestar las empresas inscritas en el *Registro* creado abarca las siguientes áreas: multigremio; electricidad, electrónica y porteros automáticos; cerrajería; desinfecciones; fontanería y calefacción; limpiezas y retirada de enseres; pintura; mantenimiento y sustitución de calderas individuales; mantenimiento y sustitución de electrodomésticos; tratamiento de humedades y aislamientos; inspecciones periódicas obligatorias y mantenimiento de cubiertas.

El derecho a la vivienda es hoy uno de los principales retos sociales y económicos de Euskadi. Uno de los problemas más destacados es la escasez de la oferta, por ello las instituciones están desplegando, entre otras, medidas para aumentar de manera significativa la disponibilidad de alquileres asequibles. ALOKABIDE es el principal instrumento del Gobierno Vasco para desarrollar la función social de la vivienda a través de la política de alquiler. En este contexto se ha desarrollado la contratación —a través de la cual se pretende garantizar la habitabilidad, la seguridad y la dignidad de las viviendas que integran el parque público en alquiler— que ha sido afectado por las conductas anticompetitivas de las empresas vinculadas INKUDE, PROMUZA y UGAO.

La correcta prestación del servicio del expediente CON-2024-SE-0003 resulta esencial tanto para ALOKABIDE como para las propietarias que han decidido ceder sus viviendas al sistema público —aceptando rentas por debajo del precio de mercado a cambio de estabilidad y garantías—, como para las personas inquilinas, muchas de ellas en situación de vulnerabilidad económica o social. Para las primeras, un mantenimiento eficaz protege el valor de su patrimonio y refuerza la confianza en los programas públicos de intermediación; para las segundas, asegura condiciones de vida adecuadas y evita que pequeñas incidencias técnicas se conviertan en problemas estructurales que afecten a su bienestar cotidiano.

- (199) Se considera que la cuota de mercado [artículo 64.1 b) LDC] de las tres empresas vinculadas es asimilable al importe adjudicado a la empresa UGAO, dado que, si bien es combatido por las expedientadas en sus alegaciones a la PR, ése es el resultado finalmente obtenido por su presentación de forma coordinada de tres ofertas en la licitación.

De ese carácter coordinado en su actuar nace la consecuencia de que, tras un proceso de individualización de la participación de cada una de ellas en la conducta, se concluya que las tres habrían participado con una intensidad cuantitativamente idéntica. Para el momento en que se produjo la exclusión, la relevancia de la conducta persistía, puesto que influyó en la competencia entre las empresas que habían participado en la licitación y en la igualdad de condiciones del procedimiento, independientemente de que fueran finalmente seleccionadas o no para participar en el Acuerdo Marco.

El hecho de que dos de las empresas fueran finalmente excluidas del procedimiento corresponde a una decisión del órgano de contratación, inesperada para las propias empresas.

No obstante, ello no elimina la intencionalidad, culpabilidad y responsabilidad de estas, quienes —actuando como una unidad de decisión empresarial— optaron por presentar tres ofertas con el objetivo de incrementar sus posibilidades de adjudicarse un mayor número de lotes y especialidades. Esta estrategia se llevó a cabo pese a que pudiera perjudicar a las demás empresas participantes en la licitación, evidenciando la intención de maximizar su beneficio en detrimento de la competencia.

En efecto, existe un vínculo directo entre las ofertas presentadas por INKUDE, PROMUZA y UGAO y el resultado final del procedimiento, independientemente de que dichas ofertas fueran finalmente excluidas o de que llegaran a resultar adjudicatarias. La posición de cada empresa en la adjudicación depende no solo de su propia puntuación, sino también de la puntuación obtenida por el resto de los participantes. Por lo tanto, con su actuación desleal adulteraron la rivalidad que debe existir en toda licitación dado que las estrategias adoptadas por estas empresas tienen un impacto potencial sobre la clasificación final y, en consecuencia, sobre las posibilidades de adjudicación de los demás competidores.

En conclusión, procede desestimar la alegación de las expedientadas y considerar que la cuota de mercado asciende al 28 % del Presupuesto Base de Licitación en multigremio, 20 % en electricidad, 80 % en fontanería y calefacción, 18 % en pintura, 40 % en calderas, 41 % en electrodomésticos; 100 % en tratamiento de humedades y 33 % en mantenimiento de cubiertas. En conjunto, la cuota es de, aproximadamente, el 32 % en relación con el mercado afectado.

- (200) El alcance geográfico de la infracción [artículo 64.1 c) de la LDC] está determinado por el marco del procedimiento de contratación referido, es decir, la Comunidad Autónoma de Euskadi.
- (201) La duración de la infracción [artículo 64.1 d) de la LDC] abarca desde la publicación del procedimiento de contratación pública —el 14 de febrero de 2024—, fecha a partir de la cual comenzó el proceso de preparación y presentación coordinada de ofertas, hasta la fecha en que finaliza la vigencia del Acuerdo Marco³⁴, el 17 de marzo de 2027. Dado que se trata de un Acuerdo Marco y que una de las empresas resultó adjudicataria, las características esenciales del contrato se seguirán determinando hasta que el plazo de vigencia del Acuerdo Marco expire —momento a partir del cual ALOKABIDE ya no podrá asignarle más incidencias en las unidades de su parque inmobiliario—. En concreto, en el momento de formalización del Acuerdo Marco el precio por cada incidencia está determinado, pero la cantidad no; esto es, no está determinado con absoluta exactitud el número concreto de incidencias que ALOKABIDE asignará a la contratista. De este modo, en cada una de las asignaciones que efectuará el poder adjudicador hasta la fecha de finalización de la vigencia del Acuerdo Marco, ALOKABIDE se ve privado definitivamente de la posibilidad de obtener el servicio en las condiciones normales del mercado.

³⁴ Resolución de la Sala de Competencia del Consejo de la CNMC de 20 de junio de 2019, [SAMUR/02/18](#) - *Transporte Escolar Murcia*.

Como la fecha de finalización es posterior a la de la incoación del presente expediente —19 de mayo de 2025—, esta será la fecha que se tendrá en cuenta como fecha de fin de duración de la infracción.

Las expedientadas consideran que, respecto a INKUDE y PROMUZA, el límite temporal debería situarse en el momento en que fueron excluidas del proceso: el 15 de octubre de 2024. Argumentan que a partir de ese momento no subsistió ningún efecto anticompetitivo atribuible a ellas.

Sin embargo, la práctica ha consistido en el actuar desleal en el procedimiento de contratación por parte de las tres empresas —una de las cuales sí ha resultado adjudicataria—, quienes, por el simple hecho de haber presentado las ofertas de modo que, únicamente en apariencia, eran independientes, ya alteraron el funcionamiento competitivo de la licitación. Como indicábamos, el hecho de que finalmente fueran excluidas de la licitación no desvirtúa esa consideración y, en consecuencia, no impacta en la duración de la infracción, que iba encaminada a asegurar el máximo de adjudicaciones en un mercado —el de la contratación— que, una vez que se ha adjudicado el contrato, queda cerrado por todo el tiempo de vigencia de éste.

- (202) Esta conducta ha tenido efectos en el mercado [artículo 64.1 e) de la LDC] debido a que ha otorgado a INKUDE, PROMUZA y UGAO una ventaja en la licitación con respecto al resto de licitadoras ya que, al presentar ofertas coordinadas —no autónomas ni independientes—, alteraron en su favor la igualdad de condiciones que debe existir para las empresas competidoras participantes en una licitación. Las tres ofertas se realizaron de forma conjunta con un objetivo común para las tres empresas, con los consiguientes efectos en el resultado de la adjudicación, y, por ende, en la prestación del servicio de atención de reparaciones y reformas para mantener y conservar los edificios y viviendas gestionados por ALOKABIDE.

El objetivo de las empresas era conseguir el máximo número de lotes —INKUDE y PROMUZA en la especialidad de multigremio, y UGAO en el resto de las especialidades—. Si INKUDE y PROMUZA no hubieran sido excluidas de la licitación por haber presentado bajas que fueron consideradas anormales por el órgano de contratación, las tres empresas habrían sido adjudicatarias de un número superior de lotes, en detrimento de otras empresas competidoras, que, además, habrían visto cerrado el mercado de ese contrato por dos años, con posible prórroga de otros dos.

- (203) Las expedientadas han presentado un escrito por el que ponen en conocimiento del CVC su compromiso de adoptar una serie de medidas encaminadas a garantizar el **cumplimiento normativo en materia de competencia**.
- (204) Con relación a la eficacia de los programas de cumplimiento normativo en materia de competencia en el marco de los procedimientos sancionadores por infracciones de la LDC, la CNMC reconoce que existe la posibilidad de que dichos programas incidan positivamente en la apreciación de las circunstancias atenuantes de la sanción a que hace referencia el artículo 64.3 a) de la LDC —relativa a la realización de actuaciones que pongan fin a la infracción— y 64.3 d)

de la LDC —relativa a la colaboración activa y efectiva con la autoridad de competencia, llevada a cabo fuera de los supuestos de exención y de reducción del importe de la multa recogidos en el marco del programa de clemencia contemplado por los artículos 65 y 66 de la LDC—³⁵.

En particular, la CNMC estima que podría considerarse la concurrencia de una circunstancia atenuante cuando (a) la empresa haya desplegado una colaboración activa y efectiva con la autoridad de competencia; o (b) cuando haya medidas eficaces dirigidas a poner fin de manera inmediata a la infracción y sus efectos.

Asimismo, la apreciación de la atenuante estará sujeta al cumplimiento de requisitos estrictos, dado que, de otro modo, podría tratarse de un «*uso meramente formal o cosmético de los programas de compliance*»³⁶.

Partiendo de la base de que el reconocimiento de la circunstancia atenuante pivota bien sobre una colaboración activa y efectiva, bien sobre la finalización inmediata de la infracción, es condición necesaria que el programa de *compliance* en materia de competencia sea puesto en conocimiento de la autoridad **al inicio de la fase de instrucción**, de manera que pueda ser valorado en su contexto temporal adecuado y en relación con las conductas investigadas.

Las medidas de *compliance* propuestas han sido enunciadas en las alegaciones a la PR —«*Protocolo de Prevención de Infracciones de Competencia*»— y detalladas en un escrito posterior. La fase de instrucción ya había concluido, por lo que, a los efectos de apreciar las circunstancias atenuantes previstas en los artículos 64.3 a) y 64.3 d) de la LDC, las medidas de cumplimiento normativo propuestas no han influido en modo alguno en la actitud colaboradora y activa con LEA/AVC, ni en la adopción de medidas correctoras concretas para poner fin a la infracción.

En todo caso, como se verá en el apartado relativo a la prohibición de contratar de la presente Resolución, ello no es óbice para poder apreciar la adopción de las medidas propuestas de cara a un eventual levantamiento futuro de la prohibición de contratar.

- (205) En conclusión, no existen circunstancias agravantes ni atenuantes de las contempladas en el artículo 64.1 g) de la LDC.

1.2. Tipo sancionador y adecuación de la sanción

- (206) Siguiendo la citada sentencia del Tribunal Supremo, el conjunto de factores expuestos anteriormente —(i) gravedad de la infracción, (ii) características y dimensión del mercado afectado, (iii) ámbito geográfico de la conducta, (iv) participación de las infractoras en la conducta y (v) circunstancias atenuantes o agravantes— permite concretar, dentro de la escala

³⁵ COMISIÓN NACIONAL DE LOS MERCADOS Y LA COMPETENCIA, *Guía de programas de cumplimiento normativo en relación con la defensa de la competencia*, [G-2025-03](#), de 9 de junio de 2026.

³⁶ *Supra*.

sancionadora que discurre hasta el 10 % del volumen total mundial de negocios de 2025, la valoración global de la densidad antijurídica de la conducta de las empresas.

- (207) El **tipo sancionador** que corresponde aplicar a cada empresa infractora, de acuerdo con la gravedad y circunstancias de la conducta, es del **1,2 %**.
- (208) Este tipo sancionador se considera adecuado a la gravedad y características de la infracción. Sin embargo, la jurisprudencia exige considerar la dimensión de la concreta infracción como una referencia necesaria para asegurar la proporcionalidad de las multas.

Para realizar cualquier valoración de la proporcionalidad es necesario utilizar como referencia un porcentaje de la facturación en el mercado afectado durante la infracción y aplicar a esa cifra un factor incremental que asegure la disuasión. Esta estimación se utiliza como valor de referencia, por encima del cual se considera que la multa podría resultar desproporcionada.

- (209) Con base en los cálculos realizados, este CVC considera que la multa que correspondería imponer a INKUDE, PROMUZA y UGAO derivada de aplicar el tipo sancionador sobre el volumen de negocios total mundial de la empresa infractora en 2025 no corre el riesgo de ser desproporcionada en relación con la efectiva dimensión de la infracción.

Así, se concluye que, de acuerdo con la gravedad y circunstancias de la conducta, resultarían suficientemente disuasorias³⁷ y ajustadas al principio de proporcionalidad las siguientes sanciones:

Empresa	Sanción (€)
INKUDE ZERBITZUAK, S.L	8.699,59
PROMUZA 2007, S.L.	51.950,13
UGAO INSTALACIONES, S.L.	63.638,61

2. Prohibición de contratar

2.1. Consideraciones generales

- (210) El artículo 71.1 b) de la LCSP dispone que las personas que hayan sido sancionadas con carácter firme por infracción grave en materia de falseamiento de la competencia quedan sujetas a la prohibición de contratar con las entidades que forman parte del sector público.

³⁷ Directrices de la Comisión Europea [2006/C 210/02](#) para el cálculo de las multas impuestas en aplicación del artículo 23, apartado 2, letra a), del Reglamento (CE) n.º 1/2003, párr. 4: «Procede fijar las multas en un nivel suficientemente disuasorio, no sólo para sancionar a las empresas en cuestión (efecto disuasorio específico), sino también para disuadir a otras empresas de adoptar o mantener conductas contrarias a los artículos 81 y 82 del Tratado (efecto disuasorio general)».

- (211) La referida prohibición ya había sido introducida en el ordenamiento jurídico por medio de la Disposición Final novena de la LRJSP, que modificó los artículos 60 y 61 del entonces vigente texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (aprobado por el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre), cuya entrada en vigor tuvo lugar el 22 de octubre de 2015.
- (212) El artículo 72.2 de la LCSP permite a LEA/AVC establecer la duración y alcance de una prohibición de contratar dado que, al respecto, dispone que:

*[l]a prohibición de contratar por las causas previstas en las letras a) y b) del apartado 1 del artículo anterior se apreciará directamente por los órganos de contratación, cuando la sentencia o la **resolución administrativa** se hubiera pronunciado expresamente sobre su alcance y duración, subsistiendo durante el plazo señalado en las mismas.*

- (213) Asimismo, las sentencias del Tribunal Supremo de 16 de diciembre de 2025 ([ECLI:ES:TS:2025:6103](#)), 26 de enero de 2026 ([ECLI:ES:TS:2026:178](#)) y de 25 de febrero de 2026 ([ECLI:ES:TS:2026:1035](#)) han reafirmado la facultad de las autoridades de competencia para pronunciarse sobre el alcance y duración de la prohibición de contratar, al expresar que:

De conformidad con las consideraciones expuestas en los apartados anteriores, esta Sala, dando respuesta a la cuestión de interés casacional planteada en este recurso de casación, que presenta interés casacional para la formación de jurisprudencia, declara lo siguiente:

*1. La prohibición de contratar prevista en el artículo 71 .1.b) de la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público, cuando trae causa de una sanción firme por falseamiento de la competencia, puede acordarse en la propia resolución sancionadora por la **autoridad administrativa competente en materia de competencia**, que podrá establecer su alcance y duración conforme a lo dispuesto en el artículo 72.2 de la misma ley; cuando la resolución sancionadora no contenga dicha determinación, la fijación del alcance y la duración de la prohibición corresponde a la autoridad contractual mediante el procedimiento específico previsto en el artículo 72.3 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.*

2. La mención a la infracción grave contenida en el artículo 71.1.b) de 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, ha de entenderse como la fijación de un umbral mínimo de gravedad para la procedencia de la prohibición de contratar, sin excluir las infracciones calificadas como muy graves en materia de falseamiento de la competencia, que, por su mayor entidad, integran con mayor razón el presupuesto habilitante de dicha medida.

- (214) De esta manera, en virtud también de lo previsto en el artículo 53.2 de la LDC, el CVC tiene competencia plena para fijar en su Resolución el alcance y duración de la referida prohibición.

- (215) La jurisprudencia ha puesto de manifiesto la importancia de preservar las necesarias condiciones de competencia en los procesos de contratación pública y el elevado reproche jurídico que el ordenamiento jurídico atribuye a las conductas restrictivas de la competencia en este ámbito. A tal respecto, el Tribunal Supremo, en su sentencia de 7 de noviembre de 2006³⁸, estableció que:

(...) la prohibición de contratar es uno de los efectos de reacción del ordenamiento jurídico a determinadas conductas que se estiman atentatorias a la buena fe y confianza que deben presidir las relaciones entre Administración y quienes contratan con ella o aspiran a serlo.

Por todo ello, la prohibición de contratar prevista en el artículo 71.1 b) de la LCSP se traduce como una exigencia legal de una singular condición de honorabilidad para poder contratar con el sector público, de manera que, si no se cumple con ese estándar de honradez, la empresa en cuestión no debe tener acceso —con el alcance y duración determinada— al mercado de las licitaciones públicas.

En el presente caso, resulta innegable que las empresas expedientadas han intentado falsear la competencia en la licitación analizada en este expediente, por lo que dicha conducta excluye cualquier mínimo nivel de honorabilidad para contratar con la Administración pública.

- (216) Por otra parte, el Tribunal Supremo ha destacado la obligación de aplicar el principio de proporcionalidad para determinar el alcance y la duración de la prohibición de contratar. Así, en su sentencia de 18 de febrero de 2026³⁹ ha afirmado que:

*Las autoridades de defensa de la competencia, a nivel estatal o autonómico, y las autoridades gubernativas competentes para imponer la medida restrictiva consistente en la prohibición de contratar, cuya regulación se contiene en los artículos 71, 72 y 73 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, conforme a lo dispuesto en el artículo 4 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, deben aplicar el **principio de proporcionalidad** a los efectos de determinar el alcance y la duración de la prohibición de contratar, tomando en consideración las circunstancias concurrentes, y, particularmente, la mala fe del operador económico, la estructura competitiva del mercado afectado por la prohibición de contratar, la viabilidad de las eventuales licitaciones, atendiendo a los efectos reales de la restricción temporal a la libertad de acceso al procedimiento de adjudicación, y a la pluralidad de agentes activos en el sector de la contratación pública afectado por la prohibición de contratar, y, también, la gravedad y la duración de la infracción cometida y la participación en la misma.*

- (217) Asimismo, la CNMC publicó su [Comunicación 1/2023](#), de 13 de junio, sobre criterios para la determinación de la prohibición de contratar por falseamiento de la competencia, criterios que —junto con la jurisprudencia del Tribunal Supremo— serán tenidos en cuenta en el apartado siguiente para determinar el alcance y duración de la propuesta de prohibición de contratar.

(27) En cualquier caso, al determinar la duración y alcance de la prohibición de contratar, es necesario tener en cuenta que, si bien todas las infracciones de falseamiento de la competencia

³⁸ STS de 7 de noviembre de 2006 [[ECLI:ES:TS:2006:7296](#)].

³⁹ STS 181/2026, de 18 de febrero [[ECLI:ES:TS:2026:783](#)].

*graves y muy graves de la Ley de Defensa de la Competencia quedarían incluidas dentro del ámbito de aplicación de la prohibición de contratar, como ya ha sido anteriormente señalado, algunos supuestos plantean grandes **dificultades para su aplicación**. Sería el caso de una infracción del artículo 1 de la Ley de Defensa de la Competencia en la que hubiese participado **la mayoría de los operadores del mercado** o cuando el concurso en licitación pública de una de las empresas infractoras de acuerdo con el artículo 1 de la citada Ley fuera necesaria por su especial relevancia (por contar ésta con experiencia o activos especiales). También sería el caso de un abuso de posición de dominio por un monopolista, o en el caso del abuso de posición de dominio colectiva.*

2.2. Aplicación al presente expediente

- (218) De acuerdo con los elementos fácticos que han sido puestos de manifiesto en este expediente, así como con las consideraciones generales expuestas con relación a la prohibición de contratar, este CVC considera que debe imponerse a las empresas INKUDE ZERBITZUAK, S.L., PROMUZA 2007, S.L. y UGAO INSTALACIONES, S.L la prohibición de contratar con la Administración pública prevista en el artículo 71.1 b) de la LCSP, con el siguiente alcance y duración:

ALCANCE: según la LCSP, la prohibición de contratar puede afectar a la totalidad de la Administración pública. Teniendo en cuenta esta posibilidad, pero también la proporcionalidad requerida en la determinación del alcance de la prohibición de contratar se considera que el alcance de la prohibición de contratar debe circunscribirse a los contratos de ALOKABIDE referidos al mantenimiento y conservación de su parque edificatorio.

DURACIÓN: de acuerdo con lo que prevé el artículo 72.6 de la LCSP, la duración máxima de la prohibición de contratar es de 3 años. El periodo infractor coincide con la duración máxima de la prohibición de contratar del artículo 71.1 de la LCSP. No obstante, en el presente caso, la infracción ha tenido un efecto directo limitado en la labor contractual de ALOKABIDE, dado que se ha llevado a cabo y ha proyectado sus efectos en un único procedimiento contractual. En consonancia, el tipo sancionador se ha situado en la mitad inferior del máximo del 5 % previsto para las infracciones graves de la LDC. En consecuencia, se considera apropiado que la duración de la prohibición sea de 5 meses.

- (219) Dada la pluralidad de potenciales licitadores presentes en el mercado afectado, el alcance geográfico y temporal determinado no es susceptible de producir un impacto desproporcionado en la contratación pública objeto de dicha prohibición.

2.3. Medidas de cumplimiento normativo en materia de competencia

- (220) En sus alegaciones a la PR, las expedientadas enunciaron que estaban implantando un «Protocolo de Prevención de Infracciones de Competencia». Posteriormente, han elevado un escrito al CVC por el que detallan una serie de medidas de *compliance*.

(221) De conformidad con el artículo 72.5 de la LCSP, la valoración de la eficacia de los programas de cumplimiento normativo a efectos de la no imposición de la prohibición de contratar con el sector público —o a su levantamiento— puede realizarse en el marco del propio procedimiento sancionador o una vez finalizado el mismo, durante la vigencia de la prohibición, sin que exista una limitación temporal para su presentación.

(222) En todo caso, para la exención dos son los requisitos acumulativos exigidos por el artículo 72.5 de la LCSP: (1) acreditar el pago o compromiso de pago de las multas e indemnizaciones fijadas por la resolución administrativa de las que derive la causa de prohibición de contratar, y (2) adoptar medidas técnicas, organizativas y de personal apropiadas para evitar la comisión de futuras infracciones administrativas.

Así, la prohibición de contratar, así declarada, podrá ser revisada en cualquier momento de su vigencia, cuando la persona que haya sido declarada en situación de prohibición de contratar acredite el cumplimiento de esos dos extremos.

(223) Las medidas de *compliance* han sido presentadas una vez concluida la fase de instrucción. En consecuencia, las personas instructoras no han tenido ocasión de valorarlas a los efectos de poder justificar y fundamentar una exención de la prohibición de contratar. En concreto, desde una perspectiva material, la valoración de la efectividad de las medidas debe centrarse en determinar si presentan un grado suficiente de efectividad real, atendiendo a su diseño, implementación y funcionamiento práctico, y no únicamente a elementos formales.

(224) De la documentación remitida —que se limita a compendiar una serie de medidas— no cabe verificar que esas medidas, hoy, sean idóneas para prevenir, detectar y reaccionar frente a conductas anticompetitivas futuras; de hecho, del literal se desprende que, a la fecha de su presentación, no han sido efectivamente implantadas en las empresas.

En concreto, la efectividad real de las medidas podrá reflejarse en la existencia y **funcionamiento** de controles específicos dirigidos a prevenir, detectar y reaccionar frente a riesgos de competencia, de modo que se consiga restaurar la confianza en los operadores económicos.

Acreditado el pago —o el compromiso de pago—, podrá **levantarse la prohibición de contratar** si las empresas sancionadas acreditan la **efectividad real de las medidas propuestas**.

Vistas las consideraciones efectuadas, así como la normativa citada y demás de general y concordante aplicación, en virtud de las atribuciones que le han sido conferidas, este CVC

VIII. RESUELVE

PRIMERO: Declarar acreditada la existencia de una práctica prohibida por el artículo 3 de la LDC consistente en el falseamiento de la libre competencia por actos desleales por infracción de

normas concurrenciales (artículo 15.2 de la LCD), por infracción del artículo 139.3 de la LCSP, todo ello realizado en el seno de la licitación del *Acuerdo Marco del Registro de Proveedores con objeto de disponer de un servicio de atención de reparaciones y reformas para mantener y conservar los edificios y viviendas gestionados por ALOKABIDE* (expediente CON-2024-SE-0003).

SEGUNDO: Tipificar la infracción como grave, a tenor del artículo 62.3 a) de la LDC.

TERCERO: Declarar autoras, culpables y responsables de dicha infracción a las siguientes empresas:

- INKUDE ZERBITZUAK, S.L. (B10980977)
- PROMUZA 2007, S.L. (B95828877)
- UGAO INSTALACIONES, S.L. (B95828869)

CUARTO: Imponer a las responsables de la infracción las siguientes multas:

Empresa	Sanción (€)
INKUDE ZERBITZUAK, S.L.	8.699,59
PROMUZA 2007, S.L.	51.950,13
UGAO INSTALACIONES, S.L.	63.638,61

QUINTO: Imponer a las infractoras la prohibición de contratar establecida en el artículo 71.1 b) de la LCSP, en el territorio de la Comunidad Autónoma de Euskadi, respecto a ALOKABIDE, S.A., para contratos para el mantenimiento y conservación del parque edificatorio gestionado por ALOKABIDE, S.A., durante 5 meses.

SEXTO: Intimar a las empresas sancionadas para que, en lo sucesivo, se abstengan de realizar conductas semejantes a la tipificada y sancionada en la presente Resolución.

SÉPTIMO: Ordenar a las empresas sancionadas que, en el plazo de un mes desde el abono de la multa impuesta, justifiquen ante la Dirección de Investigación de LEA/AVC la ejecución del referido abono.

Comuníquese esta Resolución a la Dirección de Investigación de LEA/AVC. Asimismo, notifíquese a la Dirección de Competencia de la CNMC y a las demás interesadas, haciéndoles saber que contra la misma no cabe recurso alguno en vía administrativa, pudiendo interponer recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, en el plazo de dos meses, contados a partir del día siguiente al de su notificación.