

Cómo prevenir mercados cautivos en la contratación pública: guía práctica de la ACCO y la Dirección General de Contratación Pública

En noviembre de 2025, la Autoridad Catalana de la Competencia (ACCO) y la Dirección General de Contratación Pública (organismo adscrito al Departamento de Economía y Hacienda de la Generalitat de Cataluña) publicaron la [*Guía para evitar los mercados cautivos en la contratación pública*](#). La Guía tiene como objetivo evitar situaciones de mercado cautivo en la contratación pública y promover una contratación más abierta, eficiente y competitiva, favoreciendo la diversificación de proveedores, la innovación y la sostenibilidad del tejido empresarial.

Para ello, la Guía identifica los elementos básicos que permiten detectar mercados cautivos, y formula recomendaciones prácticas dirigidas a los órganos de contratación, con el fin de garantizar la libre competencia, la transparencia y la diversidad de proveedores en las licitaciones del sector público.

I. Los mercados cautivos

De acuerdo con la ACCO, un mercado cautivo es un mercado en el que los órganos de contratación no disponen de alternativas reales para elegir entre distintos proveedores o productos, o no pueden cambiar de proveedor con facilidad. Esta situación puede derivarse de la ausencia de competidores efectivos, de la existencia de barreras de entrada o de prácticas comerciales que limitan la competencia.

La configuración de los mercados cautivos puede producirse por:

- Factores estructurales y externos del mercado: monopolios u oligopolios naturales, barreras de entrada elevadas, dependencia de bienes e infraestructuras esenciales y altos costes de cambios.
- Conductas y dinámicas que refuerzan el cautiverio: prácticas anticompetitivas (ventas vinculadas, empaquetamiento, reparto de mercado), fidelización forzada mediante cláusulas contractuales o dependencias técnicas, así como la inercia en la contratación pública que consolida proveedores habituales y reduce la competencia.

Naturalmente, los mercados cautivos provocan una reducción de la competencia, generan dependencia del proveedor, aumentan los costes para la Administración y limitan la innovación y la calidad de los servicios públicos.

En la Guía, la ACCO identifica varios mercados cautivos:

- En el ámbito sanitario: (i) suministro de medicamentos y (ii) suministro de productos sanitarios o maquinaria de alta complejidad tecnológica o especificidad.
- En el ámbito tecnológico: (i) licencias de *software*, y (ii) sistemas integrados, ya sean de *software* o de *hardware*.
- En relación con los mercados conexos (entendidos como productos o servicios vinculados al objeto de la licitación por complementariedad o dependencia en la producción, consumo o distribución): (i) adquisición de dispositivos, equipos o maquinaria que requieren fungibles o consumibles para su funcionamiento, y (ii) construcciones, instalaciones o maquinaria que requieren mantenimiento posterior.

II. Estrategias generales para evitar la creación de mercados cautivos

En primer lugar, para evitar la creación de mercados cautivos, la ACCO propone a los órganos de contratación que redacten de forma clara, objetiva y no discriminatoria los pliegos de cláusulas administrativas y los pliegos de prescripciones técnicas, en aras de garantizar la igualdad de acceso de todos los operadores económicos.

Es esencial evitar requisitos excesivamente restrictivos y, en particular, las referencias a marcas, modelos o tecnologías específicas, salvo cuando esté estrictamente justificado conforme a la normativa. Las prescripciones técnicas deben formularse en términos funcionales o de rendimiento, y limitar al mínimo imprescindible los requisitos de compatibilidad, para no favorecer indebidamente al proveedor original ni excluir soluciones alternativas.

En segundo lugar, la ACCO propone que el diseño de los contratos públicos se realice con una perspectiva a largo plazo, analizando cómo las decisiones adoptadas en las primeras licitaciones pueden condicionar la competencia en futuras adquisiciones. La utilización inicial de contratos sin concurrencia o la imposición de requisitos que generen dependencia tecnológica pueden dar lugar a situaciones de exclusividad artificial. Por ello, es fundamental evitar especificaciones que favorezcan al proveedor inicial y preservar la posibilidad de acceso de nuevos operadores en posteriores procedimientos.

En tercer lugar, para fomentar la competencia y reducir el riesgo de dependencia, la ACCO recomienda evitar el empaquetamiento innecesario de prestaciones en un único contrato. La licitación conjunta de distintos servicios o suministros puede excluir a pequeñas y medianas empresas y concentrar el mercado en grandes operadores. Siempre que sea viable, resulta preferible dividir el objeto del contrato en lotes o licitar

separadamente prestaciones diferenciadas, como el suministro y el mantenimiento, con el fin de favorecer la diversidad de proveedores.

Finalmente, la ACCO recomienda que los órganos de contratación no solo analicen el mercado principal del contrato, sino también los mercados conexos que puedan generar situaciones de dependencia. Al detectar estos mercados relacionados, es conveniente incorporar en los pliegos condiciones específicas que eviten la dependencia de un único proveedor y aseguren la competencia en el suministro de productos o servicios necesarios para el uso del bien o servicio contratado, de forma que se contribuya a un entorno de contratación más abierto y competitivo.

III. Catorce recomendaciones de la ACCO para evitar la creación de mercados cautivos

La Guía propone las siguientes recomendaciones para evitar la creación de mercados cautivos en la contratación pública:

- 1) Comprobar y verificar los derechos de propiedad industrial, patentes y modelos de utilidad antes de contratar.
- 2) Adoptar sistemas y estándares abiertos compatibles con las infraestructuras existentes.
- 3) Redactar los pliegos técnicos con definiciones funcionales que permitan alternativas múltiples.
- 4) Incluir cláusulas de transición y devolución del servicio al cambiar de proveedor.
- 5) Fomentar el uso de *software* libre siempre que sea posible.
- 6) Justificar el uso de *software* propietario cuando no existan alternativas viables.
- 7) Obligar a entregar el código fuente y la documentación asociada en contratos de desarrollo o adquisición de *software*.
- 8) Garantizar compatibilidad con diversas plataformas y que mantenimiento/repación puedan ser realizados por terceros.
- 9) Prevenir la creación de mercados cautivos en suministros con consumibles, promoviendo alternativas de proveedores y la competencia entre ellos.
- 10) Dividir los contratos en lotes cuando incluyan suministro y mantenimiento, favoreciendo la concurrencia.

- 11) Realizar evaluaciones periódicas del mercado para identificar alternativas tecnológicas y servicios disponibles.
- 12) Planificar integralmente la vida útil del bien o servicio, anticipando necesidades futuras y evitando dependencias.
- 13) Limitar la duración de los contratos y sus prórrogas para garantizar la renovación periódica de la competencia.
- 14) Utilizar excepcionalmente el procedimiento negociado sin publicidad por exclusividad técnica, justificando la falta de alternativas y limitando la duración del contrato.

IV. Conclusiones

La *Guía para evitar los mercados cautivos en la contratación pública* publicada por la ACCO y la Dirección General de Contratación Pública en noviembre de 2023 supone una llamada de atención a la Administración Pública sobre un riesgo estructural y, a menudo, invisible en la actuación de los órganos de contratación: la pérdida de competencia como consecuencia de la dependencia de un único proveedor o proveedores limitados.

La Guía pone de relieve que los mercados cautivos en la contratación pública no suelen surgir de forma repentina ni por conductas abiertamente ilícitas, sino como resultado de decisiones de diseño contractual.

En este sentido, la Guía insiste en que la prevención de situaciones de mercado cautivo comienza en la fase de preparación del contrato. Definir bien el objeto del contrato, describir las necesidades en términos funcionales, apostar por estándares abiertos y evitar referencias innecesarias a marcas o tecnologías concretas permite que más operadores puedan concurrir y reduce el riesgo de vinculación a un único proveedor.

En definitiva, la Guía refuerza la idea de que la contratación pública es también una herramienta política de competencia. Evitar mercados cautivos significa, en la práctica, contratar mejor: con más opciones, más competencia y menos dependencia. No es solo una exigencia normativa, sino una decisión que mejora el funcionamiento de la contratación pública y fortalece el tejido empresarial.