

Novedades en la aplicación de la prohibición de contratar con el sector público por parte de la CNMC

I. Antecedentes en la aplicación, por parte de las autoridades de competencia, de la prohibición de contratar con el sector público y en la valoración de los programas de *compliance*

La prohibición de contratar por haber sido sancionado por la comisión de infracciones de “falseamiento de la competencia” se incorporó al ordenamiento jurídico español con la entrada en vigor de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (**LRJSP**), y se regula actualmente en los artículos 71 a 73 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (**LCSP**).

En síntesis, estos artículos establecen que:

- (i) la **competencia** para fijar la duración (“*que no podrá exceder de tres años*”) y el alcance de la prohibición, *en los casos en que no figure en la correspondiente sentencia o resolución, [...] “recaerá en el Ministro de Hacienda y Función Pública previa propuesta de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado, o a los órganos que resulten competentes en el ámbito de las Comunidades Autónomas”*; y
- (ii) esta prohibición “*podrá eludirse mediante el pago o compromiso de pago de la correspondiente multa*” y la adopción de un **programa de *compliance*** que incluya “*medidas técnicas, organizativas y de personal apropiadas para evitar la comisión de futuras infracciones administrativas, entre las que quedará incluido el acogerse al programa de clemencia en materia de falseamiento de la competencia*”.

En lo que se refiere a la competencia para fijar el alcance y la duración de la prohibición de contratar, la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (**CNMC**) y las autoridades de defensa de la competencia autonómicas tomaron originalmente posturas distintas.

Por una parte, la CNMC, desde la resolución en el asunto [*Electrificación y electromecánica ferroviarias*](#), de 14 de marzo de 2019, inicialmente se limitó en sus resoluciones sancionadoras a ‘activar’ esta prohibición de contratar, de tal forma que difería a la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado (**JCCPE**) la determinación de su alcance y duración. Esta postura

se mantuvo en más de veinte resoluciones entre los años 2019 a 2024, relativas fundamentalmente a expedientes sancionadores por la infracción del artículo 1 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia (**LDC**), pero también en relación con la infracción de los artículos 2 y 3¹ de la LDC².

A diferencia de la CNMC, las autoridades autonómicas de Cataluña (**ACCO**)³, Galicia (**CGC**)⁴ y Andalucía (**ACREA**)⁵ decidieron, desde un primer momento, fijar ellas mismas el alcance y la duración de las prohibiciones de contratar en la gran mayoría⁶ de sus resoluciones sancionadoras.

Sin embargo, en el año 2023, la CNMC publicó la [Comunicación 1/2023, de 13 de junio, de la CNMC sobre criterios para la determinación de la prohibición de contratar](#), en la que establece que, a pesar de su práctica decisional hasta la fecha, la CNMC cuenta con potestad para fijar ella misma en sus resoluciones sancionadoras el alcance y la duración de la prohibición de contratar, conforme a los siguientes criterios:

- (i) mercado geográfico de la infracción,
- (ii) mercado de producto afectado,
- (iii) duración de la infracción,

¹ Véase, por ejemplo, la resolución de la CNMC en el asunto [Plataforma de Subastas Electrónicas](#) de 4 de octubre de 2021.

² Véase, por ejemplo, la resolución de la CNMC en el asunto [Merck Sharp Dohme](#) de 21 de octubre de 2022.

³ Véase resoluciones de la ACCO de 23 de diciembre de 2019 en el asunto [Licitaciones Servicio Meteorológico de Cataluña](#), 21 de julio de 2020 en el asunto [Aerobús](#), 19 de mayo de 2021 en el asunto [Servicios de Visitas Médicas](#), 19 de mayo de 2021 en el asunto [Playas de Sant Andreu de Llavaners](#), 21 de julio de 2021 en el asunto [Aerobús 2](#), 21 de septiembre de 2022 en el asunto [Contratación Pública de servicios de organización de eventos](#), 7 de marzo de 2024 en el asunto [L9/L10 Metro](#).

⁴ Véase resoluciones de la CGC de 15 de diciembre de 2020 en el asunto [Licitación Transporte Escolar](#), 30 de diciembre de 2021, en el asunto [Licitación Suministro USC](#), 27 de septiembre de 2023 en el asunto [Licitación Urbanización de Consorcio Zona](#), 15 de noviembre de 2024 en el asunto [Licitación Servicios Limpieza](#), 21 de febrero de 2025 en el asunto [Licitación Acciones Formativas de Empleo](#) y 9 de diciembre de 2025 en el asunto [Transporte de Viajeros 2](#).

⁵ Véase resoluciones de la ACREA de 2 de marzo de 2023 en el asunto [Transporte Escolar Málaga](#), 21 de abril de 2023, en el asunto [Conservación Carreteras 2](#), 4 de mayo de 2023 en el asunto [Conservación Carreteras 1](#).

⁶ No obstante, se han identificado algunas resoluciones de autoridades autonómicas, como la de 11 de noviembre de 2021 en el asunto [Licitación Universidad de Vigo](#), en las que, de forma similar a la CNMC, remite a la junta consultiva la determinación del alcance y duración de la prohibición de contratar.

- (iv) gravedad de la infracción, y
- (v) grado de participación del sujeto infractor.

Por lo demás, es relevante destacar algunos elementos de la doctrina judicial desarrollada en los últimos años respecto de la ejecutividad de la prohibición de contratar.

En particular, conviene destacar que, en su sentencia de 14 de septiembre de 2021⁷, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo aclaró que *“los efectos de la prohibición de contratar sólo se producen, y la limitación solo es ejecutiva, desde el momento en el que se concreta el alcance y duración de la prohibición, bien en la propia resolución sancionadora bien a través del procedimiento correspondiente y, en este último caso, una vez inscrita en el registro”*, y reconoció la posibilidad de suspender la prohibición a pesar de que no sea inmediatamente ejecutiva.

De hecho, hasta la fecha, la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional ha estimado de forma mayoritaria las solicitudes de suspensión cautelar de las prohibiciones de contratar incluidas en las resoluciones sancionadoras de la CNMC⁸.

En lo que se refiere a la **valoración de los programas de compliance** presentados por las empresas sancionadas para eludir esta prohibición, conviene señalar que, a nivel general, tanto la CNMC como las autoridades de defensa de la competencia autonómicas han analizado los programas de *compliance* a la luz de lo dispuesto en la [Guía de compliance de la CNMC](#)⁹ y han concluido, en la inmensa mayoría de los casos, que los programas no cumplían los requisitos establecidos en el artículo 72.5 de la LCSP para eludir la prohibición de contratar¹⁰.

A pesar de que la motivación de las autoridades a la hora de rechazar los programas de *compliance* presentados por las empresas no ha sido particularmente prolija (más bien todo lo contrario), los principales motivos de rechazo identificados son los siguientes:

⁷ Sentencia del Tribunal Supremo de 14 de septiembre, [ECLI:ES:TS:2021:3366](#).

⁸ Véase, por ejemplo, el Auto de la Audiencia Nacional en el asunto *Booking* de 20 de febrero de 2025, [ECLI:ES:AN:2025:1584A](#).

⁹ [Guía de programas de cumplimiento en relación con la defensa de la competencia](#), de 10 de junio de 2020.

¹⁰ Por el contrario, la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado se ha mostrado más proclive a dejar sin efecto la prohibición de contratar tras la presentación de programas de compliance, en particular, si los mismos estaban certificados bajo la norma UNE 19603.

- (i) Ausencia de medidas concretas reactivas encaminadas a evitar futuras infracciones¹¹,
- (ii) Ausencia de un sistema disciplinario transparente y eficaz¹², y
- (iii) Ausencia de formación adecuada¹³.

De hecho, hasta el año 2025, la única ocasión en la que la CNMC aceptó, en el marco de un expediente sancionador, el programa de *compliance* presentado por una empresa fue en la resolución de 11 de mayo de 2021, en el asunto [Consultoras](#), en relación con INDRA: además del programa de *compliance*, la CNMC tuvo en cuenta que la empresa reconoció su responsabilidad en los hechos investigados.

En cuanto a las autoridades autonómicas, la tónica general de rechazo a los programas de *compliance* ha sido la misma, con algunas excepciones puntuales, como:

- (i) Las resoluciones de la ACREA de 21 de julio de 2023 y de 19 de septiembre de 2023 en el asunto [Transporte escolar Málaga](#), en las que, tras la presentación de sendos programas de *compliance* por parte de LEIVA BUS y AUTOCARES MATEO con posterioridad a la fecha de adopción de la resolución sancionadora de 2 de marzo de 2023, se dejó sin efecto la prohibición de contratar impuesta a ambas empresas; y
- (ii) la resolución de la Autoridad Vasca de la Competencia (AVC) de 23 de noviembre de 2023 en el asunto [Publicidad Ayuntamiento de Bilbao](#), en la que no se impuso la prohibición de contratar, dado que las empresas sancionadoras aportaron “*certificados por los que aprobaron la implantación de un programa de cumplimiento normativo*”, así como “*sendas propuestas de programas de cumplimiento normativo, con la descripción de la metodología y plan de acción que se seguirá para la implantación de dichos programas*”.

¹¹ Véase, por ejemplo, resoluciones de la CNMC de 29 de septiembre de 2021, en el asunto [Seguridad y comunicaciones ferroviarias](#), de 11 de mayo de 2021, en el asunto [Consultoras](#), de 17 de agosto de 2021, en el asunto [Conservación Carreteras](#).

¹² Véase, por ejemplo, resoluciones de la CNMC de 14 de septiembre de 2021 en el asunto [Gestión de archivos](#), de 10 de julio de 2024 en el asunto [Suministro de alimentos](#) o de la ACCO de 21 de julio de 2020, en el asunto [Aerobús](#), o de 21 de julio de 2021 en el asunto [Aerobús2](#).

¹³ Véase, por ejemplo, resoluciones de la CNMC de 1 de octubre de 2019 en el asunto [Montaje y mantenimiento industrial](#), o de 19 de julio de 2023 en el asunto [Licitaciones material militar](#); y de la CGC de 27 de septiembre de 2023, en el asunto [Licitación urbanización de Consorcio Zona Franca de Vigo](#).

Finalmente, hay que añadir que, además de la Guía de *compliance* de la CNMC, en los últimos años se han publicado distintas guías o documentos orientativos que recogen los requisitos que han de cumplir los programas de *compliance* en materia de defensa de la competencia, tales como:

- (i) La “[Guía de Compliance en materia de competencia](#)” de la AVC del año 2019;
- (ii) La “[Recomendación de 10 de junio de 2021](#) de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado sobre la aplicación del artículo 72.5 de la ley 9/2017, de 8 de noviembre, de contratos del sector público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las directivas del parlamento europeo y del consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014”;
- (iii) La “Norma UNE 19603– Sistemas de gestión de *compliance* en materia de libre competencia” de AENOR de 22 de noviembre de 2023; y
- (iv) Los “[Criterios sobre los requisitos que deben cumplir las solicitudes que se presenten para la revisión de las prohibiciones de contratar \(self-cleaning\) aprobadas en las resoluciones de la Comisión Gallega de la Competencia](#)”, de 30 de diciembre de 2024.

II. En el año 2025 la CNMC empezó a fijar el alcance y la duración de la prohibición de contratar en sus resoluciones sancionadoras

Según lo previsto en la Comunicación 1/2023, en el año 2025 la CNMC cambió su enfoque inicial, y empezó a fijar en sus resoluciones sancionadoras el alcance y la duración de la prohibición de contratar; en los siguientes asuntos:

- (i) [Eólica del Alfoz](#)¹⁴, donde impone una prohibición de contratar de seis meses con el conjunto de entidades del sector público para contratos de obras, suministros y servicios relativos a la consultoría, construcción, operación, explotación y mantenimiento de parques eólicos y sus equipos a nivel nacional.
- (ii) [ICON](#)¹⁵, en la que se impone una prohibición de contratar de cinco meses con el conjunto de entidades del sector público en relación con los mercados de

¹⁴ Resolución de 30 de julio de 2025.

¹⁵ Resolución de 3 de diciembre de 2025.

comercialización mayorista y minorista en el canal online de productos de cuidado capilar a nivel nacional.

- (iii) [Servicios Agencias de viajes](#)¹⁶, en la que se impone una prohibición de contratar de tres a seis meses con el conjunto de entidades del sector público en licitaciones que tengan por objeto la provisión de servicios de agencias de viajes en relación con desplazamientos profesionales.
- (iv) [REPSOL](#)¹⁷, en la que se prohíbe a diversas empresas del Grupo REPSOL presentarse a licitaciones públicas para el suministro de combustibles para automoción Gasóleo A por un periodo de seis meses.

A la vista de estas primeras resoluciones de la CNMC, se pueden extraer ya algunas conclusiones sobre su práctica decisonal a la hora de fijar el alcance y la duración de la prohibición de contratar:

- (i) La CNMC impone la prohibición de contratar en relación tanto con acuerdos horizontales (que, generalmente, constituyen la infracción más grave en materia de defensa de la competencia), como con acuerdos verticales (asunto *ICON*) y situaciones de abuso de posición de dominio (asuntos *Eólica de Alfoz* y *REPSOL*).
- (ii) En el asunto *ICON* la CNMC impone esta prohibición “*con independencia de que la conducta infractora (...) tenga una afectación directa sobre la contratación pública, ya que la LCSP ni señala expresamente, ni permite inferir exigencia alguna a este respecto*”.
- (iii) El alcance material de la prohibición de contratar suele estar limitado, en mayor o menor medida, al mercado de producto afectado por la infracción, si bien en algunos casos se ha extendido a otros mercados de producto (como en el asunto *Eólica del Alfoz*).
- (iv) En todas las resoluciones el ámbito geográfico de la prohibición siempre se refiere al territorio nacional, mientras que su duración no supera los seis meses de duración (a diferencia de lo que ha ocurrido con las autoridades autonómicas, que han impuesto prohibiciones de mayor duración).

¹⁶ Resolución de 10 de diciembre de 2025.

¹⁷ Resolución de 3 de febrero de 2026.

- (v) En el asunto *Servicios Agencias de Viajes* se aprecia que, tal y como se establecía en la Comunicación 1/2023, la CNMC puede imponer prohibiciones de distinto alcance y duración según el grado de participación del sujeto sancionado en la infracción; en concreto, la duración de la prohibición es de tres meses para algunas empresas y de seis meses para otras.

La competencia de la CNMC (y de cualquier autoridad de competencia autonómica) para fijar el alcance y duración de la prohibición ha sido confirmada recientemente por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo en su sentencia de 16 de diciembre de 2025¹⁸ relativa al asunto [Licitaciones Servicio Meteorológico de Cataluña](#) de la ACCO, donde se señala, además, que “*son las mejor posicionadas para determinar el alcance y la duración de las prohibiciones de contratar*”, dado que “*es el órgano que ha instruido el procedimiento sancionador, ha analizado el mercado afectado, ha valorado la duración y la gravedad de la conducta y ha ponderado sus efectos sobre la competencia*”.

III. La CNMC vuelve a aceptar un programa de *compliance* presentado por una empresa sancionada para eludir la prohibición de contratar, y anuncia la actualización de su Guía de *compliance*

Tras varios años sin aceptar la validez de ningún programa de *compliance* para eludir la prohibición de contratar (en concreto, desde el año 2021 en relación con el asunto *Consultoras* ya mencionado), en el año 2024 la CNMC aceptó en el asunto [Licitaciones Material Militar](#) los programas de *compliance* ofrecidos por las empresas CASLI y JPG.

Así, en la resolución sancionadora, de 19 de julio de 2023, la CNMC rechazó inicialmente la eficacia de los programas de las empresas CASLI y JPG al identificar deficiencias en la identificación de riesgos, matriz de controles y sistema disciplinario. No obstante, en esa misma resolución señaló que “*los programas de cumplimiento de CASLI y JPG con su implantación definitiva y las progresivas mejoras cumplirán con las medidas técnicas, organizativas y de personal apropiadas para evitar la comisión de futuras infracciones de la normativa de defensa de la competencia en el momento de su valoración definitiva*” en el sentido del artículo 72.5 de la LCSP.

Posteriormente, en las resoluciones de vigilancia de 25 de junio de 2024, la CNMC constató que “*ambas empresas han incorporado las mejoras expresamente mencionadas por el Consejo en la*

¹⁸ Sentencia del Tribunal Supremo de 16 de diciembre, [ECLI:ES:TS:2025:6103](#).

resolución de 19 de julio de 2023 y cumplen, en términos generales, con los criterios de evaluación contenidos en la *Guía de Cumplimiento de la CNMC*, y se acordó remitir dicha resolución a la JCCSP¹⁹.

Otra novedad relevante es que, en diciembre de 2025, la CNMC anunció una consulta pública para actualizar la *Guía de compliance*, en la que, entre otros extremos, pregunta específicamente por “*las dificultades prácticas detectadas de cara a la adopción, acreditación y/o valoración de la adopción de un programa de cumplimiento normativo a efectos del art. 72.5 de la LCSP*”.

Una de las principales demandas a este respecto es que la CNMC deje de exigir “*medidas reactivas de colaboración con la autoridad*”, lo que en la práctica conlleva que la empresa ha de reconocer los hechos infractores identificados por la CNMC para poder eludir la prohibición de contratar.

Otra demanda importante es que la guía ofrezca mayor concreción respecto de las medidas correctoras que se consideran suficientes y adecuadas para mitigar los riesgos de infracción.

¹⁹ De hecho, el Ministerio de Hacienda dio su conformidad, mediante resolución de 10 de marzo de 2025, a la propuesta de la Junta Consultiva en relación de no imponer a la empresa CASLI la prohibición de contratar.