



**INF/CNMC/154/16 INFORME SOBRE LOS  
PLIEGOS QUE RIGEN LA CELEBRACIÓN  
DEL ACUERDO MARCO PARA EL  
SUMINISTRO DE VEHÍCULOS  
INDUSTRIALES COMERCIALES**

**10 de noviembre de 2016**

## Índice

I. ANTECEDENTES.....	2
II. CONTENIDO .....	3
III. OBSERVACIONES.....	7
III.1 Valoración general.....	7
III.2 Observaciones particulares .....	11
III.2.1 Consideraciones previas sobre el mercado .....	11
III.2.2 Utilización de la figura del Acuerdo Marco.....	17
III.2.3 Objeto del Acuerdo Marco .....	19
III.2.4 Duración del AM .....	21
III.2.5 Valor estimado del contrato .....	22
III.2.6 Consultas preliminares de mercado.....	23
III.2.7 Régimen de modificaciones.....	24
III.2.8 Participantes en el Acuerdo Marco .....	25
III.2.9 Solvencia económica y financiera.....	26
III.2.10 Criterios de adjudicación del Acuerdo Marco.....	27
III.2.11 Minimización del riesgo de comportamientos colusorios .....	32
III.2.12 Presentación de ofertas .....	34
IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	35
ANEXO I. ....	37

El Consejo de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC), en Sala de Competencia, en su reunión de 10 de noviembre de 2016, ha aprobado el presente informe, relativo a los **Pliegos de Cláusulas Administrativas Particulares (PCAP) y a los Pliegos de Prescripciones Técnicas (PPT) para la conclusión por procedimiento abierto de un Acuerdo Marco para el suministro de vehículos industriales comerciales mediante el procedimiento especial de adopción de tipo**. En este informe se analizan las implicaciones de los mismos desde el punto de vista de la competencia efectiva en los mercados y la regulación económica eficiente.

La solicitud de informe tuvo entrada en esta Comisión el 14 de octubre de 2016. La documentación recibida consiste en un borrador de ambos Pliegos así como una memoria explicativa de los mismos.

Este informe se aprueba a solicitud del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (MINHAP), en ejercicio de las competencias consultivas de la CNMC, en aplicación del artículo 5.2 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia.

## I. ANTECEDENTES

La figura del Acuerdo Marco (AM) es un instrumento de racionalización técnica de la contratación pública regulado en el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (TRLCSP). De acuerdo con el apartado 1 del artículo 206, la contratación centralizada<sup>1</sup> está especialmente pensada para suministros, obras y servicios que se contraten de forma general y con características esencialmente homogéneas.

Estos pliegos, remitidos por la Dirección General de Racionalización y Centralización de la Contratación (DGRCC, MINHAP), forman parte de la iniciativa impulsada por el Informe CORA<sup>2</sup> consistente en aumentar la racionalización de la contratación pública en la Administración General del Estado con el objeto de lograr una mayor homogenización de los niveles de calidad de los bienes y servicios demandados y conseguir ahorros significativos del gasto público. La CNMC viene realizando informes sobre borradores de Pliegos que responden a dicha iniciativa

---

<sup>1</sup> Por su parte, el apartado 3 de dicho artículo 206 establece dos procedimientos para esta contratación centralizada: a) Mediante la conclusión del correspondiente contrato; b) A través del procedimiento especial de adopción de tipo, que se desarrolla en dos fases. En la primera se adoptan los tipos contratables para cada clase de bienes, obras o servicios mediante la conclusión de un AM o la apertura de un sistema dinámico. En la segunda fase se efectúa la contratación específica de los bienes, obras o servicios.

<sup>2</sup> Informe ejecutivo de la Comisión para la Reforma de las AAPP (CORA) pág. 1982 y ss.

impulsada por el MINHAP en los que ha analizado su impacto para la competencia efectiva en el mercado y la eficiencia<sup>3</sup>.

El AM 17/2011 entró en vigor el 3 de enero de 2013 por 4 años improrrogables, por lo que cesa su vigencia el próximo 3 de enero de 2017. A diferencia de otros AM remitidos para informe de la CNMC, el organismo no ha tenido ocasión de analizar los mismos, con lo que no existe un informe previo de la CNMC con este mismo objeto.

Los presentes Pliegos optan por el **procedimiento especial de adopción de tipo (206.3 b) TRLCSP**, determinando las empresas adjudicatarias para cada lote, las condiciones generales de los suministros y los términos básicos a los que se ajustarán los contratos. Una vez formalizado el AM, los organismos que presenten necesidades realizarán las actuaciones para la tramitación de un contrato basado en aquel que, con carácter general no implicará la necesidad de tramitar una segunda licitación, sino la adjudicación directa con arreglo a unos criterios objetivos explicitados en los pliegos (disponibilidad, precio). Sí habrá de tramitarse una licitación nueva cuando se trate de prestaciones no totalmente definidas en el AM, en particular los kits no definidos y la transformación para bienes del tipo 2 no definidos.

## II. CONTENIDO

Por lo que se refiere al **PCAP**, éste contiene 20 cláusulas y 12 anexos.

Las cláusulas están referidas (i) al objeto del contrato, (ii) los destinatarios, (iii) el órgano de contratación, (iv) la naturaleza del AM, su régimen jurídico y documentos

---

<sup>3</sup> Sirvan como ejemplo los siguientes Informes de la CNMC:

INF/CNMC/0088/16 Informe pliegos del acuerdo marco de equipos audiovisuales; INF/CNMC/0018/16 Informe pliegos del acuerdo marco de suministro de mobiliario; INF/CNMC/008/16 Informe sobre los Pliegos del Acuerdo Marco para la adopción de tipo de los suministros de material de oficina no inventariable; INF/CNMC/004/15 Informe sobre los Pliegos que rigen la celebración del acuerdo marco para los servicios de desarrollo de sistemas de administración electrónica, Informe INF/DP/001/14 sobre los pliegos de contratación administrativa y de prescripciones técnicas que rigen la celebración del acuerdo marco para la adopción de tipo de los suministros de combustibles de automoción, Informe INF/DP/0002/14 sobre los pliegos del acuerdo marco para el suministro de vehículos turismo, Informe INF/DP/0003/14 sobre los pliegos del acuerdo marco para la compra de espacios en medios de comunicación y demás soportes publicitarios, Informe INF/DP/0013/14 sobre los pliegos que rigen la celebración del Acuerdo Marco para la adopción de tipo de los suministros de mobiliario general y especializado, Informe INF/DP/0017/14 sobre los Pliegos que rigen la celebración del Acuerdo Marco para la adopción de tipo del suministro de energía eléctrica, Informe INF/DP/0018/14 sobre los pliegos que rigen la celebración del acuerdo marco para la adopción de tipo de los suministros de equipos audiovisuales e INF/CNMC/091/16 Informe sobre los Pliegos del Acuerdo Marco para la adopción de tipo de los suministros ordenadores de mesa, ordenadores portátiles y monitores, todavía no publicado.

contractuales, (v) el plazo de duración, (vi) el valor estimado y las modificaciones, (vii) los bienes a suministrar, su precio y las condiciones y plazo máximo de entrega, (viii) las condiciones de aptitud para contratar con el sector público, (ix) el procedimiento de celebración, (x) el contenido y la presentación de las proposiciones, (xi) los criterios de adjudicación, (xii) la calificación y valoración de las proposiciones, (xiii) la adjudicación del contrato, (xiv) la formalización del AM, (xv) la ejecución y órgano responsable, (xvi) la exclusión temporal, (xvii) la resolución, (xviii) los contratos basados en el AM, (xix) los derechos y obligaciones de las partes y, por último, (xx) las prerrogativas de la Administración, el régimen de invalidez y de recursos y la jurisdicción competente.

Los Anexos contienen:

- La relación de vehículos industriales comerciales a suministrar, especificaciones técnicas mínimas y precios máximos de licitación.
- La relación de equipamiento adicional para vehículos industriales comerciales y precios máximos de licitación.
- La relación de kits para vehículos industriales comerciales y precios máximos de licitación.
- La relación de transformaciones para vehículos de transporte de carga tipo chasis cabina o cabina doble y precios máximos de licitación.
- La relación de entidades adheridas al AM conforme a los arts. 205.1 y 205.3 del TRLCSP.
- La declaración responsable en la que se indique los lotes y sublotos a los que se licita.
- Declaración responsable aceptando la comunicación por medios electrónicos y señalando una dirección de correo electrónico así como de no estar incurso en ninguna de las prohibiciones de contratar que establece el art. 60 del TRLCSP.
- Modelo de relación de los suministros efectuados en los últimos cinco años
- Software de presentación de ofertas (PROTEO).
- Modelo de declaración responsable relativa al compromiso de confidencialidad.
- Criterios de valoración evaluables mediante fórmulas.

Por su parte, el **PPT** se estructura del modo siguiente: en el primer apartado se recogen los bienes objeto del AM. En un segundo apartado se definen los tipos para vehículos industriales comerciales y sus complementos. En varios subapartados se refiere a los vehículos tipo furgón o furgoneta, a los vehículos tipo chasis cabina o cabina doble, a los vehículos para transporte mixto y a los complementos para vehículos industriales comerciales. El apartado tercero recoge los tipos definidos para kits de vehículos industriales comerciales, el apartado

cuarto el tipo para descuentos. El apartado quinto por su parte incluye el anexo normativo aplicable y el apartado sexto una referencia a los campos de la ficha técnica electrónica (tarjeta ITV).

El PCAP y el PPT se acompañan de una memoria justificativa en la que se describen las operaciones realizadas con anterioridad a la elaboración de aquellos, como son las consultas preliminares de mercado, así como la motivación de las decisiones y de los criterios adoptados.

A continuación, se resumen **las principales características** de los Pliegos:

En primer lugar (cláusula I del PCAP), el **objeto del AM** es la contratación, bajo un sistema de racionalización técnica, del suministro de vehículos industriales comerciales<sup>4</sup>, conforme al artículo 206.3 b) del TRLCSP. Se desglosa en 3 lotes independientes, recogiéndose en los anexos I, II y III del PCAP los lotes y sublotos, equipamiento adicional, kits de adaptación y transformaciones:

- Lote 1: Vehículos de transporte de carga tipo furgón.
- Lote 2: Vehículos de transporte de carga tipo chasis cabina o cabina doble.
- Lote 3 : Vehículos de transporte mixto

En segundo lugar (cláusula II del PCAP), el **ámbito subjetivo del AM** está compuesto por las entidades de ámbito obligatorio conforma al art. 206.1, que incluyen a la Administración General del Estado, sus Organismos autónomos, Entidades gestoras y Servicios comunes de la Seguridad Social y demás Entidades públicas, así como a las entidades voluntariamente adheridas.

En tercer lugar, la cláusula V del PCAP se ocupa de la **duración del AM**. Está previsto que el AM inicie su vigencia en la fecha establecida en el documento de formalización. Se prevé una duración de dos años y la posibilidad de prórrogas por un máximo de otros dos. La DGRCC podrá fijar una fecha máxima para el inicio de expedientes con base en este acuerdo marco.

En cuarto lugar, el **valor estimado del acuerdo** (cláusula VI del PCAP) se cifra en **54M€**, tomando como referencia lo contratado con base en el AM anterior. Ello determina la necesidad de obtener autorización del Consejo de Ministros conforme al artículo 317.1 a) TRLCSP. Por cada lote, el PCAP procede a dar un valor específico de 18M€. No obstante, se trata de una cifra orientativa no vinculante, sin existir obligación de adquisición de un volumen determinado. También se contempla la posibilidad de efectuar modificaciones, obligatorias por ejemplo cuando su causa es la imposibilidad de continuar con el suministro del bien adjudicado o la innovación tecnológica no existente en el momento de la adjudicación (cabe el incremento del precio en un 10%), o modificaciones normativas. Las modificaciones que conlleven incremento en el precio no se podrán

---

<sup>4</sup> En cualquier caso, cabe reseñar como novedad que se restringe su objeto a los vehículos comerciales, dejándose la licitación del tipo 02 del anterior AM –vehículos N-2 pesados- a otro AM actualmente en preparación.

producir en los primeros 6 meses del acuerdo. Aquéllas que conlleven reducciones en el precio no están limitadas.

La cláusula VII se dedica a los **bienes a suministrar** -vehículos industriales y comerciales- con su equipamiento adicional, kit de adaptación y transformaciones, en su caso, los precios máximos de licitación, que se remiten a los anexos I a IV, el lugar de entrega (el que figure en el contrato basado) y plazo (salvo excepciones 90 días desde la notificación del contrato basado).

La cláusula VIII establece las **condiciones de aptitud para contratar con el sector público** y regula la plena capacidad de obrar, la no incursión en una prohibición de contratar así como la acreditación de la solvencia económica, financiera y técnica o profesional. En relación con los requisitos de solvencia económica y financiera, y por lo que se refiere al volumen anual de negocios, requerido en alguno de los últimos tres años concluidos, éste se fija según sublotés, variando de los 234.000€ hasta más de 1M€ para determinadas categorías.

Por su parte, en los requisitos mínimos de **solvencia técnica** y profesional se establece la necesidad de que el valor global de los suministros efectuados, en el año de mayor ejecución de los últimos cinco, sea igual o superior a los importes anuales fijados para cada sublote.

El **procedimiento de celebración del AM** será abierto (cláusula IX del PCAP), y en la cláusula X se sientan las reglas de contenido y presentación de las proposiciones por los licitadores. Se permite la presentación por cada licitador de ofertas a uno o varios sublotés, pero cada licitador no podrá participar en más de una proposición (individual o en forma de UTE) por cada lote.

Asimismo, se prevé que los licitadores aporten una declaración responsable con arreglo al Documento Europeo único de Contratación (DEUC)<sup>5</sup> y diversa documentación acreditativa de la capacidad de obrar, no concurrencia de prohibiciones de contratar y solvencia económica y técnica. La experiencia de la solvencia técnica se justificará a través de la presentación de certificados de buena ejecución (cliente público) o declaración o certificado del empresario (cliente privado).

Una de las especificidades más notables de los Pliegos es que se limita a los licitadores a ofertar **cinco vehículos distintos por sublote** y un mismo vehículo no podrá ser ofertado a distintos sublotés. Podrán presentarse hasta tres ofertas por lote de equipamiento adicional. No será obligatorio presentar ofertas para todos los kits funcionales. En el caso de las transformaciones, sólo se podrá presentar oferta si se ha presentado oferta para al menos una oferta para el lote 2. Tanto para los kits como para el equipamiento adicional se establecen precios máximos de

---

<sup>5</sup> Regulado en el Reglamento de Ejecución (UE) n.º 2016/7 de la Comisión, de 5 de enero de 2016, por el que se establece el formulario normalizado del documento europeo único de contratación, art 59 Directiva 2014/24 y en la Resolución de 6 de abril de 2016, de la Dirección General del Patrimonio del Estado, por la que se publica la Recomendación de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa sobre la utilización del Documento Europeo Único de Contratación previsto en la nueva Directiva de contratación pública.

licitación en los anexos. Pueden ofertarse descuentos y plazos de garantía adicional a los 24 meses mínimos, con un límite de 48 meses. Se establece que la presentación de ofertas se realizará en mano en el Registro General del MINHAP o enviada por correo con arreglo a la normativa aplicable (RGLCAP<sup>6</sup>).

Los **criterios de adjudicación del AM** (cláusula IX del PCAP) entran todos en la categoría de criterios evaluables mediante fórmulas, distinguiéndose entre criterios asociados al precio, que suman 55 puntos de 100, plazo de garantía adicional (2 puntos) y características y equipamiento (43 puntos en total). Para la valoración de los distintos criterios se establecen tres fórmulas, una de maximización y otras dos de minimización, detallándose la ponderación y fórmulas para cada lote en el anexo XII.

La calificación y **valoración de las proposiciones** se establece en la cláusula XII del PCAP. Se valorará cada proposición en función de los criterios señalados y, se clasificará la oferta por orden decreciente de valoración, estableciéndose unas reglas para el caso de empate o cuando se produzca igualdad entre ofertas que se constituyan como “proposición económicamente más ventajosa”. Se establece un número máximo de vehículos a seleccionar de entre 5 y 15 vehículos por sublote. No obstante, si la selección de este número de vehículos no permitiese llegar al mínimo de empresas fijado en el pliego, por sublotes, que oscila entre 2 y 5, se ampliará el número de vehículos seleccionables. La cláusula XIII establece que el órgano de contratación mediante resolución motivada adjudicará el acuerdo marco a los licitadores seleccionados en cada uno de los sublotes.

De conformidad con la cláusula XVIII, en principio los **contratos basados** serán objeto de *adjudicación directa*, seleccionándose de entre los adjudicatarios del AM, mediante la aplicación de una serie de condiciones objetivas: disponibilidad del kit requerido, en su caso, disponibilidad de la transformación requerida por el organismo interesado –en el caso del lote 2- y el precio más bajo. No obstante, de acuerdo con la cláusula XV, cuando no exista una transformación o un kit definido que permita al organismo interesado cubrir sus necesidades, se podrá celebrar una segunda licitación, solicitando a las adjudicatarias del lote la presentación de una oferta al mismo que respete, en todo caso, los requisitos mínimos y el contenido de la transformación o el kit y su precio máximo de licitación.

### III. OBSERVACIONES

#### III.1 Valoración general

La promoción, supervisión y defensa de un aprovisionamiento público más eficiente y respetuoso con la libre competencia constituye una de las principales áreas de

---

<sup>6</sup> Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento general de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.

interés de las autoridades de competencia, y es de hecho una prioridad estratégica de la CNMC<sup>7</sup>.

La creciente atención se fundamenta en la asunción –corroborada– de que la introducción y salvaguarda de la libre competencia en los procedimientos de contratación constituye el principal instrumento de racionalidad económica para optimizar la asignación de los fondos públicos –siempre escasos y limitados–. **Si la competencia en el aprovisionamiento es deficitaria**, por el diseño de los pliegos, por los incentivos y el comportamiento de los oferentes o por otras causas, invariablemente se produce una pérdida de eficiencia económica que conlleva un desaprovechamiento económico de los recursos públicos, en perjuicio de los ciudadanos, empresas y de las propias Administraciones Públicas.

Además de por su racionalidad económica y su coherencia con principios de buena gestión pública, la eficiente utilización de los fondos públicos y el principio de libre competencia **se encuentran recogidos expresamente en el Derecho positivo**: en la normativa de contratación pública, de la UE y estatal<sup>8</sup>, no solo como principio sino como mandato expreso del legislador<sup>9</sup>); en la normativa general y económica financiera que rige la actuación de las AAPP<sup>10</sup>; e incluso en la propia Constitución Española, que impone en su art. 31 la programación y ejecución del gasto público conforme a los criterios de eficiencia y economía.

**La CNMC valora, a la luz de su doctrina en la materia, de forma positiva las medidas encaminadas a lograr mayores cotas de eficiencia**, entre las que se encuentra la agregación de la demanda, o compra centralizada. Éstas fueron impulsadas por la Comisión para la reforma de las Administraciones Públicas (CORA) y se plasmaron en la Orden EHA/1049/2008, de 10 de abril de declaración de bienes y servicios de contratación centralizada.

---

<sup>7</sup> Los planes de actuación de la CNMC para 2015 y 2016 otorgan especial protagonismo a la contratación pública. Este último, además de las acciones concretas previstas, recoge como área prioritaria de actuación “*prevenir y detectar licitaciones públicas fraudulentas, así como mantener la intensidad en el análisis de proyectos normativos y el uso de los instrumentos de legitimación activa*” (pág. 9).

<sup>8</sup> El art. 1 TRLCSP (y de forma prácticamente idéntica en el APLCSP) prevé “*la eficiente utilización de los fondos públicos mediante la salvaguarda de la libre competencia*”. En art. 22.2, “Los entes, organismos y entidades del sector público velarán por la eficiencia y el mantenimiento de los términos acordados en la ejecución de los procesos de contratación pública”. Las referencias al principio, tanto en la Directiva 2014/24/UE como en la normativa estatal, son continuas.

<sup>9</sup> El TRLCSP (y de forma prácticamente idéntica en el APLCSP) prevé en su art. 1 « *la eficiente utilización de los fondos públicos mediante la salvaguarda de la libre competencia* », o en su art. 22.2 el mandato de velar por la eficiencia de los procesos de contratación pública,

<sup>10</sup> Por ejemplo, el Art. 3.j) de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público que prevé la eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos como principio general de actuación de las AAPP o la Ley 47/2003 de 26 de noviembre, General Presupuestaria en su art. 69.1 establece el mandato de “*eficiencia en la asignación y utilización de recursos públicos, en un marco de objetividad y transparencia en su actividad administrativa*”, y de manera análoga el art. 7 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

En efecto, fórmulas de racionalización técnica de la contratación como la utilización de la figura del Acuerdo Marco **genera beneficios** tanto para los operadores económicos como para el sector público. Permiten, *grosso modo*, simplificar la gestión administrativa y reducir los costes asociados. Favorece una contratación más ágil y eficiente al poner a disposición de los órganos petitionarios un catálogo de licitadores ya seleccionados.

**No obstante**, la CNMC recuerda, **que tal búsqueda de eficiencia y ahorro presupuestario a corto plazo debe efectuarse sin menoscabo de los principios garantes de una competencia efectiva**<sup>11</sup>, entre otros: i) facilitar la libertad de acceso a la licitación, ii) evitar la discriminación entre operadores, iii) minimizar los riesgos dinámicos de reducción del número de operadores que podría reducir la tensión competitiva en futuras licitaciones y iv) minimizar el riesgo de comportamientos ilícitos, de carácter colusorio.

Un elemento clave para conseguir minimizar dichos riesgos es **el refuerzo de la transparencia en la disponibilidad de la información estadística** relacionada con el objeto de la licitación y su tratamiento con técnicas informáticas avanzadas por personal especializado. Esta CNMC estima necesario realizar algunas consideraciones relativas a la fase previa de diseño de los pliegos.

En primer término, sería deseable una mayor publicidad, mejor acceso y mayor nivel de detalle en la información relativa a las contrataciones basadas en los Acuerdo Marco. Como se ha puesto de manifiesto en anteriores ocasiones, la publicación de los datos al mayor nivel desagregado posible (CPV, objeto del contrato, número de licitadores...) del histórico de estas contrataciones permitirían un mayor análisis estadístico que en última instancia posibilitaría un mejor análisis de los efectos del acuerdo marco sobre el mercado en el que se desarrolle. En relación con lo anterior, la DGRCC ha puesto de manifiesto su preocupación por la mejora de la información y el análisis de los Pliegos más representativos de los contratos basados y está diseñando un nuevo sistema de gestión que el año próximo sustituirá al actual y permitirá disponer de más datos de seguimiento, facilitado su tratamiento y análisis.

En segundo lugar, para permitir el análisis de los contratos derivados del AM vigente, se recomienda nuevamente que la Plataforma de Contratos del Sector Público recoja junto a los Pliegos del AM las licitaciones derivadas de éste<sup>12</sup>. La publicación en una misma aplicación de toda la información relativa a la

---

<sup>11</sup> Recogidas en la [Guía sobre Contratación Pública y Competencia](#) citada.

<sup>12</sup> Cabe señalar al respecto como en un ejercicio de buenas prácticas, la DGRCC avanza con respecto a lo estipulado en el art. 154 del TRLCSP, publicando los contratos basados en el Portal de contratación centralizada y posteriormente al Portal de Transparencia. Esgrime dicha Dirección que en el momento presente y debido a las complejidades técnicas de su implementación, ésta no parece ser una meta alcanzable en el corto plazo, remarcando en su caso, la necesidad para ello de un compromiso de todos los organismos implicados. Pese a ello, desde esta Comisión se considera oportuno incidir en la importancia de la agregación de dichas bases de datos y en la necesidad de toma de decisiones conjuntas para ello.

contratación pública en España permite exponer con la necesaria claridad su relevancia económica y obtener plenamente los beneficios que del análisis conjunto de los datos podría realizarse por la CNMC o por otros entes haciendo uso de la herramienta informática antes referida. El fraccionamiento de datos en diversas fuentes disminuye la utilidad económica y dificulta la transparencia de la información, aumenta los costes de conocimiento y de acceso, genera asimetrías informacionales y, en definitiva, es susceptible de minorar la eficiencia que debe buscar la contratación pública.

Por ello, sería deseable que la información relativa a estos contratos basados se encuentre tanto en la web del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas<sup>13</sup> como en otras fuentes públicas<sup>14</sup>. Al mismo tiempo, se recomienda adicionalmente, de forma alineada con la [Ley 18/2015, de 9 de julio, por la que se modifica la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público](#), informada por esta CNMC<sup>15</sup>, agregar dichas fuentes de datos<sup>16</sup>. La Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, ya en vigor y yendo más allá, exige en su art. 157 la reutilización de sistemas y aplicaciones de propiedad de la Administración al tiempo que fomenta el formato de fuentes abiertas (*open data*).

Se valoran positivamente los esfuerzos realizados por aumentar la visibilidad de la información. Sin embargo el margen de mejora es muy considerable. Se insta, en consecuencia, a que se efectúen las mejoras correspondientes, de forma que los órganos implicado en la gestión y control del aprovisionamiento público (y en su caso los ciudadanos) puedan disponer de la misma en condiciones de neutralidad, objetividad y transparencia.

Finalmente, del análisis de los Pliegos remitidos para informe, se identifican una serie de cuestiones que, en clave de promoción de la competencia y regulación económica eficiente, serán detalladas en las **observaciones particulares** incluyendo las correspondientes recomendaciones de mejora.

---

<sup>13</sup><http://www.minhap.gob.es/esES/GobiernoAbierto/Datos%20Abiertos/Paginas/CCEContratosbasadosacuerdosmarco.aspx>

<sup>14</sup> Portal de datos.gob <http://datos.gob.es/catalogo/central-de-compras-del-estado-contratos-basados-acuerdos-marco>

<sup>15</sup> [IPN/CNMC/004/15 Anteproyecto de Ley por el que se modifica la ley 37/2007 de 16 de noviembre sobre reutilización de la información del sector público](#)

<sup>16</sup> Dicha Ley indica en su exposición de motivos que el volumen de información pública generada ha aumentado exponencialmente, así como en el progreso de las tecnologías empleadas para el análisis, explotación y tratamiento de datos. Señala asimismo que esto permite la provisión de nuevos servicios y aplicaciones en el uso, agregación y combinación de los mismos.

## III.2 Observaciones particulares

### III.2.1 Consideraciones previas sobre el mercado

Para llegar a tener una contratación eficiente y competitiva es fundamental conocimiento previo del mercado en el que se inserta la licitación<sup>17</sup>. El conocimiento de las características tanto de la oferta como de la propia demanda (tanto presente como pasada), conllevará entre otras cuestiones mejoras en la definición del objeto de la licitación y del ajuste del presupuesto base de licitación, minimizando los posibles errores de planificación.

Asimismo, se recomienda que este ejercicio de análisis del órgano de contratación se realice del modo más transparente posible. De este modo, los beneficios se harán extensivos a otros grupos de actores interesados en la contratación pública: operadores, órganos de control, otros entes administrativos o el público en general que dispondrán de la información y razones que sustentan las alternativas elegidas por el órgano de contratación, legitimando en mayor medida dicha toma de decisiones.

En relación con el Acuerdo Marco objeto de informe, cabe valorar positivamente la aproximación al mercado realizada por el órgano proponente. En primer lugar, y como comentado en informes anteriores, se agradece la remisión de manera conjunta con los PCAP/PPT, de una breve memoria con la información utilizada por el órgano proponente y la justificación a las decisiones por éste tomadas. De manera adicional, es posible advertir los esfuerzos que el órgano de contratación ha dedicado al conocimiento del mercado con anterioridad a la redacción de los pliegos<sup>18</sup>.

Así, de conformidad con la información facilitada, los trabajos orientados a la renovación del Acuerdo Marco 17/2011 dieron comienzo en septiembre de 2015, incluyendo entre otras la redacción de un informe de situación del AM vigente, un estudio de la demanda a través del envío de un cuestionario a los principales compradores, un análisis de la oferta del mercado a través de diferentes fuentes así como, por último, la publicación en diferentes portales de un cuestionario

---

<sup>17</sup> No en vano han sido numerosas las autoridades públicas que han puesto de manifiesto la importancia de esta fase del proceso de licitación. Entre otras: Comisión Europea 2015: Contratación pública Guía práctica, Comisión Europea, 2015). *Una planificación adecuada minimizaría el riesgo de que surja la necesidad de introducir modificaciones o variaciones contractuales. Los errores frecuentes de mayor gravedad (y posiblemente los más costosos) cometidos en los contratos surgen de una planificación inadecuada; Guía de contratación pública y Competencia (CNC, 2011)*; Interesa la normativa de contratación pública Mexicana que impone como fase previa al inicio de los procedimientos de contratación que los órganos convocantes realicen una investigación de mercado de la cual se desprendan las condiciones que imperan en el mismo, respecto del bien, arrendamiento o servicio objeto de la contratación, a efecto de buscar las mejores condiciones para el Estado. Recomendaciones para promover la competencia y libre concurrencia en la contratación pública (COFECE, México 2015).

<sup>18</sup> Página 2 de la memoria justificativa remitida.

orientado a conocer las opiniones de las empresas del sector, evitando la convocatoria presencial o seleccionada de operadores<sup>19</sup>.

En línea con lo anterior, también merece una valoración positiva la mención que se realiza en la Cláusula XV de la memoria, en la que se hace referencia a la memoria anual que será realizada por la Comisión de seguimiento<sup>20</sup>. Esta memoria, que de conformidad con lo expresado incluirá entre otras cuestiones información relativa al volumen total de compras efectuadas en el último ejercicio presupuestario, fechas, procedimientos, importes y modificaciones, se recomienda que sea tomada en consideración como otro elemento adicional de análisis de mercado para posibles futuras licitaciones.

Sin perjuicio de la valoración positiva que merece este conjunto de medidas, y salvo posibles ciertas incoherencias<sup>21</sup>, en un ejercicio de mayor transparencia, se recomendaría la remisión de manera conjunta con la información aportada, bien de la totalidad o al menos las principales conclusiones de dichos trabajos, de forma que se permitiera un análisis y comparación con los datos utilizados, en su caso, por esta Comisión. En especial, serían de interés los siguientes datos:

- el valor del contrato medio adjudicado por CPV, que permitiría analizar mejor el grado de ajuste de la solvencia.
- el grado de concentración tanto de la oferta como de la demanda, esto es, el porcentaje de contratos- en número y cantidad- que acumula el/los principales adjudicatarios, así como el % de contratos que acumula la principal empresa.
- en relación con las ventajas del AM, dadas las carencias informacionales comentadas, resultaría aconsejable que el órgano proponente, a la luz de los datos que cuentan en su haber, estimase la reducción media por CPV derivada de la utilización de esta herramienta.

---

<sup>19</sup> Como se ha comentado, esta Comisión no tuvo oportunidad de realizar informe sobre los pliegos del anterior Acuerdo Marco. No obstante, de la información pública disponible parece advertirse que el procedimiento para realizar esta aproximación al mercado se realizó de manera diferente. En particular, las reuniones físicas de operadores para proporcionar un conocimiento teórico y práctico sobre las novedades de los pliegos para el suministro de los vehículos industriales: <https://contrataciondelestado.es/wps/wcm/connect/0d43bdbe-626b-4c3d-8d7e-5e55124b84a9/DOC20120127091659Jornadas-para-empresas.pdf?MOD=AJPERES>

<sup>20</sup> “Esta Comisión elaborará una memoria anual de seguimiento del presente acuerdo marco, en la que se detallará la información relativa al volumen total de compras efectuadas en el último ejercicio presupuestario, fechas en las que se han efectuado los principales pedidos e importe de los mismos, así como las modificaciones que han experimentado los bienes catalogados durante el último ejercicio. Asimismo, se detallarán los procedimientos convocados por la DGRCC a efectos de adjudicar kits y transformaciones no definidas. Esta memoria se elevará para conocimiento a la Junta de Contratación Centralizada y al titular de la DGRCC”.

<sup>21</sup> Tal es el caso del análisis de los principales demandantes que el mismo realiza, cuando señala que “Los principales peticionarios del AM 17/2011 que acumulan compras por un valor de un millón de euros....”. Habiendo tenido el AM anterior un valor total de 118 millones de euros, no se alcanza a entender fácilmente cómo los mayores demandantes (ya sea a nivel agregado o individual) han podido tener un consumo de sólo 1M€.

### **III.2.1.1 Aproximación a la estructura del mercado**

A diferencia de otros AM remitidos para informe de la CNMC, esta autoridad no ha tenido ocasión de analizar los Pliegos vinculados a la celebración del Acuerdo Marco anterior 17/2011. Se considera oportuno realizar un somero acercamiento al mercado de la licitación<sup>22</sup>, partiendo de los datos extraídos de fuentes públicas, con la idea de complementar la información del órgano proponente y orientar sobre las implicaciones que ésta tiene en la toma de decisiones referida. De acuerdo con los PCAP del AM, las actividades incluidas dentro de los pliegos recaerían dentro de las siguientes clasificaciones de productos por actividades de 2008<sup>23</sup>:

- 29.10.2 Automóviles de pasajeros
- 29.10.4 Vehículos a motor para transporte de mercancías
- 29.10.5 Vehículos a motor para usos específicos
- 29.20.1 Carrocerías de vehículos para motor

Cabe llamar la atención, previo al análisis concreto de los datos, sobre la elección de una de las categorías reseñadas, en concreto la inclusión relativa a automóviles de pasajeros (29.10.2 o CPV 341100001). Ello es así porque parece contradecir lo expresado en la página 6 de la memoria: “(...) Aunque puedan tener características técnicas comunes, se diferencian por el uso, ya que para los tipos (lotes) 01 y 03 de este acuerdo marco, se exige que los vehículos estén destinados al transporte de carga o transporte mixto, no incluyendo vehículos con uso exclusivo de pasajeros (...)”. Una aclaración sería procedente para no desvirtuar conclusiones basadas en análisis de datos posteriores.

Sentado lo anterior, es preciso un breve apunte metodológico, se ha procedido a seleccionar los datos del nivel más desagregado posible<sup>24</sup>, correspondientes a los

---

<sup>22</sup> Como comentado, esta función consultiva en materia de contratación pública se ha utilizado con notable asiduidad en los últimos años por parte de la Autoridad de Competencia Española. Es interesante también remarcar el impulso que de dicha vía consultiva ex ante se pretende realizar desde instancias europeas, fundamentalmente en relación con proyectos de infraestructuras: Estrategia de mercado interior de la UE (2015). “*More transparent, efficient and accountable public procurement. (...) To speed up investment and avoid protracted litigation, the Commission will assist Member States with a voluntary ex ante assessment mechanism of the procurement aspects of certain large-scale infrastructure projects. It will promote networking between first instance review bodies and provide legal and technical assistance for Member States to establish fast and fair remedy bodies*”.

<sup>23</sup> Cuya correspondencia en CPV es: 341100001 Automóviles de pasajeros; 341200007 Vehículos para el transporte de mercancías; 342100002 Carrocerías para vehículos

<sup>24</sup> Con independencia de que en el presente análisis se realiza esta aproximación al nivel más detallado posible, cabe llamar la atención sobre algunos datos de la categoría matriz donde éstos se insertaría (NACE 29 *Manufacture of motor vehicles, trailers and semi-trailers*). Así, de acuerdo con Eurostat Statistics Explained (2013), “*The motor vehicles, trailers and semi-trailers manufacturing sector (Division 29) in the EU-27 comprised 20.5 thousand enterprises in 2010, just 0.1 % of the total for the whole of the non-financial business economy (...). There were 2.17 million persons employed in the EU-27’s motor vehicles, trailers and semi-trailers manufacturing sector in 2010 and together they generated EUR 141.1 billion of value added — these figures represented 1.6 % of the non-financial business economy workforce and 2.4 % of total value added in the non-financial business economy. In employment and value added terms, the motor vehicles, trailers and*

fabricantes de vehículos de motor / *Manufacture of motor vehicles* (CNAE C-2910) de las bases de datos públicos de Eurostat. Es posible complementar este análisis con los datos de la categoría C2920<sup>25</sup> o incluso con los relativos a los comercializadores de este tipo de vehículos<sup>26</sup>, ya que como se comentará más adelante se entienden también potenciales licitadores en este Acuerdo Marco. No obstante, en aras de una mayor claridad expositiva y por considerar que la categoría 2910 aglutinaría la mayor parte de la información relevante, se ha procedido a presentar únicamente estos datos<sup>27</sup>.

Por lo que se refiere al **mercado europeo de vehículos de motor**, CNAE C-2910, de acuerdo con el Cuadro 8 del Anexo, el número de empresas del sector sufrió un descenso del 4,3% al inicio de la crisis económica -(años 2008 a 2009). No obstante, en los siguientes ejercicios, el sector resistió en un número de empresas relativamente sostenido. Así entre 2009 y 2011 volvió a conocer un suave crecimiento, del 9,1%, para descender nuevamente hasta 2013 (un 3,2%). De 2013 a 2014, el número de fabricantes del sector, en el conjunto UE, se recuperó con la mayor variación de la serie, un crecimiento del 10%. Pese a estas fluctuaciones, desde el año 2008 hasta el 2014, los fabricantes han aumentado en 231 empresas, lo que representa un crecimiento en el período del 11,2%.

Esto puede explicarse por el crecimiento en el número de empresas tanto en Alemania (41%) como en Italia (67%), que representan el 49 y el 5% del sector respectivamente. Asimismo, las caídas en Francia (-13,2%) y Reino Unido (- 2,7%), con cuotas del 11 y del 9% respectivamente, no han sido tan drásticas en la serie, lo que ha contribuido a mantener el sector en cuanto a número de fabricantes<sup>28</sup>.

---

*semi-trailers manufacturing sector was the fourth largest NACE division within the EU-27's [manufacturing](#) (Section C) sector, contributing 8.9 % of manufacturing value added and 7.2 % of the manufacturing workforce in 2010".* Puede consultarse al efecto el Cuadro 10 del Anexo.

<sup>25</sup> Fabricación de carrocerías para vehículos de motor; fabricación de remolques y semirremolques/ *Manufacture of bodies (coachwork) for motor vehicles; manufacture of trailers and semi-trailers.*

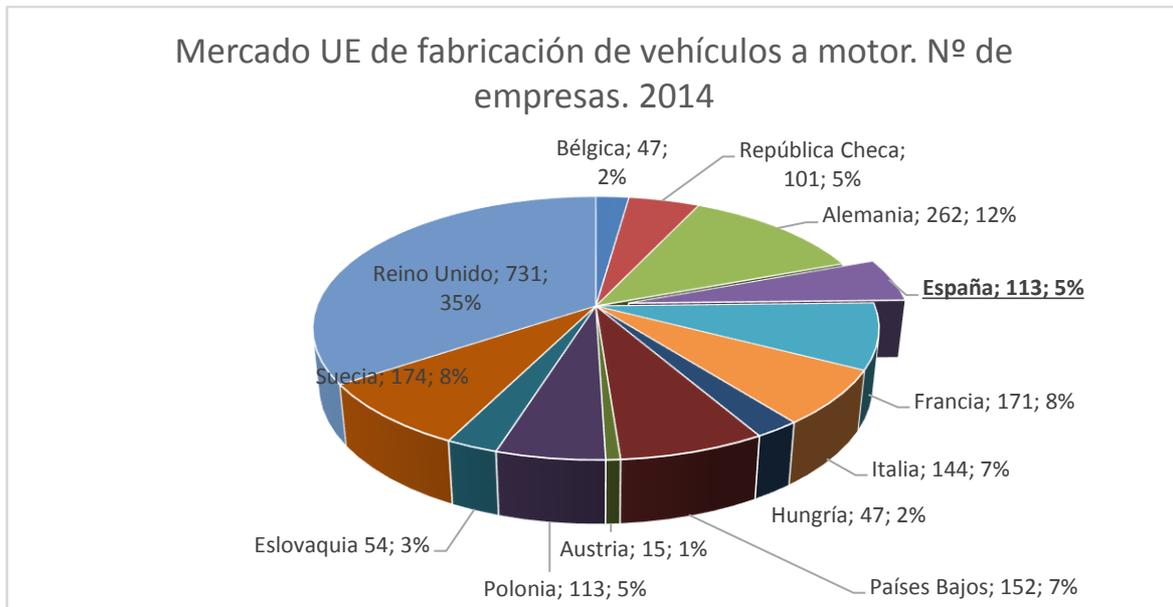
<sup>26</sup> Categoría G-45.1 Venta de vehículos de motor.

<sup>27</sup> Esta decisión también descansaría en el examen de los 15 adjudicatarios del AM 17/2011, todos ellos fabricantes de este tipo de vehículos.

<sup>28</sup> A nivel agregado para la categoría NACE 29 [Eurostat Statistics Explained](#) (2013), señala como: "(...) *the Czech Republic was the most specialised EU Member State in the motor vehicles, trailers and semi-trailers manufacturing sector, as this sector contributed 6.3 % of its non-financial business economy value added, although this share was closely followed by the 6.2 % share recorded for Hungary. The next most specialised Member States, in value added terms, were Germany and Slovakia, where the motor vehicles, trailers and semi-trailers manufacturing sector contributed 5.1 % of non-financial business economy value added in 2010, followed at some distance by Romania (3.3 %), Slovenia, Sweden and Poland (all 2.7 %).* Unsurprisingly, the Czech Republic was the most specialised EU Member State in the motor vehicles, trailers and semi-trailers manufacturing sector, as this sector contributed 6.3 % of its non-financial business economy value added, although this share was closely followed by the 6.2 % share recorded for Hungary. The next most specialised Member States, in value added terms, were Germany and Slovakia, where the motor vehicles, trailers and semi-trailers manufacturing sector contributed 5.1 % of non-financial business economy value added in 2010, followed at some distance by Romania (3.3 %), Slovenia, Sweden and Poland (all 2.7 %)".

Es necesario observar si se produce un comportamiento similar en el mercado español, para poder extraer conclusiones.

**Cuadro nº 1. Mercado UE de fabricación de vehículos de motor. Nº de empresas. 2014**

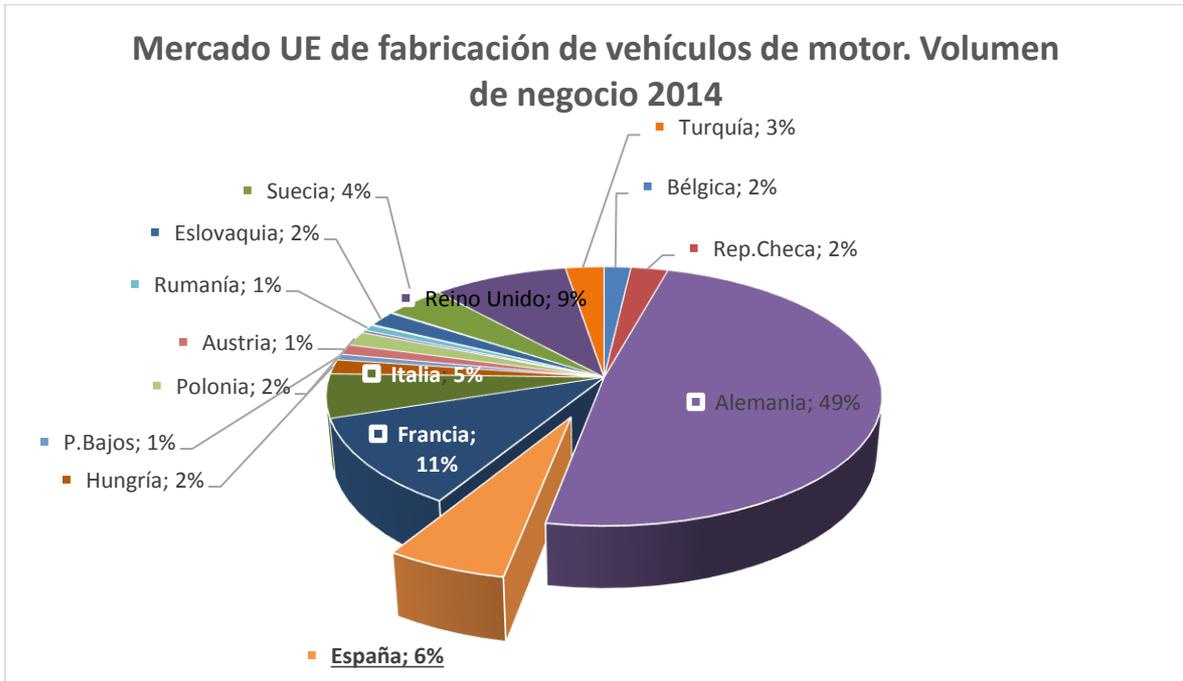


**Fuente:** Elaboración propia a partir de Eurostat. Structural Business statistics. Categoría 2910. “Manufacture of motor vehicles”. Se han eliminado aquellos países que en el período seleccionado no tenían operadores o no habían facilitado datos. Asimismo, en el gráfico se ha eliminado la señalización de los porcentajes inferiores al 2% para favorecer su comprensión. Datos en número absoluto y porcentaje.

Por lo que se refiere al **mercado estrictamente español**, sin embargo, que cuenta con el 5% de empresas del sector, no se han dado las mismas circunstancias. En efecto, partiendo en 2008 de 177 empresas, hasta 2014 se ha alcanzado el número de 113, que es el segundo más bajo de la serie, después del año anterior. Esta caída del 36% entre los 6 años de estudio arroja una tendencia casi contraria al sector de la media de los países de la UE, debería no obstante hacerse un estudio más pormenorizado entre cada año para emitir juicios adicionales y más afinados.

Del mismo modo, debe analizarse el volumen de negocio de las empresas fabricantes de vehículos a motor entre los años 2008 a 2014 en el **mercado europeo**. A nivel del conjunto de EEMM de la UE, el comportamiento se muestra similar aunque no paralelo, al del número de fabricantes. El volumen de negocios descendió de 2008 a 2009, para luego comenzar a aumentar, sin interrupción, hasta 2014. Así, ante la bajada inicial del 2,3%, hay que señalar el ejercicio de gran aumento, entre 2010 y 2011 (15,9%). En el global de la serie, el crecimiento del volumen de negocio alcanzó el 5.3%. Por lo general, la caída del volumen de negocio ha sido más suave que la del número de fabricantes y el aumento del mismo ha ido por encima del de fabricantes, revelando la solidez del sector.

**Cuadro nº 2. Mercado UE de fabricación de vehículos de motor. Volumen de negocio 2014.**



**Fuente:** Elaboración propia a partir de Eurostat. Structural Business statistics. Categoría 2910. “Manufacture of motor vehicles”. En el gráfico se ha eliminado la señalización de los porcentajes inferiores al 1% en aras de una mejor comprensión.

Por lo que se refiere de nuevo al **mercado español**, también ha seguido un patrón distinto al de la media de la UE. Tras un drástico descenso del volumen de negocios entre 2008 y 2009 (19,05%), se produjo un nuevo crecimiento – del 14,1%- hasta el año 2011, en línea con la tendencia europea. Sin embargo, para el año 2012, se produjo una nueva caída del 10,3%, sin consonancia con la media UE. Desde 2012 hasta 2014 se ha producido un incremento del volumen de negocio del 25,3%, sugiriendo la recuperación del sector. Durante todo el período (2008-2014), el crecimiento del volumen de negocio fue del 4,2%, bastante por debajo de la media europea.

Por último, el cuadro nº 8 del Anexo analiza el número de altas y bajas empresariales en el sector de la fabricación vehículos de motor, remolques, semirremolques y de otro material de transporte<sup>29</sup>. De los datos anteriores se observa una peor situación relativa del sector en España con respecto a la Unión Europea, con tasas de mortalidad empresarial superiores a la media comunitaria

<sup>29</sup> Para el caso concreto de la demografía empresarial, Eurostat no permite desagregar al nivel de fabricación de vehículos de motor, habiéndose utilizado para la realización de los indicadores la categoría citada (*Manufacture of motor vehicles, trailer, semi-trailers and of other transport equipment*).

que no llegan a ser compensadas con los nacimientos de nuevos operadores en el sector.<sup>30</sup>

### **III.2.2 Utilización de la figura del Acuerdo Marco**

Esta autoridad viene mostrando una clara preferencia por los Sistemas Dinámicos de Contratación (SDC) frente a la figura de los Acuerdos Marcos (AM)<sup>31</sup>, dentro de las posibilidades de agregación de la demanda, por un motivo fundamental: el SDC evita así el cierre de mercado que produce un AM ya que está abierto tras su adjudicación a potenciales nuevos entrantes.

La DRGCC viene defendiendo<sup>32</sup> una serie de argumentos en contra de las consideraciones que se acaban de realizar: (i) la AGE no dispone de un sistema contrastado ni de medios técnicos ni humanos que permita utilizar el SDC por lo que no es una opción en este momento; (ii) posibles riesgos derivados de que los operadores pueden no tener incentivos a presentar una oferta indicativa competitiva en un estadio inicial y solo participar en el sistema para ciertos contratos, saliendo posteriormente del sistema con el riesgo de no tener participantes suficientes que permitan la debida concurrencia, (iii) que las dificultades que entraña la gestión de un SDC (carga administrativa) no se ven compensadas por los posibles perjuicios a la competencia; (iv) La noción de eficiencia económica no es únicamente el mejor precio en cada contrato (eficiencia económica pura) sino también la eficiencia “*en la gestión de las necesidades de la administración*”.

Sin perjuicio de valorar alguna de las razones esgrimidas, en especial la última, se considera que existen argumentos para reafirmarse en la recomendación formulada por diferentes motivos. A este respecto:

- i) La figura del SDC **mantiene las ganancias en eficiencia derivadas la contratación centralizada** al tiempo que el riesgo de impacto en la competencia es sustancialmente menor que en los AM, reforzando la eficiencia

---

<sup>30</sup> Se ha realizado también un análisis de la distribución empresarial en España y en la UE por número de empleados utilizando datos de las fuentes públicas de Eurostat. Los datos comunitarios no posibilitan extraer conclusiones dado que de las cinco categorías posibles, los datos de 3 de ellas son confidenciales. Para el caso español del año 2014, sorprende que los datos señalen que del total de empresas incluidas en la categoría *Manufacture of motor vehicles*, el 73'4% se encuadraría en la clasificación de empresas de 0 a 9 empleados. Estas cautelas por parte de esta Comisión encontrarían respaldo asimismo en [Eurostat Statistics Explained](#) (2013) donde si bien se hace referencia a la categoría superior, en relación con el porcentaje de empleados y el valor añadido por tamaño empresarial (NACE 29), indica: “*The EU-27's motor vehicles, trailers and semi-trailers manufacturing sector was one of five manufacturing NACE divisions which were dominated by large enterprises (employing 250 or more persons). Large enterprises employed 81.7 % of the sectoral workforce and generated 87.7 % of total value added*”

<sup>31</sup> Desde la [Guía sobre Contratación Pública y Competencia](#) de la extinta CNC en 2010, en los diversos Informes sobre pliegos de AM (por citar el último de ellos el INF/CNMC/091/16 Informe sobre los pliegos que rigen la celebración del Acuerdo Marco para el suministro de ordenadores de mesa, ordenadores portátiles y monitores) o en el Informe sobre el Anteproyecto de la LCSP (pág. 54 a 60)

<sup>32</sup> Estas notas recogen una valoración de las observaciones contenidas en los Informes de la CNMC sobre pliegos de contratación y están disponibles en la web <http://contratacioncentralizada.gob.es/catalogo>

del sistema. Esta argumentación no es una posición aislada de la CNMC sino que la Comisión Europea<sup>33</sup> y la doctrina mantiene y ahonda en la misma postura. Además, los riesgos de colusión (*bid rigging*) en un SDC son mucho menores: por el número elevado –ilimitado en principio- de licitadores y por las ventajas que proporciona la tramitación electrónica, como argumenta la OCDE<sup>34</sup>.

- ii) **No se obvian las cargas y costes de gestión que puede suponer la implantación de un SDC.** Ahora bien, para afirmar que el coste que supondría (a la Administración) excede los beneficios de las ganancias para el conjunto de la sociedad (en eficiencia y competencia) conviene aportar alguna cuantificación o evidencia. Existen múltiples herramientas para valorar cargas administrativas y tras la valoración, realizar, en su caso, un análisis de coste beneficio. Cabe aclarar que esta Comisión entiende eficiencia no sólo como menor coste sino como la consecución de idénticos resultados con menores medios. Es decir, se considera que no haya menoscabo –antes al contrario- en la calidad, continuidad, variedad e innovación de las prestaciones y de los servicios.
- iii) **La implantación de la contratación electrónica, además de conllevar inmensas ganancias en eficiencia**<sup>35</sup>, como ha apuntado la CNMC en numerosas ocasiones, va a resultar imperativa por mandato de la vigente Directiva de contratación lo que facilitará la implantación de los SDC.
- iv) Finalmente, deben resaltarse los cambios introducidos en las Directivas UE de contratación<sup>36</sup> a este respecto, que limitarían los efectos negativos alegados.

En conclusión, la CNMC **recomienda**:

- Realizar un análisis de coste-beneficio de la implantación de gestión de un SDC en cada caso concreto. Se recomienda i) cuantificar económicamente los costes administrativos de gestión así como considerar los costes en términos amplios (costes de oportunidad, por ejemplo) y comparados con la figura del AM; ii) estimar el beneficio en términos de resultado y no meramente de ahorro (por ejemplo, el impacto en términos de innovación, fomento a nuevos entrantes y dinamización del sector).

---

<sup>33</sup> Muestra una postura coherente en el considerando 63 de la Directiva 2014/24. De manera más concreta, en la "Evaluación de impacto de la propuesta de Directiva de Contratación en los sectores excluidos COM(2011) 896 final} {SEC(2011) 1586 final}. Pág 80 se recoge la afirmación de CNMC : *"Aggregation also intensifies the risks of weakening competition (e.g. reissuing consecutive frameworks might favour larger incumbents. To remedy the above, tools such as the Dynamic Purchasing Systems (hereafter: DPS) could be used, offering an alternative that combines the benefits of aggregation with open competition between suppliers."*

<sup>34</sup> OECD, *Guidelines for Fighting Bid Rigging in Public Procurement. Helping Governments to Obtain Best Value for Money (2009)*

<sup>35</sup> Además de ganancias en transparencia y potencial control que de las mismas también se derivan.

<sup>36</sup> La Directiva 2014/24/UE ha eliminado la necesidad de que los licitadores presenten ofertas indicativas.

- Optar decididamente -o si del análisis anterior no fuera tan evidente optar al menos experimentalmente- por la figura de los SDC para comprobar sus efectos prácticos frente a la utilización casi exclusiva del AM por la propia AGE.
- Adoptar un enfoque de la contratación pública más orientado a los operadores y a los beneficios para el consumidor que en las cargas de gestión que supone implantar un nuevo sistema.
- Implantar decididamente la contratación electrónica.
- Colaborar con la CNMC para poner en marcha actuaciones que permitan, en su caso, mejorar el diseño y obtención de los datos para un análisis en profundidad de las eficiencias económicas obtenidas.
- Facilitar la información precisa para vigilar la evolución de la tensión competitiva y el grado de concentración de la oferta con el objeto de garantizar que las eficiencias estáticas en la compra centralizada no reduzcan la presión competitiva en el tiempo.
- Proceder a un ejercicio de análisis de al menos los Pliegos más representativos que rigen las contrataciones basadas en el AM desde el punto de vista de su afectación a la competencia y la regulación económica eficiente.

### III.2.3 Objeto del Acuerdo Marco

De acuerdo con la memoria adjunta, el nuevo AM 18/2016 procede a licitar por separado los dos tipos del AM anterior<sup>37</sup>, basándose en la experiencia obtenida. Así, de conformidad con la misma: *“Sin perjuicio de que las ventas del tipo 2 en términos económicos son más elevadas, probablemente debido a la naturaleza de los productos que incluye cada tipo cuyos costes en el tipo 2 son más elevados, se observa que en el ámbito obligatorio al que alcanza la centralización definido en el artículo 206.1 del TRLCSP, la mayor parte de las compras corresponden a bienes del tipo 1”*. Para ello la memoria adjunta el siguiente cuadro explicativo:

**Cuadro nº 3. Distribución de ventas por tipos en el AM 17/2011**

<b>TIPO 01</b>	<b>% total respecto al AM17/2011</b>	<b>% respecto al tipo 01 del AM 17/2011</b>	<b>Importe ventas sin IVA (1.01.13-31.05.2016)</b>
<b>ÁMBITO OBLIGATORIO</b>	21,65%	<b>56,08%</b>	<b>25.655.950,67</b>
<b>ADHERIDOS</b>	16,95%	43,92%	20.092.404,43

<sup>37</sup> Tipo 1: Vehículos comerciales. Tipo 2: Vehículos N-2 pesados.

<b>TOTAL TIPO 01</b>	<b>38,60%</b>	<b>100,00%</b>	<b>45.748.355,10</b>
----------------------	---------------	----------------	----------------------

<b>TIPO 02</b>	% total respecto al AM17/2011	% respecto al tipo 02 del AM 17/2011	Importe sin IVA
<b>ÁMBITO OBLIGATORIO</b>	27,72%	<b>45,15%</b>	<b>32.856.819,29</b>
<b>ADHERIDOS</b>	33,68%	54,85%	39.915.759,43
<b>TOTAL TIPO 02</b>	<b>61,40%</b>	<b>100,00%</b>	<b>72.772.578,72</b>

Fuente: Memoria justificativa AM.

**La lectura del cuadro parece ir en contrario al texto al que acompaña** ya que los porcentajes por los que habría de guiarse serían los de la primera columna, es decir, los porcentajes con respecto al total del AM 17/2011. Siendo este el caso, el cuadro indicaría lo contrario a lo expresado: el ámbito obligatorio del tipo 1 con respecto del total (21'65%) es inferior al ámbito obligatorio del tipo 2 (27'72%).

Si la explicación realizada en el texto se basa en la proporción del número de compras, y no en su valor (caso de los cuadros presentados), esto debería indicarse de forma expresa y adjuntar los pertinentes datos para su mejor comprensión. Así, si bien se valora positivamente la inclusión de información en relación con el porcentaje del volumen de compras toda vez que en este caso se trata de bienes que implican un considerable esfuerzo económico para su compra, **sería también aconsejable que se indicasen los porcentajes que suponen con respecto al número de unidades compradas.**

Más allá de estas cuestiones, de conformidad con la pág. 6 de la memoria, el AM, entre otros, no incluye los vehículos usados o matriculados previamente (denominados kilómetro cero)<sup>38</sup>. Desde esta Comisión **no se alcanzan a advertir las razones que sustentan la eliminación de este tipo de vehículos km cero** del objeto del AM. Asimismo tampoco se encuentra relación causal en la explicación señalada en la que se vincula esta condición al transporte de pasajeros. Los vehículos kilómetro cero también estarían disponibles para los tipos definidos por el AM, y la inclusión de los mismos y su posterior compra por parte de los órganos peticionarios, aumentaría la flexibilidad minorando los costes, garantizando a la vez y de igual modo que los otros modelos seleccionados, la satisfacción de las necesidades de la Administración, por lo que se recomendaría su inclusión.

<sup>38</sup> “Tampoco se incluyen vehículos usados o matriculados previamente (denominados kilómetro cero). Aunque puedan tener características técnicas comunes, se diferencian por el uso, ya que para los tipos (lotes) 01 y 03 de este acuerdo marco, se exige que los vehículos estén destinados al transporte de carga o transporte mixto, no incluyendo vehículos con uso exclusivo de pasajeros”.

### **III.2.4 Duración del AM**

Según la Cláusula V del PCAP, el plazo de duración inicial del Acuerdo Marco se sitúa en dos años, además de incluir la posibilidad de recurrir a prórroga (s) por plazo no superior al plazo prefijado originariamente. Es ya asentada la posición de la CNMC señalando que para favorecer la competencia, la vigencia inicial del AM y la utilización del recurso a la prórroga deben ser interpretadas de forma restrictiva<sup>39</sup>.

Resulta trascendente, en clave de competencia, que los órganos de contratación intenten **reducir la duración de los AM con el fin de mitigar el impacto negativo** para la concurrencia al constituir una barrera de entrada a las futuras licitaciones derivadas y favorecer la colusión entre los participantes del AM. El establecimiento de plazos de duración excesivamente dilatados priva a la Administración contratante de la recepción de ofertas más ventajosas, económica o técnicamente, con los consiguientes ahorros presupuestarios. En el caso de AM que nos trata, cabe valorar positivamente la reducción del plazo originario de 4 a dos años, si bien se insta a que la determinación de éste se haya basado teniendo en consideración los principios de necesidad, proporcionalidad y mínima restricción, en la ponderación de los beneficios y perjuicios para la competencia de la utilización de esta figura.

En igual sentido, referido al **uso de las prórrogas**, la DGRCC ha reconocido que antes de tramitar la prórroga se analiza si el sector ha evolucionado en ese periodo para evaluar si es razonable acordar la misma<sup>40</sup> y que se haría un uso restringido de la misma. Se recomienda que llegado el momento, dicha evaluación se incluyese en la Memoria citada en la cláusula XV de los PCAP<sup>41</sup>. Asimismo, a mayor abundamiento en la necesaria transparencia en la contratación pública, se recomienda que las razones que justificasen en su caso esta prórroga, se hicieran públicas dotando de mayor transparencia a la utilización del AM y posibilitando su control por parte de los potenciales agentes implicados anteriormente mencionados.

Más allá de la duración total del AM resulta de interés el evaluar la duración *de facto* que el mismo pudiera tener a través de la extensión por los contratos basados en el mismo. Tal y como consta en los PCAP, cláusula V, *“mediante resolución de la DGRCC se determinará la fecha límite para iniciar expedientes de contratación*

---

<sup>39</sup> En otros Estados miembros, el plazo estipulado para los AM de suministro de ordenadores es de un año con posibilidad de prórroga máximo un año (Irlanda, Office of Government Procurement).

<sup>40</sup> Véase, por ejemplo, Nota sobre el AM Acuerdo Marco para los servicios de desarrollo de sistemas de administración electrónica.

<http://contratacioncentralizada.gob.es/documents/11614/59322/Nota+sobre+observaciones+de+CNMC+al+AM+26-2015.pdf/35aa93fa-c493-4f91-9a32-673b3898c106>

<sup>41</sup> *“Esta Comisión elaborará una memoria anual de seguimiento del presente acuerdo marco, en la que se detallará la información relativa al volumen total de compras efectuadas en el último ejercicio presupuestario, fechas en las que se han efectuado los principales pedidos e importe de los mismos, así como las modificaciones que han experimentado los bienes catalogados durante el último ejercicio. Asimismo, se detallarán los procedimientos convocados por la DGRCC a efectos de adjudicar kits y transformaciones no definidas. Esta memoria se elevará para conocimiento a la Junta de Contratación Centralizada y al titular de la DGRCC”.*

basados en este acuerdo marco”. Si bien de conformidad con la cláusula VII.4<sup>42</sup> de los PCAP, el plazo de entrega de los bienes no podrá extenderse como máximo más allá de 150 días, evitando los anteriores efectos perversos, se aconseja que el órgano proponente **pondere cuidadosamente la elección de la anterior fecha**, de modo que la duración del Acuerdo Marco quede ampliada de facto de manera artificial y desproporcionada más allá de los dos años prefijados por los pliegos.

### III.2.5 Valor estimado del contrato

De acuerdo con la página 8 de la memoria, “valor estimado se ha fijado en 54.000.000,00€ para el total del acuerdo marco, por lo que el valor estimado de cada tipo es de 18 millones de euros”. La frase anterior permitiría **advertir una cierta automatización del cálculo** del valor de cada tipo de los incluidos en el Acuerdo Marco, dando por sentado que la estimación del valor de cada lote individual es el resultante de la división del total entre el número de lotes.

Esta observación se ve reforzada con lo dispuesto en el apartado VI de los PCAP, cuando se desglosan los valores estimados de cada uno de los sublotes, que si bien de carácter meramente orientativo y no vinculante, induciría a pensar que la presupuestación no se corresponde con la detección real de necesidades de campo.

Debe recordarse, que la determinación de los montantes de cada uno de los lotes deberá ser el correlato obligatorio derivado del análisis previo de las necesidades a satisfacer por los potenciales órganos demandantes. Si bien se reconoce que este montante de gasto es una estimación, no parece realista que tal y como se menciona, el resultado de los estudios realizados de evaluación de necesidades concretas, haya sido el señalado.

Razonamiento análogo al anterior cabe ser realizado en relación con la previsión de la página 13 de la memoria de acuerdo con el cual, “se espera que la baja media de licitación de los bienes incluidos en este acuerdo marco pueda alcanzar el 10 %”. Teniendo en cuenta la previsión del art.88 del TRLCSP<sup>43</sup>, se precisaría una breve **explicación de cómo se ha calculado** dicho porcentaje de ahorro, aclarando además si la orientación a los citados precios es la establecida por la normativa y a través de qué instrumentos se ha procedido a su determinación.

---

<sup>42</sup> “El plazo máximo de entrega de los vehículos industriales comerciales será de noventa días naturales (...) En el caso de aquellos vehículos industriales comerciales que deban entregarse con kits y/o transformaciones, el plazo máximo de entrega será de ciento cincuenta días naturales. En el supuesto de adquisición de un kit para ser instalado en un vehículo industrial comercial propiedad de la Administración con posterioridad a la adquisición de éste, el plazo máximo de entrega será de sesenta días naturales. Los contratos basados podrán fijar un plazo de entrega menor a los indicados en los párrafos anteriores.(...) No obstante, los organismos interesados podrán conceder justificadamente plazos máximos de entrega superiores a los señalados anteriormente indicándolo en la propuesta de adjudicación”

<sup>43</sup> Art.88.2 Texto refundido de la Ley de contratos del Sector Público: “La estimación deberá hacerse teniendo en cuenta los precios habituales en el mercado, y estar referida al momento del envío del anuncio de licitación o, en caso de que no se requiera un anuncio de este tipo, al momento en que el órgano de contratación inicie el procedimiento de adjudicación del contrato”

### **III.2.6 Consultas preliminares de mercado**

La CNMC ha señalado en varias ocasiones las ventajas pero también las necesarias cautelas que deben mantenerse a la hora de realizar estas *consultas preliminares de mercado*<sup>44</sup>. Sin perjuicio de los aspectos positivos que conlleva un mayor conocimiento del mercado<sup>45</sup>, estas consultas, si no están correctamente diseñadas, pueden incrementar el riesgo de captura del órgano contratante, reducir y potencialmente incluso quebrantar los principios de igualdad de acceso a licitaciones, no discriminación y no falseamiento de la competencia.

El proyecto del presente Acuerdo Marco ha venido precedido, como indicado, por el desarrollo de diferentes medidas orientadas a conocer tanto la oferta como la demanda del mercado en el que el mismo se inserta. De un lado, la Memoria pone de manifiesto como para el análisis de la demanda se ha elaborado un informe de situación del AM en vigor, incluyendo importes de ventas por años, tipos de vehículos, y principales compradores, así como se ha solicitado colaboración a los principales compradores en relación con la información relativa a los kits precisos para la adaptación de vehículos. Del lado de la oferta se han estudiado tres fuentes primordialmente: datos públicos del mercado con base en información pública disponible y accesible para el público en general, información proveniente de la adquisición de una base de datos, así como la publicación de un cuestionario en el PORTAL y en la PLATAFORMA para conocer las opiniones de las empresas del sector. Igual valoración positiva ha de realizarse por el empleo de otras medidas complementarias de la consulta como el estudio de licitaciones similares tramitadas por otros entes públicos u obtener información a partir de otras fuentes públicas para una mejor adecuación de los Pliegos a la realidad del mercado.

El escenario anterior y las circunstancias de su desarrollo, no puede sino ser valorado positivamente por parte de esta autoridad. Tal es el caso de la ausencia de reuniones físicas en las que se convocara a potenciales licitadores en una

---

<sup>44</sup> Si bien el vigente TRLCSP no contempla estas aproximaciones previas en la fase de preparación de la licitación como forma de asesoramiento a los órganos de contratación, sí es una novedad en la Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública y, consecuentemente, en el borrador de Anteproyecto de ley que transpone la misma a Derecho nacional. Concretamente, sobre las cautelas recomendadas con la CNMC ver IPN/CNMC/010/15 informe sobre el anteproyecto de ley de contratos del sector público (III.2.7.1 Consultas preliminares del mercado) págs. 44-45.

<sup>45</sup> Por ello, la propia Directiva 2014/24, en su artículo 40, prevé que los poderes adjudicadores podrán realizar las consultas preliminares del mercado con vistas a preparar la contratación e informar a los operadores económicos acerca de sus planes y sus requisitos de contratación. Para ello, los poderes adjudicadores podrán, por ejemplo, solicitar o aceptar el asesoramiento de expertos o autoridades independientes o de participantes en el mercado, que podrá utilizarse en la planificación y el desarrollo del procedimiento de contratación, siempre que dicho asesoramiento no tenga por efecto falsear la competencia y no dé lugar a vulneraciones de los principios de no discriminación y transparencia. Precisamente, para evitar afectar a la competencia entre licitadores y velar por la no discriminación y por la transparencia, la Directiva (art. 41) muestra como técnicas efectivas tanto la comunicación a todos los licitadores de la información pertinente intercambiada con el órgano de contratación como el establecimiento de plazos adecuados para la recepción de ofertas.

misma localización, evitando de este modo los contactos presenciales entre potenciales competidores. Pese a que la DGRCC no comparte el criterio en numerosas ocasiones expresado por la CNMC respecto a los potenciales riesgos en términos de facilitación de conductas colusorias de dichas reuniones<sup>46</sup>, esta opción ha sido sustituida por el lanzamiento de un cuestionario. De igual modo, mención positiva merece el desarrollo del mismo, evitando la remisión a operadores concretos y en particular a los incumbentes, sino realizándose a través de métodos de la mayor difusión posible, no facilitando de este modo posibles contactos con operadores.

De acuerdo con la Memoria, la publicidad de dicho cuestionario se realizó a través del PORTAL y la PLATAFORMA. Dada la amplitud de los términos **se recomienda que se especifique si dichos conceptos** hacen referencia a la Plataforma de Contratación del Sector Público y a qué Portal en concreto se refiere, en aras de una mayor transparencia y permeabilidad de las actuaciones desarrolladas.

Cabe asimismo señalar la necesaria **prudencia** que el órgano de contratación debe mantener a la hora de proceder al **análisis de los datos públicos** que utilice, en particular teniendo en consideración la fuente de procedencia que pudiera estar sesgada en favor de determinadas industrias u operadores.

Por último, se recuerda la idoneidad de realizar un **seguimiento y análisis de los resultados de la consulta** para detectar, en su caso, indicios de concertación en las respuestas al formulario y evitar posibles casos de colusión entre licitadores. Dichos indicios, como es bien sabido, deberán ser comunicados sin excepción a la CNMC, en virtud de la **Disposición Adicional 23ª del TRLCSP**.

### **III.2.7 Régimen de modificaciones**

El apartado segundo de la cláusula VI del PCAP aborda la posibilidad de efectuar modificaciones al AM. En primer lugar, se admite la sustitución de alguno de los bienes adjudicados si se acredita la imposibilidad de continuar con el suministro, caso en el que los bienes deberán igualar o mejorar las prestaciones de los sustituidos y tendrán un límite en el aumento el importe de un 10%.

En relación con lo anterior, se valora positivamente la mención realizada a que los bienes deberán cumplir las prescripciones técnicas mínimas exigidas sin referencia expresa alguna a la necesidad de mantenimiento de una marca determinada<sup>47</sup>.

---

<sup>46</sup> Presente en algunas de las Notas sobre los informes de la CNMC, por ejemplo en Nota sobre el Informe sobre los pliegos que han de regir la celebración del futuro AM para el suministro de ordenadores de mesa, ordenadores portátiles y monitores y en Nota sobre Informe sobre los pliegos que han de regir la celebración del futuro AM para el suministro de mobiliario general y especializado.

<sup>47</sup> Si bien se reconoce que esta situación sería ciertamente poco probable en el caso presente toda vez que es previsible que la mayor parte de los oferentes sean fabricantes y por tanto, no prestadores multimarca. No obstante, podrían plantearse escenarios que si serían posibles como, por ejemplo, en el caso de una fusión posterior al AM.

Por otro lado, se admiten sustituciones, a solicitud de la DGRCC o de la empresa adjudicataria, de bienes que incorporen novedades tecnológicas o en el caso de modificaciones normativas, con un límite presupuestario de nuevo del 10% del importe de adjudicación<sup>48</sup>.

Por último señalar que las mejoras de las condiciones económicas del bien mediante bajadas del importe de adjudicación o de cualquiera de sus componentes no estarán limitadas al ser consideradas reducciones de precio. A mayor abundamiento, la cláusula XVI, sobre los motivos de exclusión, determina la posible exclusión temporal de los adjudicatarios en el caso de incumplimiento por parte de los adjudicatarios de la obligación de instar las modificaciones necesarias, para que los bienes adjudicados presenten en todo momento las prestaciones y precios del mercado general. Sin perjuicio de su difícil constatación fáctica, aún a riesgo de su sola mención, no cabe descartar que esta posibilidad pueda crear, en ciertas circunstancias<sup>49</sup>, incentivos anti competitivos en los adjudicatarios.

### **III.2.8 Participantes en el Acuerdo Marco**

En la Cláusula VIII.4.2 y posteriormente en la pág. 19, se hace referencia a la condición de fabricante de los participantes en el Acuerdo Marco. Aunque la lectura del texto del clausulado permite la comprensión de que también se incluirían como participantes a licitadores que cuenten con la correspondiente autorización del fabricante o distribuidor, lo cierto que **la redacción** de lo anterior **denota cierta preferencia por licitadores con condición de fabricante** por parte del órgano proponente. Ello es observable a través de varios matices. En primer lugar, el título de la cláusula no es el de participantes del AM, de carácter mucho más abierto, sino el de “*condición de fabricante*”. Por otro lado, el propio texto reconoce que en defecto de la condición de fabricante podrán acudir otros licitadores.

Esta interpretación conlleva potenciales efectos sobre la competencia desde varias aproximaciones. En primer lugar, restringe el número de virtuales licitadores en el AM, con los consiguientes perjuicios en términos de ofertas presentadas y calidad-precio de las mismas. Por otro lado y de manera adicional, la necesidad de que el fabricante fuera el que en su caso otorgase su autorización para poder acudir a la licitación, podría dar como resultado la realización de comportamientos estratégicos de éstos que dificultasen el acceso al mercado de los comercializadores. De conformidad con lo anterior se solicita que se aclare dicho extremo y se reconduzca hacia la ausencia de preferencia (tanto expresa como a través de matices como los señalados) por un tipo de licitador frente a otro.

---

<sup>48</sup> Limitado también a 6 meses desde la entrada en vigor del Acuerdo Marco.

<sup>49</sup> Este sería el caso, por ejemplo, si el efecto generalizado de esta cláusula alterase los incentivos de los operadores y les condujesen a evitar reducciones de precios en productos específicos por su aplicación automática al resto del mercado. La virtualidad o no de estos efectos negativos exige por tanto un correcto análisis por parte del órgano de contratación del poder de mercado que éste ostenta. Así, será más improbable que dichos efectos perversos ocurran en los casos próximos al monopolio, o aquellos en los que la Administración sea el principal cliente de las industrias del sector, de ahí la importancia ya remarcada del análisis previo del mercado

### **III.2.9 Solvencia económica y financiera**

Los requisitos mínimos de solvencia económica y financiera, aparecen profusamente descritos para cada vehículo de cada subbote en el apartado VIII.3 de los PCAP. En el caso de licitar a varios subbotes, el volumen anual de negocios en alguno de los últimos tres años concluidos deberá ser igual o superior a la suma de los importes exigidos para los subbotes a los que se licite.

En primer lugar, sin perjuicio de que se trate de uno de los medios legalmente establecidos en el TRLCSP, esta CNMC **se cuestiona la idoneidad del volumen de negocio** como parámetro para evaluar la solvencia económica. En efecto, el volumen de negocio es un indicador del tamaño de la empresa más que de su salud financiera, que resultaría mejor acreditada, probablemente, con indicadores financieros como patrimonio neto, *ratio* de solvencia o apalancamiento financiero, plazos medios de pago de sus obligaciones, etc. En este sentido, los criterios recogidos en el apartado c) del artículo 75 TRLCSP –patrimonio neto y, en su caso, plazo medio de pago a proveedores- parecen estar estrechamente relacionados con lo que generalmente se entiende como solvencia económica y financiera, por lo que se aconseja un replanteamiento en esa línea.

Sentado lo anterior, de acuerdo con los Pliegos, para la determinación de los umbrales de solvencia económica y financiera, se tendrá en cuenta el volumen de negocios superior a determinados niveles en alguno de los tres últimos años. Con independencia de los montantes anteriores, se recomendaría que los PCAP establecieran **mecanismos alternativos de certificación** de esta solvencia para aquellos suministradores de creación inferior a los citados 3 años. Asimismo, esta circunstancia en conjunción con los requisitos de solvencia técnica o profesional, en la que dichos umbrales deberán ser valorados en el año de mayor ejecución de los últimos 5 años, hace que **de facto**, si no se establecen mecanismos correctores, **se esté produciendo un cierre efectivo del mercado a nuevos entrantes**. Así, podrían contemplarse medidas alternativas de acreditación para nuevos entrantes, mediante las cuales en el supuesto de que el licitador no pudiera acreditar su cifra de volumen de negocios de los tres últimos ejercicios motivado por su fecha de creación, pudiera solicitar al órgano de contratación la determinación de medios alternativos para acreditar su solvencia económica

Aunque se reconoce que el mercado en el que se inserta el presente Acuerdo Marco, es un mercado maduro, con elevadas barreras y costes de entrada, con previsiblemente un reducido número de nuevos entrantes<sup>50</sup> ello no es óbice para que desde la Administración Pública se impongan trabas a las mismas. Así, se recomienda que se reconduzcan dichas previsiones hacia otras que,

---

<sup>50</sup> Si bien se trataría de una proxi del mercado real, ya que Eurostat no permite encontrar datos desagregados para dicho nivel, es posible establecer un paralelismo con los datos del Cuadro N° 9 del Anexo, en el que para el caso español la tasa de nacimiento de empresas del sector de fabricación de vehículos de motor, remolques y semirremolques se habrían situado en torno a un 4% en los últimos años.

salvaguardando la confianza que a la Administración deben garantizar la adquisición de sus productos, no limiten la competencia.

Por otro lado, se valora positivamente que la solvencia sea determinada a nivel de subrote, permitiendo la entrada más fácilmente a operadores que no tienen que ser obligatoriamente suministradores o productores de todos los bienes definidos. En relación con la adecuación de dichos niveles de solvencia económica, la inclusión en la memoria del valor medio del contrato adjudicado, permitiría realizar un análisis de proporcionalidad de los mismos, instando al órgano proponente a la inclusión de dicho extremo.

### **III.2.10 Criterios de adjudicación del Acuerdo Marco**

De acuerdo con la Cláusula XI de los PCAP, los criterios de valoración que servirán de base para la adjudicación del AM serán exclusivamente de carácter automático y no dependerán de juicios de valor. El Anexo XII detalla los criterios específicos para cada uno de los sublotos establecidos, determinando la fórmula a emplear (maximizar, minimizar y minimizar precio) en cada caso correspondiente.

A modo de resumen, los criterios serían los que siguen:

<b>Cuadro nº 4. Criterios evaluables mediante fórmulas</b>	<b>Ponderación</b>
1.- Precio	55 puntos
1.1.- Precio del vehículo	35 puntos
1.2.- Porcentaje de reducción medio del precio de los kits	5 puntos
1.3.- Porcentaje de reducción medio del precio del equipamiento adicional disponible para el vehículo	5 puntos
1.4.- Descuentos	10 puntos
2.- Plazo de garantía adicional	2 puntos
3.- Características y equipamiento	43 puntos
3.1.- Amplitud de los kits	5 puntos
3.2.- Características técnicas	20 puntos
3.3.- Características medioambientales	5 puntos
3.4.- Equipamiento adicional ofertado a coste 0 (o incluido de	13 puntos

Fuente: PCAP AM.

Se realizan a continuación una serie de **observaciones en relación con el citado sistema de valoración.**

En un sector como el de la contratación pública con complejas curvas de aprendizaje, los pliegos se definen como la pieza clave del contrato, por lo que la redacción de los mismos ha de realizarse de la manera más comprensible, señalando de forma clara la demanda de la Administración. Sensu contrario, los efectos de unos pliegos poco comprensibles y/o transparentes, conllevan notables efectos negativos sobre el proceso a desarrollar: aumentan la discrecionalidad de los órganos contratantes y la potencial aparición de comportamientos desviados, dificultan el acceso a la licitación de operadores de menor tamaño o de nueva

creación, y en última instancia podrían restar legitimidad en la actuación del órgano de contratación.

En el AM se advierte una importante **complejidad a la hora de que los diferentes operadores puedan valorar su oferta maximizadora de puntos**. Sin perjuicio de que se reconoce que el sector sobre el que se realiza la licitación es amplio, con multitud de subproductos posibles y de alto valor económico, así como con importantes externalidades (como pudieran ser las medioambientales), se considera que los pliegos deberían simplificar en lo posible la comprensibilidad de las ante citadas formulas y criterios. Los pliegos incluyen tres fórmulas diferentes a aplicar en función del subcriterio y en su caso incluso en función del tipo de vehículo<sup>51</sup>, con diferentes niveles de subpuntuaciones, así como otros criterios de valoración dual SI/NO, a los que debe adicionarse que deben tener en consideración los umbrales de saciedad propuestos para cada uno de los lotes<sup>52</sup>.

Estas cuestiones hacen que los operadores se vean obligados a realizar unos esfuerzos en tiempo y recursos susceptibles de suponer una barrera de entrada para aquellos operadores con menores capacidades de toma de oferta. Ello iría en perjuicio del número de empresas participantes con las consiguientes pérdidas en eficiencia económica en términos de mayores precios o peores prestaciones.

Asimismo resultaría de utilidad que la memoria o incluso los propios PCAP incluyesen una referencia a las razones que sustentan la utilización de las fórmulas maximización/minimización en función de los distintos criterios. Aunque se entiende por parte de esta Comisión que dicha razón encuentra apoyo en la indefinición de umbrales predeterminados de algunos parámetros (como por ejemplo, nivel sonoro, o el porcentaje de utilización de plásticos reciclados), dicha cuestión facilitaría la comprensión y transparencia de cara a los potenciales licitadores.

Adicionalmente, se observa que la variable precio ostenta una ponderación de 55 puntos (tanto de manera directa como indirecta a través de la valoración de los descuentos) así como 10 puntos adicionales de descuentos por volumen. En línea con anteriores pronunciamientos de esta autoridad, se remarca la importancia e idoneidad de que el precio, como variable objetiva por excelencia, sea el criterio con mayor peso relativo a la hora de evaluar las ofertas, ya que los valores cuantificables se han demostrado como los que mejor revelan el grado de eficiencia de los licitadores.

Por otro lado, las **fórmulas** utilizadas se corresponden con funciones lineales en las que por ejemplo una oferta igual al presupuesto base de licitación, no obtendría punto alguno en el criterio/subcriterio valorado, cuestiones ambas, esta ausencia de puntuación y la linealidad, que son valoradas de manera positiva toda vez que reparten los puntos proporcionalmente entre las ofertas presentadas. Es asimismo

---

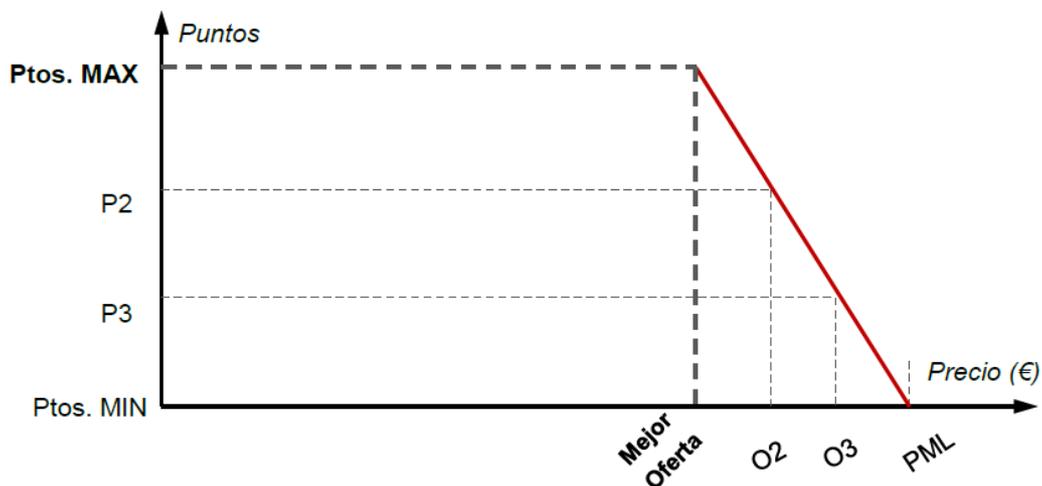
<sup>51</sup> Como por ejemplo en la diferenciación de la puntuación entre los chasis de cabina simple y los chasis de cabina doble.

<sup>52</sup> Además de lo anterior, los pliegos incluyen tres notas explicativas, que si bien pretenden facilitar la proposición de la oferta, en la práctica resultan de una notable complejidad.

positivo que la función no tenga un límite de saturación<sup>53</sup>, a partir del cual las bajadas de presupuestos efectivas no permitan obtener diferencias en la puntuación obtenida.

En el caso concreto de las fórmulas correspondientes a minimizar tanto precio como otros criterios, se observa cómo ambas disponen de un punto máximo fijo (siendo el precio máximo de licitación en el caso del precio y el valor máximo de las ofertas presentadas en los restantes). Se trataría de este modo de una fórmula lineal pero con un máximo fijo, como la de la figura, en la que los puntos se obtienen de manera proporcional.

**Cuadro nº 5. Representación de distribución de la puntuación en el criterio precio**



Fuente: Elaboración propia.

En el caso concreto de la minimización del precio, el hecho de que la anterior fórmula establezca estos niveles máximos es susceptible de suponer una focalización de las ofertas cercanas al precio máximo de licitación y una probable reducción de incentivos a la minoración de las ofertas.

Por todo lo anterior, dado el carácter relativo en parte, de la fórmula se perfila completamente necesario un **cuidadoso cálculo del precio máximo** de licitación, toda vez que la pendiente de la anterior recta dependerá de dicho valor y de ello a su vez dependerá la proporción en la que se repartan los puntos. A modo de ejemplo, es fácilmente deducible que en rectas con pendiente más acusada pequeñas disminuciones del precio ofertado conllevarán importantes ganancias en términos de puntos.

<sup>53</sup> Por el contrario umbrales de saturación en la puntuación de determinados parámetros, como los plazos de garantías, son valorados positivamente.

Estos precios máximos de referencia aparecen recogidos en los Anexos I a IV de los PCAP. Se desconoce cómo se han calculado o las fuentes de las que se ha suministrado la DGRCC<sup>54</sup> para fijar esos límites superiores por encima de los cuales ninguna de las ofertas puede ser considerada. En este sentido, resulta crucial remarcar, una vez más, que estos precios deben derivar de una investigación de mercado que estime los precios preponderantes en el mismo pero sobre todo, que lo deseable es que los precios máximos sean iguales o menores al precio de mercado. Si bien se reconoce la ausencia de referencias a esta metodología concreta en la normativa vigente, se recomienda que en este análisis, además del examen del mercado, se tuvieran en consideración otras variables, como los resultados de licitaciones previas.

Adicionalmente a las observaciones planteadas sobre esta fórmula, cabe analizar la valoración que los pliegos realizan en el punto 1.3 sobre **el porcentaje de reducción medio del precio de los kits** disponibles para el vehículo. Así, el cálculo de la puntuación correspondiente a este punto se calculará como el porcentaje de baja de licitación a cada kit aplicable al vehículo y posteriormente se calculará la media de los porcentajes de baja de los distintos kits teniendo en cuenta el número de kits ofertados.

Más allá de la posible complejidad en el cálculo de la oferta por parte de los operadores, se recomendaría en línea con pronunciamientos anteriores<sup>55</sup>, que se opte por un **mecanismo que favorezca un mayor peso a las bajas en los precios unitarios de aquellos kits cuya demanda fuese superior por parte de la Administración**. Un sistema de este tipo permitiría la obtención de mayores ganancias de eficiencia en la adjudicación del presente contrato, con presumiblemente mejoras en las condiciones económicas del mismo, toda vez que la Administración pasaría a valorar con mayor intensidad aquellas ofertas cuyas bajadas se sitúen en los kits cuyo consumo por parte de la misma fuera mayor. Así, si bien se considera que la estimación de las demandas individuales de estos bienes puede suponer un ejercicio complejo, lo cierto es que el mismo puede derivarse del estudio de demanda que, de acuerdo con la memoria, se ha realizado por parte del órgano proponente a través de los pareceres de los principales peticionarios.

Por la contra, ha de valorarse positivamente la fijación de un **precio máximo en las transformaciones y los kits**, evitando que exista una suerte de financiación cruzada entre el precio de éstos y las bajadas en los precios de los bienes principales a suministrar.

En relación con la valoración de otros parámetros, cabe detenerse también en la **puntuación de los descuentos por volumen**. Así, en este parámetro con 10

---

<sup>54</sup> Más allá de la referencia que se realiza en la Memoria de los pliegos en relación con “*el estudio de la oferta existente en el mercado basada en información disponible y accesible para el público en general*”.

<sup>55</sup> Observable por ejemplo en el INF/CNMC/008/16 Informe sobre los Pliegos del Acuerdo Marco para la adopción de tipo de los suministros de material de oficina no inventariable.

puntos máximos en total, establece valoraciones en función de las horquillas en las que se sitúe el descuento (4 puntos para los descuentos realizados en contratos basados de hasta 150.000€, 3 para los de más de 300.000 €, 2 puntos para los de hasta 1 millón de euros, y un punto de ahí en adelante).

Análogamente al razonamiento empleado en el caso de la ponderación de las bajas en kits, ante el desconocimiento de la razón que justifica estos valores se recomendaría al órgano proponente verificar, en caso de que no lo haya hecho con anterioridad, la **adecuación de dichas ponderaciones a la realidad de las demandas por éste realizadas**, de tal modo que se favorezca con más puntos aquellos descuentos realizados en la horquilla de más frecuencia de uso por parte de los entes públicos destinatarios del AM en el caso concreto de este tipo de bienes. Asimismo, han de valorarse cuidadosamente los puntos otorgados en especial a la horquilla correspondiente a los pedidos de mayor facturación, toda vez que cuanto menor sea la valoración, menos incentivos tendrán los operadores a presentar descuentos en estos pedidos de gran volumen, pudiendo suponer de facto pérdidas económicas para la Administración. Adicionalmente, cabría valorar si los esfuerzos económicos de una empresa para obtener un punto en este apartado (criterio de descuentos por volumen) serían análogos a los realizados en el criterio de baja económica, ya que en caso contrario, el resultado de la licitación podría derivar en soluciones no óptimas.

Por otro parte, a pesar de que esta autoridad ha sido crítica con la persecución de criterios secundarios, parece justificado que dada la relevancia del parque de vehículos a contratar y su efecto sobre la contaminación, se establecieran criterios que incentivaran la presencia de ofertas poco contaminantes. Sin embargo, dado el escaso peso del criterio medioambiental en los Pliegos y la nula pro actividad por soluciones no contaminantes, no parece que sea ésta la opción elegida por el órgano proponente. Se recomendaría un replanteamiento al respecto, sin perder de vista la eficiencia económica.

En cuanto a la adjudicación de los **contratos basados en el AM**, de acuerdo con la cláusula XVIII de los PCAP, si bien el procedimiento de licitación es un AM con varios adjudicatarios que se licitará por procedimiento abierto, una vez realizada dicha selección, se permitirá la compra directa de los bienes incluidos en el catálogo.

En relación con lo anterior si bien se reconoce que la opción planteada encuentra amparo en la legislación vigente así como podría estar justificada por razón de una mayor agilidad en la adquisición derivada del Acuerdo, lo cierto es que desde la óptica de la promoción de la competencia, **se considera más recomendable el someter a concurrencia el proceso de adjudicación a través del planteamiento de una nueva licitación** de conformidad con el procedimiento del artículo 198.4 del TRLCSP <sup>56</sup>.

---

<sup>56</sup> Véase, por ejemplo, el [INF/DP/002/14 sobre los pliegos del Acuerdo Marco para el suministro de vehículos turismo](#) en el que se señaló que “desde la óptica de competencia, más que justificar por qué se acude a licitaciones derivadas del acuerdo marco sería más recomendable cambiar el

Esta nueva licitación, permitiría introducir competencia adicional entre los firmantes del AM y obtener mejor relación calidad precio y precios más ajustados. Se reduce además el riesgo de que las condiciones iniciales queden obsoletas por la evolución del mercado. Esta competencia adicional vendrá favorecida, de manera concreta, mediante una definición más precisa de las necesidades a satisfacer, así como del objeto del contrato de que en cada caso se trate. El hecho de permitir adjudicar contratos sin recurrir a una segunda fase de concurrencia supone descartar la eficiencia que se genera a través de un proceso competitivo con objeto de evitar costes administrativos que difícilmente superarán los beneficios de la nueva licitación.

### **III.2.11 Minimización del riesgo de comportamientos colusorios**

Existe un consenso generalizado en que es preciso reforzar la aversión de las empresas a las conductas colusorias. A este respecto, se considera recomendable la inclusión dentro de la información contenida en los Pliegos de la necesidad de que éstos incorporen un inciso que mencione de manera somera la definición de qué se consideran prácticas anticompetitivas en la contratación pública, la normativa de aplicación, así como las consecuencias que pueden derivarse de su incumplimiento<sup>57</sup>.

Señala al respecto de esta cuestión la DGRCC<sup>58</sup>, que esta recomendación podría tener un carácter reiterativo toda vez que los Pliegos no han de reproducir toda la normativa de obligado cumplimiento que pudiera tangencialmente estar en relación con la contratación pública. Aunque se reconoce en primer lugar, la no obligatoriedad por parte de la legislación vigente de dicha inclusión, y por otra, el sometimiento de las actuaciones a la Ley con independencia de su mención expresa o no, no menos cierto resulta que dicha mención constituiría un ejemplo de buena práctica por los siguientes motivos.

---

*enfoque de forma que realizar esas licitaciones derivadas fuera la regla general y que lo que efectivamente se debiera justificar fuera la no convocatoria de las mismas.”*

<sup>57</sup> En línea con la propuesta de I.7 de “Recomendación del Consejo de la OCDE para combatir la colusión en la contratación pública de 17 de julio de 2012”: “Incluir en la convocatoria de licitación un aviso sobre las sanciones que se aplican en la jurisdicción por prácticas de colusión en procesos de contratación pública, como por ejemplo multas, penas de prisión y otras sanciones en materia de derecho de competencia, suspensión de participación en licitaciones públicas durante un período de tiempo determinado, sanciones por firmar un certificado de determinación de oferta independiente falso, y responsabilidad por daños y perjuicios producidos a la autoridad adjudicadora. Las sanciones deberán garantizar una disuasión suficiente, teniendo en cuenta la política de clemencia del país, si procede”. Así se viene recomendando por esta CNMC, por ejemplo, véase, [INF/CNMC/008/16 Informe sobre los pliegos que rigen la celebración del acuerdo marco para la contratación del suministro de material de oficina no inventariable](#). O en el [ipn/cnmc/010/15 informe sobre el anteproyecto de ley de contratos del sector público](#)

<sup>58</sup> Nota sobre el informe CNMC, INF/CNMC/091/16 Informe sobre los Pliegos del Acuerdo Marco para la adopción de tipo de los suministros ordenadores de mesa, ordenadores portátiles y monitores.

Así es, realizando un sucinto análisis coste-beneficio puede fácilmente extraerse que esta incorporación conllevaría notables beneficios para el grado de conocimiento de la normativa de competencia por parte de las empresas (o incluso de los propios miembros de las mesas de contratación), reflejando igualmente las consecuencias penales que pudieran producirse, con un consiguiente importante efecto desincentivador, a la vez que no supondría carga administrativa alguna ni para los operadores ni para la Administración contratante.

Por otro lado, en relación con la posible redundancia, siendo la contratación pública una de las prioridades manifiestas de la CNMC, en los últimos años se está desarrollando un amplio proceso de formación a entes públicos relacionados con la contratación pública tanto AGE como autonómica. Una de las principales cuestiones que se ha emergido de dichos ciclos formativos a todos los niveles ha sido el desconocimiento de la normativa de competencia, tanto de las potenciales actuaciones de la CNMC en relación con la contratación pública como de los posibles indicios y vías de comunicación de los mismos a la autoridad competente. De nuevo, con independencia que el cumplimiento de la misma es inherente a su existencia, se reiteran los notables beneficios que de ésta podrían derivarse.

Cabe en este punto recordar, y así debería incluirse en los incisos mencionados, que la sanción del falseamiento de la competencia en las licitaciones públicas no solo se limita a la sanción administrativa de competencia, sino que puede constituir ilícito penal de acuerdo con el artículo 262 del Código Penal<sup>59</sup>.

Adicionalmente, y teniendo en cuenta el impulso que la nueva normativa de contratación pública proyectada otorga a la figura de la declaración responsable<sup>60</sup>, se considera oportuna también la inclusión dentro de dicha declaración de un inciso en el que los licitadores hagan constar de manera expresa su compromiso de no participar ni haber participado en prácticas anticompetitivas en la licitación a la que optan, de nuevo remarcando las consecuencias atribuibles en caso de

---

<sup>59</sup> Art. 262 C. Penal “Los que solicitaren dádivas o promesas para no tomar parte en un concurso o subasta pública; los que intentaren alejar de ella a los postores por medio de amenazas, dádivas, promesas o cualquier otro artificio; los que se concertaren entre sí con el fin de alterar el precio del remate, o los que fraudulentamente quebraren o abandonaren la subasta habiendo obtenido la adjudicación, serán castigados con la pena de prisión de uno a tres años y multa de 12 a 24 meses, así como inhabilitación especial para licitar en subastas judiciales entre tres y cinco años. Si se tratare de un concurso o subasta convocados por las Administraciones o entes públicos, se impondrá además al agente y a la persona o empresa por él representada la pena de inhabilitación especial que comprenderá, en todo caso, el derecho a contratar con las Administraciones públicas por un período de tres a cinco años. 2. El juez o tribunal podrá imponer alguna o algunas de las consecuencias previstas en el artículo 129 si el culpable perteneciere a alguna sociedad, organización o asociación, incluso de carácter transitorio, que se dedicare a la realización de tales actividades”. Este precepto se mantiene idéntico con la actual reforma del Código Penal.

<sup>60</sup> Similar a esta propuesta sería lo estipulado por la Recomendación I.6 del Consejo de la OCDE para combatir la colusión en la contratación pública de 17 de julio de 2012: “Exigir a todos los licitantes la firma de un certificado de determinación de oferta independiente, o una declaración equivalente, que certifique que la oferta presentada es auténtica, que no ha habido practica de colusión y que se ha realizado con la intención de aceptar el contrato en caso de adjudicación”

incumplimiento, en especial la relativa a la prohibición de contratar con las Administraciones Públicas.

### **III.2.12 Presentación de ofertas**

De acuerdo con los PCAP las proposiciones se presentarán en mano en el Registro General del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas si bien se añade que, cuando sean remitidas por correo, se aplicará el artículo 80.4 RGLCAP.

La DGRCC recientemente ha puesto de manifiesto que, el sistema de presentación de ofertas electrónicas encriptadas está disponible dentro de la Plataforma de Contratación del Sector Público pero existe un cierto desconocimiento al respecto. Incluso ha considerado que en aquellos contratos en los que se prevea la participación de pequeñas y medianas empresas, la obligación de la presentación de oferta por medios electrónicos puede ser una barrera al acceso por desconocimiento del sistema. No obstante, la DRGCC ha anunciado que en futuros expedientes estudiará la posibilidad de presentación electrónica de ofertas.

En línea con lo que se ha comentado en anteriores informes, desde la CNMC no parece consistente la obligatoriedad de presentación de ofertas en mano con la voluntad de impulso a la contratación electrónica y los medios telemáticos de la nueva Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014 sobre contratación pública<sup>61</sup>.

Por ello, se insiste en este extremo para que sea una realidad y se permita a los licitadores optar entre la vía física y la electrónica, siendo esta última un claro ejemplo de agilización, simplificación y reducción de costes, además de suponer un incentivo para la participación de nuevas empresas y de empresas geográficamente menos próximas pero perfectamente capacitadas<sup>62</sup>. Además, la informatización de

---

<sup>61</sup> Considerando 52 de la Directiva [Los medios electrónicos]... *Deben convertirse en el método estándar de comunicación e intercambio de información en los procedimientos de contratación, ya que hacen aumentar considerablemente las posibilidades de los operadores económicos de participar en dichos procedimientos en todo el mercado interior. Para ello, debe hacerse obligatoria la transmisión de anuncios en formato electrónico, la puesta a disposición del público por medios electrónicos de los pliegos de la contratación y —tras un período transitorio de 30 meses— una comunicación totalmente electrónica, lo cual significa la comunicación por medios electrónicos en todas las fases del procedimiento, incluida la transmisión de solicitudes de participación y, en particular, la presentación (electrónica) de las ofertas.*

<sup>62</sup> Así lo recuerda la exposición de Motivos de la Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas: *la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos, la que les dio carta de naturaleza legal, al establecer el derecho de los ciudadanos a relacionarse electrónicamente con las Administraciones Públicas, así como la obligación de éstas de dotarse de los medios y sistemas necesarios para que ese derecho pudiera ejercerse. Sin embargo, en el entorno actual, la tramitación electrónica no puede ser todavía una forma especial de gestión de los procedimientos sino que debe constituir la actuación habitual de las Administraciones. Porque una Administración sin papel basada en un funcionamiento íntegramente electrónico no sólo sirve mejor a los principios de eficacia y eficiencia, al ahorrar costes a ciudadanos y empresas, sino que también refuerza las garantías de los interesados. En efecto, la constancia de documentos y actuaciones en un archivo electrónico facilita el cumplimiento de las*

estos datos permitiría la explotación y análisis estadístico de los mismos en pro de la búsqueda de soluciones más eficientes.

#### IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La CNMC ha analizado las implicaciones de los Pliegos que rigen la celebración de este Acuerdo Marco desde el punto de vista de la competencia efectiva en los mercados y la regulación económica eficiente, realizando las siguientes recomendaciones:

- Se valoran positivamente los avances realizados en relación con el análisis del mercado de la licitación y las cautelas tomadas en relación con las consultas preliminares de mercado. Se recomienda que en aras de una mayor transparencia se adjunten dichos resultados en futuras licitaciones.
- Con independencia de que en el presente informe no se ha realizado, a diferencia de casos anteriores, un análisis de las licitaciones previas dentro y fuera del AM vigente, se sigue remarcando la necesidad de realizar de un modo decidido una aproximación holística a la publicación de datos. Para un mejor aprovechamiento de todas las ventajas de la información que de estos se derivan se reconoce fundamental la unificación de las diferentes fuentes de información, así como la inclusión de todas las categorías de datos necesarias, en particular en el caso de los contratos basados de los Acuerdos Marco.
- Se mantiene la recomendación de implementar los Sistemas Dinámicos de Contratación (SDC) frente a los Acuerdos Marco (AM) dado el carácter restrictivo de estos últimos. Aun cuando dicha implementación se realizase únicamente de forma localizada pero progresiva, permitiría analizar y

---

*obligaciones de transparencia, pues permite ofrecer información puntual, ágil y actualizada a los interesados.*

Asimismo, el art 13 de dicha Ley contempla como un derecho de los administrados en sus relaciones con las Administraciones Públicas: *b) A ser asistidos en el uso de medios electrónicos en sus relaciones con las Administraciones Públicas.* E incluso, el artículo 14 establece el derecho y obligación de relacionarse electrónicamente con las Administraciones Públicas: *Las personas físicas podrán elegir en todo momento si se comunican con las Administraciones Públicas para el ejercicio de sus derechos y obligaciones a través de medios electrónicos o no, salvo que estén obligadas a relacionarse a través de medios electrónicos con las Administraciones Públicas. El medio elegido por la persona para comunicarse con las Administraciones Públicas podrá ser modificado por aquella en cualquier momento.*

Debe recordarse que según la Disposición final tercera del TRLCSP: los procedimientos regulados en esta Ley se regirán, en primer término, por los preceptos contenidos en ella y en sus normas de desarrollo y, subsidiariamente, por los de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, y normas complementarias. La Ley 39/2015 y 40/2015 vienen a sustituir a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

contrastar los beneficios y costes de ambos sistemas desde un punto de vista empírico.

- En relación con el objeto del AM se recomienda, que en ausencia de justificación, se posibilite la oferta en el mismo de vehículos kilómetro cero, que pueden dotar de mayor flexibilidad y ahorros a la administración contratante.
- En relación con los participantes, se recomienda se reconduzca hacia una mayor neutralidad a la hora de señalar la preferencia entre fabricantes o comercializadores, toda vez que ambos son susceptibles de cumplir con la prestación requerida.
- En línea con el conocimiento del mercado, se recomienda analice si la presupuestación, si bien no vinculante y proyectada, del AM responde fehacientemente a las necesidades de las entidades contratantes, no cayendo en el cierto automatismo en la determinación de estas cuantías
- Se recomienda que con objeto de no dificultar el acceso al AM a operadores en el mercado con una vida inferior a los 5 años se establezcan mecanismos flexibilizadores, que garantizando la prestación de los servicios para la Administración, posibiliten la entrada a nuevos entrantes. Se requiere asimismo que se homogenicen los plazos temporales de acreditación de la solvencia económico empresarial y técnico profesional, recomendándose derivarse al límite inferior.
- En relación con los criterios de adjudicación aun considerando la complejidad del sector en cuestión, se reclama una mayor comprensión y claridad de los mecanismos de puntuación de forma que los operadores puedan maximizar los puntos a obtener en la definición de sus ofertas. De igual modo, se señala la preferencia por segundas licitaciones para adjudicar los contratos basados frente a la opción elegida.
- Se insta a dotar de un considerablemente mayor impulso a la presentación telemática de ofertas, tanto por necesaria adaptación a esta cercana obligatoriedad como por los beneficios que de las mismas se derivan.
- Se recomienda robustecer la aversión de los operadores a la colusión a través de un reforzamiento del grado de conocimiento de la normativa de competencia, explicitada en los propios Pliegos, así como del grado de compromiso de los operadores para promover la ausencia de comportamientos de esta naturaleza.

## ANEXO I. Datos adicionales sobre el mercado de fabricación de vehículos de motor

**Cuadro nº 6. Evolución del mercado europeo de fabricantes de vehículos de motor. Número de empresas y volumen de negocio (NACE 2910).**

		2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
UE 27/28	Nº empresas	2.059	1.970	2.106	2.151	2.093	2.082	2.290
	V. negocio	569.576,8	437.554,1	513.926,7	595.675,6	603.827,1	600.000,0	
Bélgica	Nº empresas	40	32	38	33	44	41	47
	Volumen negocio	13.031,6	9.539,1	10.722,2	12.669,2	12.503,9	12.631,7	12.234,9
Bulgaria	Nº empresas	3	-	0	0	0	3	-
	V. negocio	-	-	-	-	-	-	-
R. Checa	Nº empresas	-	-	-	-	-	-	101
	V. negocio	-	-	-	-	-	-	16.921,6
Dinamarca	Nº empresas	16	19	17	20	21	19	19
	V. negocio	95,4		78,8	-	-	-	-
Alemania	Nº empresas	185	164	284	283	263	193	262
	V. negocio	261.392,3	213.032,7	252.205,4	291.542,8	302.550,6	306.601,7	331.951,2
Estonia	Nº empresas	3	4	2	1	5	4	4
	V. negocio	-	-	-	-	-	-	-
Irlanda	Nº empresas	-	4	-	4	-	-	-
	V. negocio	-	27,9	-	39,3	-	-	-
Grecia	Nº empresas	42	40	-	-	12	11	11
	V. negocio	143,7	62,5	-	-	15,7	10,0	15,7
España	Nº empresas	177	164	168	149	143	108	113
	V. negocio	38.386,5	31.071,1	34.476,1	35.578,5	31.915,1	35.334,4	39.994,7
Francia	Nº empresas	197	141	189	211	182	208	171
	V. negocio	84.094,1	69.794,7	78.969,3	83.316,8	77.536,4	77.194,7	76.420,1
Croacia	Nº empresas	11	11	9	8	9	8	13
	V. negocio	-	-	-	-	-	-	14,7
Italia	Nº empresas	86	105	114	119	104	154	144
	V. negocio	40.108,9	31.679,5	33.687,7	33.874,9	31.353,6	33.738,9	37.291,3
Letonia	Nº empresas	3	3	4	6	6	7	8
	V. negocio	-	-	-	-	-	8,5	6,5
Lituania	Nº empresas	7	5	5	5	7	7	7

	V. negocio	17,4	2,7	5,0	11,2	11,0	12,8	17,6
Luxemb.	Nº empresas	0	0	0	0	0	0	0
	V. negocio	0	0	0	0	0	0	0
Hungria	Nº empresas	47	45	51	49	45	46	47
	V. negocio	8.557,5	5.467,7	6.643,9	8.273,1	8.047,3	9.727,0	12.285,1
Malta	Nº empresas	0	0	0	0	0	0	0
	V. negocio	0	0	0	0	0	0	0
P. Bajos	Nº empresas	112	126	145	156	151	154	152
	V. negocio	-	3.606,3	3.933,1	5.273,2	4.768,8	-	5.098,2
Austria	Nº empresas	27	24	26	28	27	15	15
	V. negocio	8.900,6	6.363,0	7.727,4	8.725,9	8.395,5	8.806,2	8.889,3
Polonia	Nº empresas	74	90	107	110	110	93	113
	V. negocio	14.011,9	11.065,3	12.136,8	13.718,0	11.812,6	12.200,0	12.127,6
Portugal	Nº empresas	27	27	26	24	26	25	26
	V. negocio	2.296,0	1.714,1	2.199,2	2.851,8	2.532,8	2.266,8	2.410,2
Rumania	Nº empresas	25	25	24	26	26	29	29
	V. negocio	2.338,0	2.198,6	2.869,5	3.318,6	3.438,2	5.287,2	5.169,3
Eslovenia	Nº empresas	18	14	14	17	18	22	19
	V. negocio	1.518,9	1.300,6	1.347,7	-	-	677,2	888,5
Eslovaquia	Nº empresas	9	10	28	36	46	54	54
	V. negocio	8.358,6	6.134,2	8.146,5	10.231,4	12.506,4	13.275,9	12.855,6
Finlandia	Nº empresas	29	25	26	28	28	29	30
	V. negocio	614,3	478,6	527,3	644,2	635,2	713,5	802,1
Suecia	Nº empresas	170	180	180	179	180	178	174
	V. negocio	20.862,0	12.163,6	17.424,7	22.242,3	27.113,3	27.788,1	27.499,3
Reino Unido	Nº empresas	751	712	649	659	640	674	731
	Facturación	45.979,8	31.851,9	40.826,1	47.534,1	52.484,4	55.723,8	61.948,2
Noruega	Nº empresas	6	8	8	8	8	9	9
	V. negocio	21,3	18,5	19,5	13,5	5,6	11,5	22,9
Macedonia	Nº empresas	-	-	-	9	6	6	6
	V. negocio	-	-	-	1,9	-	-	-
Turquía	Nº empresas	-	28	-	-	-	33	34
	V. negocio	-	12.171,2	-	-	-	16.504,9	17.564,7
Bosnia Herzeg.	Nº empresas	-	-	-	4	6	6	6
	V. negocio	-	-	-	0,8	2,6	2,4	2,2

Fuente Eurostat. Structural Business statistics. Categoría 2910. Manufacture of motor vehicles. Se han eliminado los países de Chipre, Islandia, Liechtenstein y Suiza por ausencia de operadores en el periodo seleccionado o por ausencia de datos sobre los mismos. Para el caso de la UE se han utilizado para los años 2008 al 2010 los datos relativos a la UE-27, y de 2011 en adelante los datos UE-28. Datos de cifra de negocios en millones de euros.

**Cuadro nº 7 Altas y bajas en el sector de la fabricación vehículos de motor, remolques, semirremolques y de otro material de transporte Comparativa UE-28/ España.**

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
<b>Total empresas</b>						
UE	38.512	37.128	:	38.238	38.170	:
España	3.323	3.140	3.046	2.917	2.786	2.666
<b>Altas de empresas</b>						
UE	2.571	:	2.594	2.400	2.700	:
España	:	:	:	106	124	100
<b>Bajas de empresas</b>						
UE	3.000	2.800	2.728	2.730	2.626	:
España	188	187	:	233	216	:
<b>Variación Neta</b>						
UE	-429	n.a.	-134	-330	74	n.a.
España	n.a.	n.a.	n.a.	-127	-92	n.a.
<b>Tasa de nacimientos (%)</b>						
UE	6,68%	n.a.	n.a.	6,28%	7,07%	n.a.
España	n.a.	n.a.	n.a.	3,63%	4,45%	3,75%
<b>Tasa de muertes (%)</b>						
UE	7,79%	7,54%	n.a.	7,14%	6,88%	n.a.
España	5,66%	5,96%	n.a.	7,99%	7,75%	n.a.
<b>Tasa neta (%)</b>						
UE	-1,11%	n.a.	n.a.	-0,86%	0,19%	n.a.
España	n.a.	n.a.	n.a.	-4,35%	-3,30%	n.a.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de EUROSTAT. Para los datos correspondientes a UE se han tomado los disponibles en cada periodo (UE-27 o UE-28) en función del contexto. En aquellos periodos en que un determinado indicador no ha podido ser calculado por falta de datos de EUROSTAT, se ha indicado con n.a.

**Cuadro nº 8. Análisis sectorial. Principales indicadores de fabricantes de vehículos de motor, trailers y semitrailers (NACE 29)**

	Nº de empresas	Nº de personas empleadas	Volumen de negocio	Valor añadido	Costes de personal
	(en miles)		(en millones de euros)		
Fabricantes de vehículos a motor, remolques y semirremolques	20,5	2.17,8	740.587	141.063	95.269
Fabricantes de vehículos de motor	2,3	1.002,6	526.000	90.000	58.000
Fabricantes de carrocerías de vehículos de motor; fabricantes de remolques y semirremolques	7,7	159,2	25.300	6.600	5.200
Fabricantes de componentes piezas y accesorios para vehículos de motor	10,6	1.010	188.803	45.965	32.226

Fuente: Traducción de Eurostat Statistics Explained. (2013).

