



**INFORME SOBRE LOS PLIEGOS QUE
RIGEN LA CELEBRACIÓN DEL ACUERDO
MARCO PARA EL SUMINISTRO DE
VEHÍCULOS TURISMOS (AM 14/2017)**

INF/CNMC/159/17

26 de octubre de 2017

Índice

<i>I. ANTECEDENTES</i>	3
<i>II. CONTENIDO</i>	5
<i>III. OBSERVACIONES</i>	8
<i>III.1 Valoración general</i>	8
<i>III.2 Observaciones particulares</i>	10
<i>III.2.1 Consideraciones previas sobre el mercado</i>	10
<i>III.2.2. Utilización de la figura del Acuerdo Marco</i>	14
<i>III.2.3 Objeto del contrato y división en lotes</i>	15
<i>III.2.4 Duración</i>	17
<i>III.2.5 Consultas preliminares de mercado</i>	18
<i>III.2.6 Límite en el número de adjudicatarios (número máximo de vehículos y mínimo de empresas adjudicatarias)</i>	20
<i>III.2.7 Solvencia económica y financiera</i>	21
<i>III.2.8 Solvencia técnica o profesional</i>	23
<i>III.2.9 Criterios de adjudicación del Acuerdo Marco</i>	24
<i>III.2.10 Contratos basados del Acuerdo Marco</i>	26
<i>III.2.11 Minimización del riesgo de comportamientos colusorios</i>	27
<i>IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES</i>	28

INFORME SOBRE LOS PLIEGOS QUE RIGEN LA CELEBRACIÓN DEL ACUERDO MARCO PARA EL SUMINISTRO DE VEHÍCULOS TURISMOS (AM 14/2017)

SALA DE COMPETENCIA

Presidente

D. José María Marín Quemada

Consejeros

D. Josep María Guinart Solà

D^a. Clotilde de la Higuera González

D^a. María Ortiz Aguilar

D^a. María Pilar Canedo Arrillaga

Secretario de la Sala

D. Joaquim Hortalà i Vallvé

En Madrid, a 26 de octubre de 2017

En el ejercicio de las competencias que le atribuye el artículo 5.2 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, la **SALA DE COMPETENCIA**, acuerda emitir el siguiente informe relativo a los “*Pliegos que rigen la celebración del Acuerdo Marco para el suministro de vehículos turismos (AM 14/2017)*”.

I. ANTECEDENTES

Con fecha 5 de julio de 2017 tuvo entrada en esta Comisión, remitida por la Dirección General de Racionalización y Centralización de la Contratación del Ministerio de Hacienda y Función Pública (DGRCC), la documentación para la celebración de un Acuerdo Marco para el suministro de vehículos turismos, de uso no comercial, integrada por los Pliegos de Cláusulas Administrativas Particulares (PCAP), los Pliegos de Prescripciones Técnicas (PPT) así como una memoria explicativa. 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.

Estos pliegos forman parte de la iniciativa impulsada por el Informe CORA¹ consistente en aumentar la racionalización de la contratación pública en la

¹ Informe ejecutivo de la Comisión para la Reforma de las AAPP ([CORA](#)) pág. 1982 y ss.

Administración General del Estado (AGE) con el objeto de lograr una mayor homogeneización 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 en los que ha analizado su impacto desde la óptica indicada².

Con fecha 1 de diciembre de 2014 entró en vigor el [Acuerdo Marco 14/2014](#) para el suministro de vehículos automóviles de turismo, que es el precedente inmediato de este borrador. La duración de este AM es de 2 años, habiendo finalizado el 30 de noviembre de 2016. Actualmente, está prorrogado por el plazo de 12 meses más previsto en los propios pliegos, esto es, hasta el 30 de noviembre de 2017. **Esta autoridad ya tuvo ocasión de analizar el AM precedente vigente³ con este mismo objeto.**

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

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). Sólo habría de tramitarse una nueva licitación cuando se trate de prestaciones no totalmente definidas en el AM.

² Sirvan como ejemplos 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](#), [INF/CNMC/154/16, Informe sobre el Borrador de Pliegos Reguladores del Acuerdo Marco para el suministro de Vehículos Industriales Comerciales](#), entre otros.

³ INF/DP/0002/14 Informe sobre los pliegos del acuerdo marco para el suministro de vehículos turismos: <https://www.cnmc.es/en/node/335244>

Por último, procede poner de manifiesto que existen varios precedentes sancionadores de esta autoridad por conductas anticompetitivas en mercados relacionados con el mercado objeto de este AM; en concreto el de la fabricación, distribución y comercialización de automóviles en España⁴.

II. CONTENIDO

Por lo que se refiere al **PCAP**, que vertebra el contenido fundamental de la licitación, comprende 20 cláusulas y 11 anexos.

Las cláusulas están referidas al: (i) objeto del contrato, (ii) destinatarios, (iii) órgano de contratación, (iv) naturaleza del AM, régimen jurídico y documentos contractuales, (v) plazo de duración, (vi) valor estimado del contrato, (vii) bienes a suministrar, (viii) condiciones de aptitud, (ix) procedimiento de celebración del AM, (x) contenido y presentación de las proposiciones, (xi) criterios de adjudicación, (xii) calificación y valoración de las proposiciones, (xiii) adjudicación del AM, (xiv) formalización, (xv) ejecución y órgano responsable del AM, (xvi) exclusión temporal, (xvii) resolución, (xviii) contratos basados en el AM, (xix) derechos y obligaciones de las partes y, por último, (xx) prerrogativas de la Administración, régimen de invalidez y recursos ante la jurisdicción competente.

Los Anexos contienen la: (i) relación de vehículos turismos a suministrar, así como las especificaciones técnicas y los precios máximos de licitación; (ii) relación de equipamiento adicional para vehículos turismos y precios máximos de licitación; (iii) relación de kits para vehículos turismos y sus precios máximos de licitación; (iv) relación de entidades adheridas al AM; (v) declaración responsable indicando lotes y sublotos, (vi) declaración responsable sobre no presencia de prohibiciones de contratar, (vii) declaración sobre solvencia

⁴ Entre otros, cabe citar los expedientes [S/DC/0506/14 CONCESIONARIOS VOLVO](#); [S/0486/13 Concesionarios Toyota](#); [S/0487/13 Concesionarios Land Rover](#); [S/0488/13 Concesionarios Hyundai](#); [S/0489/13 Concesionarios Opel](#); [S/0471/13 CONCESIONARIOS AUDI/SEAT/VW](#) y [S/482/13 Fabricantes de automóviles](#). En este último expediente la CNMC sancionó con un total de 171 millones de euros a veintiuna empresas presentes en el mercado de distribución y comercialización de vehículos de motor y/o en el de la prestación de los servicios de postventa en todo el territorio español, así como a dos empresas consultoras, por prácticas contrarias a la Ley de Defensa de la Competencia. En particular, estas empresas fueron sancionadas por intercambio de información confidencial comercialmente sensible, actual y futura, altamente desagregada. Los intercambios de información eran parte de un acuerdo complejo, que subsumía múltiples acuerdos de intercambio de información, en ejecución de un plan preconcebido, aprovechando idéntica ocasión generada por foros específicos de comercialización y posventa, utilizando métodos y sistemas de seguimiento con la misma finalidad, desde febrero de 2006 hasta agosto de 2013.

La información intercambiada entre las empresas sancionadas cubría la práctica totalidad de las actividades realizadas por dichas empresas mediante su Red de concesionarios: venta de vehículos nuevos, usados, prestación de servicios de taller, reparación, mantenimiento y venta de piezas de recambios oficiales.

técnica, (viii) software de presentación de ofertas (PROTEO); (ix) modelo de declaración responsable sobre compromiso de confidencialidad; x) criterios de valoración evaluables mediante fórmulas; y xi) modelo de declaración responsable de pertenencia o no a grupo empresarial.

El **PPT** recoge el detalle de los bienes del AM así como las consideraciones a tener en cuenta para los vehículos híbridos o eléctricos, los vehículos con combustibles GNC, las ruedas de repuesto y vehículos GLP. Posteriormente se describen los cinco lotes que componen el AM (vehículos de servicio, berlinas, monovolúmenes, todocaminos y todoterrenos), tanto en el equipamiento mínimo como en sus características informativas, así como lo que también – de manera algo confusa- se denomina lote y que abarca: el equipamiento adicional, los kits de adaptación de imagen corporativa, los kits de adaptación funcionales, los accesorios, la reducción de equipamiento, los kits no definidos y el ahorro de segunda licitación. Por último el PPT contiene un glosario de los términos empleados para la descripción de los lotes.

Finalmente, el PCAP y el PPT se acompañan de una **memoria explicativa**, que describe las actuaciones previas realizadas (celebración de reuniones, elaboración de informes, sesiones informativas, puesta a disposición de un cuestionario para conocer la opinión de las empresas del sector). Asimismo la memoria procede a resumir las características del anterior AM (importe de las ventas por tipo de automóvil, adjudicatarias y organismos peticionarios) y, basándose en la experiencia adquirida, justifica la toma de decisiones nuevas, como la mayor presencia de vehículos ecoeficientes, y el ajuste de clases de vehículos a las necesidades reales de los peticionarios. Además, se justifican la elección de criterios de adjudicación, el valor estimado del AM así como la solvencia y los contratos basados.

A continuación, se resumen **las principales características** de la licitación:

- A) **Ámbito objetivo:** el objeto del AM abarca el suministro de vehículos turismos, que incluye tanto estos como los elementos de equipamiento adicional y sus kits de adaptación. Posteriormente el objeto se divide y subdivide en lotes y sublotes, respectivamente. Se excluyen los vehículos industriales comerciales⁵ y los vehículos para transporte de pasajeros de más de ocho asientos.
- B) **División en lotes:** el contrato se divide en cinco lotes, que son los siguientes: vehículos de servicio, vehículos berlina, vehículos monovolumen, vehículos todocamino y vehículos todoterreno. Es en el Anexo I del PCAP en donde se relacionan con detalle dichos lotes y sus sublotes, así como las especificaciones técnicas mínimas y los precios máximos de licitación. También se recogen los elementos considerados como equipamiento

⁵ Cabe citar la existencia del [INF/CNMC/154/16 sobre el Borrador de Pliegos Reguladores del Acuerdo Marco para el suministro de Vehículos Industriales Comerciales](#).

- adicional, que no forman parte de la configuración mínima exigida para cada vehículo y los precios máximos de licitación fijados para éstos.
- C) Destinatarios del contrato: este AM, además del ámbito subjetivo habitual (AGE, sus organismos autónomos, las entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social y demás entidades estatales), contiene en su Anexo IV del PCAP la lista de entidades adheridas, que es extensa y que abarca desde entidades autonómicas o entidades locales hasta universidades.
- D) Contratos basados: Al tener todos los términos definidos el AM, los contratos basados en el mismo, en principio, se adjudicarán con arreglo a los términos fijados en aquel, sin necesidad de convocar a las partes a una nueva licitación. No obstante, tal como señala la cláusula XVIII, se procederá a una segunda licitación cuando el órgano petitionario adquiera diez o más vehículos.
- E) Duración: la duración del AM será de dos años, con posibilidad de prórrogas hasta alcanzar un plazo máximo de 4 años, máximo legal establecido.
- F) Valor estimado: el valor estimado, excluido el IVA, del conjunto de contratos contemplados durante el AM asciende a 133.029.600 de euros, durante toda la duración del mismo.
- G) Criterios de valoración: Los criterios de valoración evaluables mediante fórmulas que servirán de base para la adjudicación del acuerdo marco, en orden decreciente de importancia, así como su ponderación y fórmulas de aplicación se detallan en el anexo X del PCAP para cada uno de los sublotos establecidos.

La fórmula correspondiente a la función Maximizar es la siguiente⁶:

$$C_i = P \left(\frac{X_i - X_{min}}{X_{máx} - X_{min}} \right)$$

La fórmula correspondiente a la función Minimizar Precio es la siguiente⁷:

⁶ Donde: C_i , es la puntuación en base al criterio C, asignada al bien i.

P , es la ponderación del criterio; x_i , es el valor del dato aportado por el licitador en su oferta, en el criterio C, para el bien i; X_{min} , es el mínimo resultante de entre todos los datos aportados por los licitadores en su oferta, en el criterio C, para los bienes correspondientes al sublote en que se oferta el bien i; X_{max} , es el máximo resultante de entre todos los datos aportados por los licitadores en su oferta, en el criterio C, para los bienes correspondientes al sublote en que se oferta el bien i. En el caso de que el criterio de valoración tenga un umbral de saciedad se tomará como X_{max} el umbral de saciedad definido en el Anexo X.

⁷ Donde C_i , la puntuación asignada en base al criterio C asignada al bien i; P , es la ponderación del criterio; X_i , es el precio aportado por el licitador en su oferta, en el criterio C, para el bien i; X_{min} , es el mínimo resultante de entre todos los precios del criterio C; P_{max} , es el precio máximo de licitación correspondiente al bien i, establecido en el Anexo I.

$$C_i = P \left[1 - \left(\frac{X_i - X_{min}}{P_{máx} - X_{min}} \right) \right]$$

Finalmente, la fórmula correspondiente a la función Minimizar (otros criterios evaluables mediante fórmulas) es la siguiente⁸:

$$C_i = P \left[1 - \left(\frac{X_i - X_{min}}{X_{máx} - X_{min}} \right) \right]$$

Existen además criterios en los que se aplica la fórmula lógica SI/NO, para los cuales se asignará la totalidad de los puntos en el caso de que se cumplimente SI, y cero puntos en el caso de que se cumplimente NO o no sea cumplimentado.

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 interés de las autoridades de competencia, y es, de hecho, una prioridad estratégica de la CNMC⁹.

La creciente atención sobre la contratación pública se fundamenta en la asunción –justificada– 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 – 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.

⁸ Donde C_i , la puntuación asignada en base al criterio C asignada al bien i ; P , es la ponderación del criterio; X_i , es el valor del dato aportado por el licitador en su oferta, en el criterio C, para el bien i ; X_{min} , es el mínimo resultante de entre todos los datos aportados por los licitadores en su oferta, en el criterio C, para los bienes correspondientes al sublte en que se oferta el bien i ; $X_{máx}$, es el máximo resultante de entre todos los datos aportados por los licitadores en su oferta, en el criterio C, para los bienes correspondientes al sublte en que se oferta el bien i .

⁹ El Plan de Actuación de la CNMC para [2017](#) (como en años anteriores) otorgan especial protagonismo a la contratación pública. Este último, además de las acciones concretas previstas, recoge como área prioritaria de actuación la “intensificación de la interlocución con las Administraciones Públicas para promover los principios de la regulación económica eficiente y prevenir distorsiones en los mercados”, a través de entre otros instrumentos, la realización de informes sobre aprovisionamiento público.

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 UE¹⁰ y estatal¹¹, no sólo como principio sino como mandato expreso del legislador, y en la normativa general y económica financiera que rige toda la actuación de las AA.PP.

La CNMC valora, a la luz de su doctrina en la materia, de forma positiva las medidas encaminadas a lograr mayores cotas de eficiencia, si bien recuerda que ello debe efectuarse sin menoscabo de los principios garantes de una competencia efectiva¹², 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.

Cabe resaltar igualmente que a la hora de acogerse a figuras de contratación centralizada debe tenerse en cuenta que el mercado de la distribución de automóviles muestra riesgos de fijación de precios por parte de los operadores dominantes, debiendo fomentarse todavía más si cabe la competencia, desincentivando la potencial coordinación entre las empresas del sector¹³.

En esa línea, se recomienda la apertura del AM a todos los licitadores posibles. En caso de mantener un número máximo, éste deberá ser lo suficientemente amplio como para garantizar el acceso a un número significativo de entidades que no presenten vinculación entre sí, de modo que dificulte de inicio los incentivos de coordinación. Además, esta limitación del número de participantes en un AM no se encuentra impuesta ni en la Directiva 2014/24/UE (artículo 33) ni en la LCSP (artículo 196), sino que se ha incluido en el PCAP por decisión propia, y supone una renuncia a mayor eficiencia que debe replantearse.

Por último, se valora positivamente que los licitadores deban preparar y presentar obligatoriamente sus ofertas de forma telemática a través de la

¹⁰ En lo referente a la competencia, según la parte expositiva de las Directivas sobre contratación pública, su finalidad es la de “asegurar que la contratación pública se abra a la competencia”:

“La adjudicación de contratos públicos por las autoridades de los Estados miembros o en su nombre ha de respetar los principios del Tratado... para los contratos públicos por encima de determinado valor, deben elaborarse disposiciones que coordinen los procedimientos de contratación nacionales a fin de asegurar que estos principios tengan un efecto práctico y que la contratación pública se abra a la competencia” (Considerando 1 de la Directiva 2014/24/UE).

¹¹El 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”.

¹² Recogidas en la [Guía de de la CNMC sobre Contratación Pública y Competencia](#).

¹³ Así se pone de manifiesto en el ya citado [expediente sancionador S/0482/13](#) Fabricantes de automóviles.

Plataforma de Contratación del Sector Público, en coherencia con las recomendaciones más recurrentes de la CNMC a la DGRCC. Con ello se permite a los licitadores un proceso más ágil y económico. Este impulso debe reforzar la informatización de los datos incluidos en los expedientes, permitiendo la explotación y análisis estadístico para la búsqueda de soluciones más eficientes en cuanto al diseño de las licitaciones así como a la persecución de posibles conductas anticompetitivas.

III.2 Observaciones particulares

III.2.1 Consideraciones previas sobre el mercado

Para lograr una contratación eficiente y competitiva es fundamental un conocimiento previo del mercado en el que se inserta la licitación¹⁴. El conocimiento de las características tanto de la oferta como de la demanda conllevará, entre otras cuestiones, mejoras en la definición del objeto de la licitación y del presupuesto base de licitación, minimizando los posibles errores de planificación.

En este sentido, debe valorarse positivamente que la memoria señala que el órgano proponente de los mismos ha realizado diversos trabajos encaminados a la renovación del AM14/2017. En este sentido, se considera información relevante a la hora de maximizar la eficiencia en el diseño de los pliegos:

- El valor del contrato medio adjudicado por CPV, que permitiría entre otros extremos, analizar mejor el grado de ajuste de la solvencia económica-financiera y técnica y profesional.
- El grado de concentración tanto de la oferta como de la demanda, esto es, el porcentaje de contratos -en número y cantidad- que acumulan los principales órganos adjudicadores, así como el porcentaje de contratos que acopian las principales empresas adjudicatarias.
- La diferencia media entre el presupuesto estimado inicialmente de los contratos y el finalmente adjudicado por CPV, lo que permitiría estimar las

¹⁴ Numerosas 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).*

bondades en términos de ahorro económico de esta técnica de racionalización de la contratación frente a la no utilización del AM.

- Por último, sería de utilidad que la memoria incluyese la comparación entre el AM vigente y el proyectado, así como los códigos CNAE implicados de forma que se agilice la búsqueda de dicha información.

Si bien la memoria aporta alguna información al respecto de estos elementos, el análisis del mercado es limitado¹⁵ por lo que desde esta autoridad se ha realizado una aproximación complementaria a través de datos extraídos del INE, Eurostat, Plataforma de contratación pública, Portal de transparencia y otras webs oficiales, utilizando sus propios programas de tratamiento de datos.

Descripción del mercado del suministro de vehículos

El mercado relevante al que se dirige la contratación proyectada es el de la distribución y comercialización de los vehículos automóviles en España por parte de las principales marcas presentes en el territorio español, es decir, la venta de vehículos automóviles, recambios y accesorios, así como la prestación de los servicios de postventa realizados por dichas marcas de automóviles a través de sus redes oficiales de concesionarios, incluyendo concesionarios independientes del fabricante de la marca en cuestión y/o filiales propias de la empresa fabricante, todos ellos parte de dicha red oficial de concesionarios de cada una de las marcas.

El sector del automóvil es considerado estratégico para la economía española, debido a su elevado peso en la industria, en el empleo, a su efecto arrastre en otros ámbitos y a su contribución a las exportaciones. Además, tiene gran relevancia económica en la Unión Europea y el mercado único ha hecho posible que los consumidores compren vehículos de motor en otros Estados miembros y se beneficien de las diferencias de precios entre ellos. Por ello tradicionalmente el sector del automóvil ha gozado de una atención especial por las autoridades de competencia, estando sujeto a reglamentos específicos en lo relativo a la aplicación de la normativa de competencia desde 1985¹⁶.

Tal y como se ha expuesto con anterioridad, el mercado del suministro de vehículos viene caracterizado por la presencia de grandes grupos internacionales que comercializan diferentes marcas, y éstas, su vez, varios modelos de automóviles. Igualmente el sector del automóvil se caracteriza por

¹⁵ En la memoria se cita un informe sobre la segmentación del mercado en el que se incluyen datos técnicos y de precios de mercado de vehículos hasta 3.500 kg de cara a permitir un mejor análisis de las características técnicas de los vehículos existentes en el mercado. Además, se señala que los principales compradores han remitido información relativa a los kits, las adaptaciones necesarias tanto a la imagen institucional como del uso de los vehículos.

¹⁶ Por ejemplo, en vigor, [Reglamento \(UE\) n° 461/2010](#) de la Comisión, de 27 de mayo de 2010, relativo a la aplicación del artículo 101, apartado 3, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea a determinadas categorías de acuerdos verticales y prácticas concertadas en el sector de los vehículos de motor.

ser dinámico con fuertes dosis de innovación (nuevas energías de propulsión, nuevos materiales, nuevos diseños y funcionalidades) así como también en lo relativo al comercio o canal de distribución.

Las marcas de automóviles en España aplican la modalidad de distribución selectiva a través de una red oficial de concesionarios, que permite limitar el número de los distribuidores y establecer unos criterios de selección cualitativos, para preservar la calidad y solvencia de las empresas integradas en la red.

La distribución minorista de los automóviles puede realizarse a través de concesionarios independientes del fabricante de dicha marca de automóvil o bien a través de filiales propias de la empresa fabricante, todos ellos parte de la red oficial de concesionarios de cada una de las marcas de automóviles. En el supuesto de concesionarios independientes, el funcionamiento de éstos se regula a través de los contratos de distribución y de servicio autorizado, y en casos aislados, se recurre a un contrato de distribución de recambios.

Según la memoria de la patronal del sector¹⁷ de 2016 existen en el mercado español **hasta 77 marcas distintas de automóviles, con cuotas de mercado por marca no superiores al 10%**. Entre las marcas de automóviles con mayor cuota de mercado en función de las matriculaciones de automóviles en 2016 figuran RENAULT con 90.504 matriculaciones que supone un 7.8% del total, OPEL con 89.383 matriculaciones, un 7.79% del total, VW con 89.012 matriculaciones, es decir, un 7.76% del total y SEAT con 77.529 matriculaciones, lo que supone un 6.75% del total.

Debe reseñarse que las nuevas tecnologías y la búsqueda de nuevas fuentes de energía suponen un gran desafío para la sociedad actual, al cual el sector del automóvil no es ajeno, existiendo iniciativas públicas para el uso de energías alternativas en el sector del automóvil¹⁸.

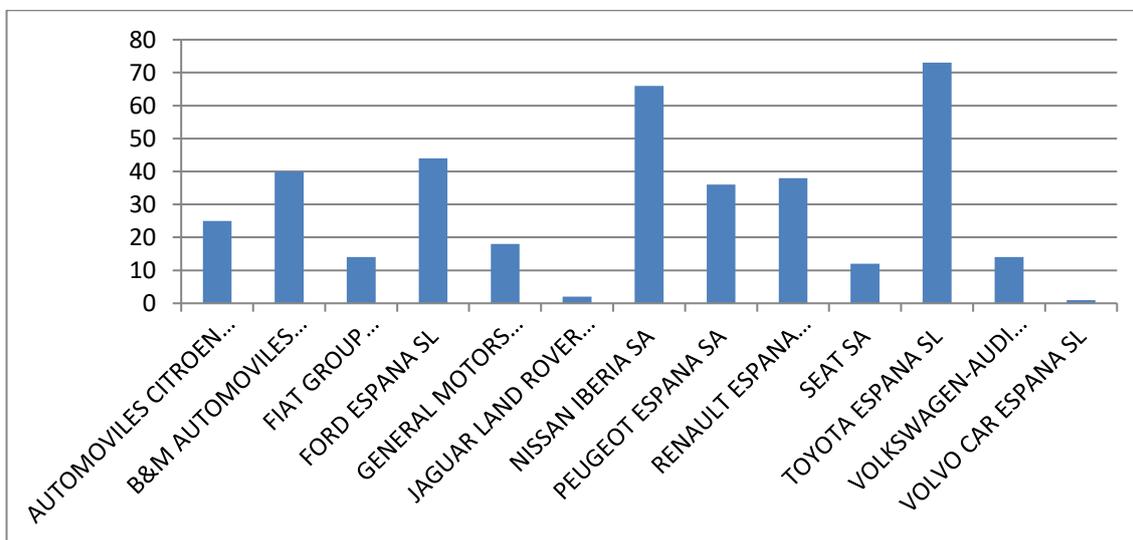
Descripción del AM de 2014

Según la memoria, desde la óptica de la demanda, los organismos que aglutinaron el mayor volumen de compras fueron el Ministerio del Interior (especialmente la Guardia Civil), TRAGSA, el Ayuntamiento de Madrid y Correos S.A.. Atendiendo al tipo de vehículo, los más demandados fueron el todocamino y el todoterreno (juntos han supuesto un 50% del total de compras). Por el lado de la oferta, destaca que, de las 16 empresas que resultaron firmantes del AM, tres de ellas –NISSAN IBERIA, FORD ESPAÑA y TOYOTA- han acumulado cerca del 63% del total de ventas. Asimismo, el tratamiento de los datos muestra

¹⁷ Asociación Española de fabricantes de automóviles y camiones (ANFAC). Según la memoria de 2016 de esta Asociación se vendieron en España un total de 1.347.347 vehículos, un 11% más que en 2015. <http://www.anfac.com/documents/tmp/MemoriaANFAC2016.pdf>

¹⁸ Sirva como reflejo el Plan de Impulso a la Movilidad con Vehículos de Energías Alternativas (MOVEA 2017)», consistente en incentivar la adquisición en España de vehículos con energías alternativas a los combustibles tradicionales.

que la empresa que más contratos ostenta tiene el 19 % del total de contratos basados.



Fuente: licitaciones ganadas por cada marca. Elaboración propia a partir de la información pública disponible sobre los contratos basados del AM 14/2014.

Se observa, por ejemplo, que, derivados del Acuerdo Marco vigente, se habrían realizado, hasta 2017, 383 contratos basados por un importe de 57.218.438 euros¹⁹.

Descripción de contrataciones similares fuera del AM

Los anteriores resultados fueron puestos en comparación con aquellas licitaciones desarrolladas para los mismos CPV (3411000001- Automóviles para pasajeros) pero en este caso al margen del AM. De este modo, se observa que desde 2012 se habrían desarrollado en España 52 licitaciones diferentes, por un valor superior a 51 millones de euros, en las que han sido adjudicatarias 56 empresas diferentes. Este número de empresas choca con el número de adjudicatarias del AM de 2014 (16), con implicaciones para el sector que deberían haber sido analizadas con una mayor grado de detalle por el órgano proponente de la licitación.

¹⁹ Según la memoria, el importe total de ventas desde 2014 hasta 2016 fue de 82.980.423,86 euros. Lo cual pone de manifiesto que el análisis de los datos disponibles sufre la problemática derivada de la carencia de datos relativos al CPV concreto de cada contrato basado, cuestión que en última instancia permitiría un análisis más concreto y realista. Los datos que aquí se presentan se obtienen a partir del tratamiento de datos de fuentes públicas como la Plataforma de Contratos del Sector público. Esta Comisión ha detectado un amplio margen de posible inexactitud en los datos a los que ha tenido acceso. Ya sea por información incompleta, remisión errónea de contratos, errores en la desagregación o desdoblamiento de contratos o incoherencia en la agregación de datos. En este Informe se han eliminado todos los errores y omisiones detectados. No obstante, no deben descartarse errores adicionales que, en su caso, podrían llevar a posibles desviaciones en las conclusiones alcanzadas.

En definitiva, el histórico de este tipo de contrataciones y los datos del sector sirven para entender las recomendaciones emitidas en este informe desde el punto de vista de la regulación eficiente y la promoción de la competencia, entre otras, a la hora de ponderar las ventajas e inconvenientes del recurso a esta figura (AM), formular el diseño de algunos lotes o cuestionar el límite en el número de adjudicatarios, tal y como se argumentará en las siguientes observaciones.

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 los AM por un motivo fundamental: el SDC evita el cierre de mercado que produce un AM ya que se mantiene abierto tras su adjudicación a potenciales nuevos entrantes, tanto desde el lado de la oferta²⁰, como, en el caso de que se gestione mediante una central de compras, desde el lado de la demanda²¹. A este respecto, cabe realizar estas reflexiones:

- La figura del SDC mantiene las ganancias en eficiencia derivadas de la contratación centralizada al tiempo que el riesgo de impacto en la competencia es sustancialmente menor que en los AM, reforzando la eficiencia del sistema. Esta argumentación no es una posición aislada de la CNMC sino que la Comisión Europea²² y la doctrina mantienen y ahondan en la misma. 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 propia OCDE²³.
- 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

²⁰ Artículo 34.1 de la Directiva 2014/24/UE.

²¹ Artículo 37.1, 2º párrafo de la Directiva 2014/24/UE: “Cuando un sistema dinámico de adquisición administrado por una central de compras pueda ser utilizado por otros poderes adjudicadores, ello se hará constar en la convocatoria de licitación en la que se establezca el sistema dinámico de adquisición”.

²² Puede verse al respecto 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: “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.”

²³ OECD, *Guidelines for Fighting Bid Rigging in Public Procurement. Helping Governments to Obtain Best Value for Money* (2009)

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 monetario, 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.

- La implantación de la contratación electrónica, además de conllevar significativas ganancias de eficiencia²⁴, como ha apuntado la CNMC en numerosas ocasiones, encuentra claro fundamento en las Directivas europeas de contratación (en particular en lo referente a las centrales de compras, véase nota al pie nº 15) lo que facilitará la implantación de los SDC.
- Finalmente, deben resaltarse los cambios introducidos en las Directivas UE de contratación²⁵ a este respecto, que limitarían los efectos negativos alegados, facilitando la implantación de estos tipos de agregación de la demanda.

En conclusión, la CNMC **recomienda**:

- Realizar un análisis de coste-beneficio de la implantación de un SDC en cada caso concreto.
- Adoptar un enfoque de la contratación pública que, más que centrarse en las cargas de gestión, se oriente de forma clara a los operadores y a los beneficios -en términos dinámicos para el consumidor- de la competencia efectiva entre aquellos.
- Recabar/solicitar la colaboración de la CNMC para poner en marcha actuaciones que permitan la 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.

III.2.3 Objeto del contrato y división en lotes

Según la memoria, el objeto del AM se divide en vehículos turismos y en elementos de equipamiento adicional y kits de adaptación. En el PCAP se determinan 5 lotes atendiendo a las distintas tipologías de vehículos turismos:

- Lote 1: Vehículos de servicio.
- Lote 2: Vehículos berlina.
- Lote 3: Vehículos monovolumen.
- Lote 4: Vehículos todocamino.

²⁴ Además de ganancias en transparencia y potencial control que de las mismas también se derivan.

²⁵ La Directiva 2014/24/UE ha eliminado la necesidad de que los licitadores presenten ofertas indicativas.

- Lote 5: Vehículos todoterreno.

Se explica en el PCAP que en función del lote podrán ofertarse, conjuntamente con el vehículo, el equipamiento adicional y los kits de adaptación.

En el anexo I se detallan los lotes, sublotes, las especificaciones técnicas mínimas y los precios máximos de licitación de los distintos vehículos. En el anexo II se especifican los elementos considerados como **equipamiento adicional** (no forman parte de la configuración mínima exigida para cada vehículo) y sus precios máximos de licitación. En igual sentido, en el anexo III se relacionan los **kits de adaptación** y los precios máximos de licitación fijados.

Se indica que los vehículos adjudicados lo serán con todo el equipamiento adicional y kits ofertados que cumplan los requisitos establecidos. En consecuencia, en ningún caso se adjudicará equipamiento adicional y kits ofertados por un licitador, si no se ha adjudicado algún vehículo ofertado por dicho licitador al que sean aplicables los mismos.

Por otra parte, se observa que tanto la memoria como los criterios de valoración del anexo X del PCAP plantean que sea objeto de valoración, entre otros, la reducción media del precio de los kits, el equipamiento y la amplitud de la oferta de Kits de adaptación. En el PPT se detallan sin embargo lotes adicionales²⁶ que introducen cierta confusión.

En relación con el diseño de los lotes efectuado, se plantean las siguientes recomendaciones:

- en la memoria se argumenta el compromiso de la Administración por utilizar vehículos que sean menos contaminantes: eléctricos o híbridos. Esa intención choca con el bajo presupuesto destinado a estos sublotes teniendo en cuenta que son vehículos que presentan precios de venta más elevados que los convencionales. En el AM 14/2014, se definió el Tipo 06 sobre automóviles ecoeficientes, siendo el Tipo que experimentó un menor volumen de ventas (1.93%) con un importe total de 1.604.767€. Para este nuevo AM, según la memoria, se estima que el volumen de compras de esta categoría de vehículos puede alcanzar el 10%, por lo que se recomienda replantear el presupuesto destinado a estas compras.
- Se propone la inclusión de un nuevo lote que prevea la figura del alquiler de vehículos de servicio ligeros (con o sin conductor) sin opción de compra. Esto permitiría que el sector público pudiera realizar, de forma adecuada y eficaz, el transporte de personal y los servicios generales que precisan para llevar a cabo sus actividades diarias, del mismo modo que ya se hace a través de la compra de vehículos para determinados supuestos.

²⁶ Lote 50 equipamiento adicional; Lote 70 kits de adaptación de imagen corporativa; Lote 99 ahorro de segunda licitación, entre otros.

El alquiler ocasional de un vehículo permitiría suplir las mismas necesidades con un método más ágil, aprovechando nuevas formas de prestación de servicios. Se trata de un supuesto que ya ha sido adoptado por otros organismos públicos²⁷. Esto también podría tener un impacto positivo en la competencia efectiva, pues podrían entrar en el AM otras empresas distintas de las de fabricantes y distribuidores de automóviles.

- Se plantearía igualmente la posibilidad de incluir los vehículos turismos con escaso uso (normalmente menos de 100km) o matriculados previamente por el concesionario. La ventaja principal de estos vehículos (denominados kilómetro cero)²⁸ frente al concepto clásico de vehículos nuevos es que pueden ser susceptibles de relevantes descuentos en la compra. Si no se ofrece justificación suficiente que lo impida, se recomendaría la presentación de ofertas con este tipo de vehículos siempre que cumplan condiciones técnicas adecuadas.
- A la vista de la diferencias entre los distintos documentos contractuales, se hace necesario que se ofrezca una redacción homogénea al objeto del contrato, a sus lotes y sublotés y a los criterios de valoración, con el fin de evitar generar confusión entre los licitadores. Por poner un ejemplo, en el PPT se contempla el lote 99 haciendo referencia al ahorro en segunda licitación, sin que coincida con los contemplados en el PCAP a tal efecto.

III.2.4 Duración

Según la Cláusula V del PCAP, se ha establecido un plazo de duración inicial de dos años, que podrá ser objeto de prórroga, por mutuo acuerdo, sin que la duración total del AM pueda exceder, prórrogas incluidas, de cuatro años, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 196.3 del TRLCSP.

²⁷ Entre otros ejemplos, pueden citarse el [Acuerdo Marco para el alquiler de vehículos de servicio ligeros sin opción de compra de las clases L11-B/C, L11-E, L20-L Y L11-F, del Ministerio de Defensa](#), el [servicio de vehículos ligeros con conductor para la Corporación RTVE en todo el territorio nacional, excepto Madrid, Barcelona y Baleares](#) o el [Servicio de vehículos ligeros con conductor para la CRTVE en la Comunidad Autónoma de Canarias](#). También se prevé la figura del renting flexible, que sigue manteniendo un contrato de suministro, como es el caso del [contrato de suministro de diez vehículos nuevos mediante arrendamiento en la modalidad de renting flexible para la Sociedad Mercantil Estatal de Infraestructuras Agrarias, S.A. \(SEIASA\)](#).

²⁸ Véase, el [INF/CNMC/154/16 Informe sobre los Pliegos que rigen la celebración del Acuerdo Marco para el suministro de vehículos industriales comerciales](#).

Como ya se ha manifestado en otros informes de esta CNMC²⁹, dado que la propia naturaleza del AM supone un cierre del mercado durante su vigencia, sacrificando de algún modo la competencia, la duración inicial del AM y de los contratos derivados debería establecerse por plazos no excesivamente amplios, por lo que **la utilización del recurso a la prórroga debe ser interpretado de forma restrictiva por el órgano de contratación**, a la luz de los principios de necesidad, proporcionalidad y mínima restricción. Siendo que el plazo de cuatro años es el máximo establecido por la normativa de contratos vigente, sería recomendable que no se apurara la duración hasta esos 4 años totales, salvo causa suficientemente fundamentada.

En igual sentido se recomienda que en la medida de lo posible el término de vigencia del AM limite el plazo en el que podrán, no solo adjudicarse³⁰, sino también ejecutarse los contratos basados en el mismo evitando una prolongación innecesaria y desproporcionada de la vigencia de aquéllos.

III.2.5 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 las consultas preliminares de mercado³¹. Sin perjuicio de los aspectos positivos que conlleva un mayor conocimiento del mercado³², estas consultas, si no están correctamente diseñadas, pueden incrementar el riesgo de captura del órgano contratante, reducir y potencialmente incluso quebrantar los principios de

²⁹ Entre otros, el INF/DP/0002/14 Informe realizado sobre los Pliegos del Acuerdo Marco para el Suministro de Vehículos Turismo:

<https://cnmc.es/Expediente.aspx?num=INF%2fDP%2f0002%2f14&ambito=Informes>

³⁰ En la cláusula V y en la cláusula XVIII se limita el plazo en el que pueden adjudicarse los contratos basados en el acuerdo marco al plazo de vigencia del mismo.

³¹ 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 por 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.

³² 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, a efectos de poder utilizarlo 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.

igualdad de acceso a licitaciones, no discriminación y no falseamiento de la competencia.

De un lado, la Memoria pone de manifiesto que 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. Además, se han elaborado *informes de segmentación del mercado* a partir del acceso a una base de datos contratada por la DGRCC. Se ha solicitado, asimismo, 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, de acuerdo con la Memoria, tuvo lugar una sesión informativa con las empresas interesadas en presentar ofertas al nuevo Acuerdo Marco, además de publicarse un cuestionario en el PORTAL y en la PLATAFORMA para conocer las opiniones de las empresas del sector sobre determinados aspectos, habiéndose recibido, de acuerdo con la DGRCC, seis cuestionarios cumplimentados. También se analizaron otras medidas complementarias, como el estudio de una serie de datos extraídos del Acuerdo Marco 14/2014.

Se realizan las siguientes recomendaciones:

- La Memoria especifica que el 2 de marzo de 2017 se celebró una reunión informativa con las empresas interesadas en presentar ofertas al nuevo Acuerdo Marco. Pese a que la DGRCC no comparte el criterio en numerosas ocasiones expresado por la CNMC respecto a este tipo de reuniones³³, esta autoridad ha puesto reiteradamente de manifiesto los potenciales riesgos en términos de facilitación de conductas colusorias de dichas reuniones³⁴.

³³ Presente en algunas de las Notas de valoración de 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.

³⁴ Entre otros, en el [IPN/CNMC/010/15 Informe sobre el Anteproyecto de Ley de Contratos del Sector Público, \(página 45\)](#): Conlleva un considerable riesgo de distorsión de la competencia e incluso de captura del órgano contratante. La doctrina alerta especialmente de los riesgos de las consultas con uno o varios operadores concretos: “[...] *under articles 40 (consultas preliminares del Mercado) and 41, companies consulted before the launch of a tender and involved in the drafting of the tender specifications can take part in the procurement as long as it does not distort competition nor violate non-discrimination or transparency. In the event that a single supplier or a limited number of suppliers are consulted, is hard to imagine that such access will not distort competition*” en TELLES& BUTLER (2014) *Public procurement award procedures in Directive 2014/24/EU*.

- En lo que respecta al cuestionario, instrumento potencialmente más objetivo y neutral que las reuniones, se recomienda, en aras de la mayor transparencia de las actuaciones desarrolladas, su máxima difusión.
- 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. En caso de detectarse alguno de estos indicios, éstos deberán ser comunicados sin excepción a la CNMC, en virtud de la Disposición Adicional 23ª del TRLCSP.

III.2.6 Límite en el número de adjudicatarios (número máximo de vehículos y mínimo de empresas adjudicatarias)

En la Cláusula XII del PCAP se limita el número máximo de vehículos a seleccionar en cada sublote. Se añade que si en esa selección no se consiguiera el número de empresas indicado al efecto, se ampliará el número de vehículos a seleccionar por el orden establecido hasta alcanzar ese número mínimo de empresas adjudicatarias. Por ejemplo, en el sublote 010101 (vehículos de servicio pequeños de gasolina o diésel), se limita a 15 vehículos a seleccionar, siempre y cuando se alcancen 6 empresas adjudicatarias distintas que los suministren, pues de no alcanzarse este umbral, se ampliará el número de vehículos seccionados.

En este sentido, en la memoria se afirma que: *Se busca, de este modo, garantizar un catálogo lo suficientemente amplio, no sólo con la variedad de productos necesaria para permitir elegir entre ellos aquél que es más acorde con las necesidades concretas de los usuarios, sino también una pluralidad de empresas, que permita mantener un nivel suficiente de competencia en los casos en los que se acuda a una segunda licitación.*

Se impone por tanto un modelo en el que se limita tanto el número de vehículos a seleccionar como el número de empresas adjudicatarias. Tiene como resultado limitar la adjudicación a operadores que hayan superado las condiciones de aptitud, solvencia y presenten ofertas admisibles. Todo AM supone ya de por sí un cierre de mercado a un número de adjudicatarios en un periodo temporal y es, por naturaleza, restrictivo de la competencia. Esta restricción es particularmente severa en este AM debido a los siguientes aspectos:

- Aunque en el AM 2014 únicamente participaron 18 empresas de las que 16 resultaron adjudicatarias, en el AM proyectado sería previsible una mayor participación atendiendo a los datos del sector antes expuestos.
- El AM 2014 tuvo entre uno y siete adjudicatarios para alguno de los seis lotes (“subtipos”). Sin embargo, como anuncia la memoria, tres de los adjudicatarios abarcan el 62.89% del mercado (volumen total adjudicado) con similares proporciones o cuotas de mercado (alrededor del 15%-19% cada

uno). El riesgo de coordinación o colusión en operadores de similar tamaño con un relevante poder de mercado es siempre mayor que en otro tipo de mercados.

- Existen precedentes sancionadores por conductas anticompetitivas en mercados relacionados con éste del AM³⁵ que deben ser tenidos en consideración para no reducir la competencia existente.

En consecuencia, se recomienda:

- Replantear la restricción tanto del número de vehículos a seleccionar como, sobre todo, del número máximo de potenciales adjudicatarios. Debe valorarse el impacto que ha podido tener el vigente AM en el sector (evolución de precios, número y dimensión de operadores, etc.) y valorar los riesgos del cierre adicional del mercado. Es decir, más allá de evaluar la demanda o consumo de estos bienes por las entidades sujetas al AM de 2014, resulta primordial evaluar la oferta existente en el mercado y cómo ha podido cambiar a lo largo de estos años.
- En caso de mantenerse un tope, flexibilizar el número máximo de adjudicatarios para el caso de que empresas del mismo grupo empresarial presenten ofertas en este AM, de forma que al menos ese número máximo garantice la presencia de ofertas de operadores que no tienen vinculación empresarial entre sí.

III.2.7 Solvencia económica y financiera

El apartado 3 de la cláusula VIII de los PCAP establece que *los licitadores deberán tener un volumen de negocios adecuado para la ejecución de los contratos basados en el acuerdo marco. El volumen anual de negocios por sublote, en cada uno de los últimos tres años concluidos, deberá ser igual o superior a los importes indicados en la tabla que se presenta, teniendo en cuenta el sublote al que se licite*³⁶. Además, *en caso de licitar a varios sublotes, el volumen anual de negocios en cada uno de los últimos 3 años concluidos deberá*

³⁵ La CNMC ha impuesto casi 186 millones de euros en multas en el marco de siete expedientes en el sector del automóvil, siendo especialmente relevante el expediente S/0482/13 FABRICANTES DE AUTOMÓVILES que resultó en la imposición de multas totales por valor de 131 millones de euros a 95 fabricantes y concesionarios, dos asociaciones y dos consultoras. [Expte. S/0482/13 Fabricantes de automóviles](#). La infracción está constituida por el intercambio de información confidencial comercialmente sensible, actual y futura, altamente desagregada desde febrero de 2006 hasta agosto de 2013. La información intercambiada cubría la práctica totalidad de las actividades realizadas por dichas empresas mediante su Red de concesionarios: venta de vehículos nuevos, usados, prestación de servicios de taller, reparación, mantenimiento y venta de piezas de recambios oficiales.

³⁶ Ver páginas 12 a 14 de los PCAP. El total anual es 66.514.800 €, en el anterior AM de 2014 se referían a “volumen global de negocios acumulado de los últimos tres años superior a 25 millones de euros”.

ser igual o superior a la suma de los importes exigidos para los sublotes a los que se licite.

Sin perjuicio de que se trate de uno de los medios legalmente establecidos en el TRLCSP, esta CNMC ya **ha cuestionado en anteriores ocasiones la idoneidad del volumen de negocio** como único 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 otros indicadores financieros como el patrimonio neto, la *ratio* de solvencia o apalancamiento financiero, los 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.

Con carácter general, los requisitos de solvencia excesivamente restrictivos en contratación pública impiden que operadores (tal vez de menor tamaño) que podrían cumplir adecuadamente con el objeto de los contratos puedan acceder a licitaciones, limitándose con ello la competencia en el proceso de contratación pública.

Se realizan las siguientes recomendaciones:

- La cifra de volumen anual de negocios por sublote en cada uno de los últimos tres años concluidos para los licitadores que quieran participar en el AM debe ser objeto de la debida justificación, siendo razonable pensar que con su diseño actual impedirá el acceso a operadores que podrían estar en disposición de realizar ofertas y responsabilizarse de la ejecución de los contratos basados sin que con ello se resienta el interés público.
- el volumen exigido lo es para cada uno de los últimos tres años, y no de alguno de los tres años anteriores, lo que supone elevar la exigencia de solvencia económica para los operadores, por lo que se recomienda que ello se reconduzca hacia una versión menos restrictiva (la que aceptaría que fuera en alguno de los tres años anteriores)³⁷.

³⁷ En este sentido, el 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, en su artículo 11.4, prevé que, ante la ausencia de determinación de los criterios de solvencia en los pliegos, el criterio para la acreditación de la solvencia económica y financiera sea el volumen anual de negocios del licitador o candidato, que referido al año de mayor volumen de negocio de los tres últimos concluidos deberá ser al menos una vez y media el valor estimado del contrato cuando su duración no sea superior a un año, y al menos una vez y media el valor anual medio del contrato si su duración es superior a un año.

III.2.8 Solvencia técnica o profesional

El apartado 4 de la cláusula VIII de los PCAP exige que para garantizar la cobertura en todo el territorio nacional, los licitadores cuenten con un **mínimo de cuarenta centros de asistencia técnica, propios o concertados**, indicando, además, los centros de asistencia técnica a través de los que se garantice la cobertura de las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla, así como en las Islas Canarias y las Islas Baleares.

Si bien se reconoce positivamente la supresión del requisito de la existencia de, al menos, un centro de asistencia técnica, propio o concertado, en cada Comunidad Autónoma, procede afirmar, tal y como se puso de manifiesto en el Informe anterior sobre los pliegos del Acuerdo Marco para el suministro de vehículos turismos³⁸, que la exigencia de un mínimo de cuarenta centros de asistencia técnica junto con la indicación de los centros de asistencia técnica que garanticen la cobertura de Ceuta y Melilla, así como de Canarias y Baleares está impidiendo el acceso al AM a un número relevante de operadores de ámbito local, o de un ámbito territorialmente limitado (menor al nacional). En particular, estos requisitos resultarán claramente desproporcionados en el caso de que se adhieran al AM Comunidades Autónomas y entidades locales.

Por otro lado, con la finalidad de garantizar el mantenimiento de los productos ofertados, en el PCAP se exige que los licitadores **posean la condición de fabricantes o empresa filial de los productos ofertados, o que cuenten con la autorización del fabricante o distribuidor para el mantenimiento y, en su caso, la adaptación de los bienes ofertados**. La obligación de ser fabricantes de los vehículos restringe injustificadamente la concurrencia en la oferta mientras que la exigencia de autorización de aquéllos deja en manos de los fabricantes la capacidad de reducir la oferta de licitadores, existiendo un nulo incentivo a conceder autorizaciones si tienen decidida su participación (propia o a través de filiales).

Se recomienda por ello:

- Si efectivamente los servicios prestados en estos centros son esenciales, se debería prescindir del criterio territorial por otro que efectivamente garantizara una adecuada prestación y calidad de los servicios contratados (por ejemplo, la mayor celeridad en el suministro de vehículos o en las tareas de reposición).
- la garantía de la cobertura en todo el territorio nacional no deberá contener requisitos que supongan una discriminación injustificada o desproporcionada a operadores que cuenten con una red territorial más

³⁸ INF/DP/0002/14 Informe sobre los pliegos del acuerdo marco para el suministro de vehículos turismos: <https://www.cnmc.es/gl/node/335244>

reducida, que se verán potencialmente expulsados del mercado diseñado por el AM.

- replantearse la exigencia de poseer la condición de fabricante o empresa filial de los productos ofertados, o que cuenten con la autorización del fabricante o distribuidor para el mantenimiento y, en su caso, la adaptación de los bienes ofertados.

III.2.9 Criterios de adjudicación del Acuerdo Marco

La Cláusula XI y el Anexo X del PCAP determinan los criterios de valoración que servirán de base para la adjudicación del AM. En concreto, el Anexo detalla los criterios específicos para cada uno de los lotes establecidos.

Sin perjuicio de que se reconoce que el sector sobre el que se realiza la licitación es amplio, con importantes externalidades (como pudieran ser las medioambientales o la seguridad), se considera que los pliegos deberían simplificar en lo posible la comprensión de fórmulas y criterios. Unos pliegos de especial complejidad pueden tener efectos negativos sobre el proceso a desarrollar, ya que pueden dificultar el acceso a la licitación de operadores de menor tamaño o de nueva creación, y en última instancia podrían restar legitimidad a la actuación del órgano de contratación.

Los pliegos incluyen, para el AM, **tres fórmulas diferentes a aplicar**: maximizar, minimizar precio y minimizar otros criterios, con diferentes niveles de subpuntuaciones, así como otros criterios de valoración dual SI/NO (establecidos en el Anexo X).

Por lo que se refiere a la *fórmula maximizar*, se asignarán los puntos a la oferta más ventajosa (la que obtenga la mayor puntuación tras aplicación de la fórmula) y al resto de ofertas se les asignarán las puntuaciones linealmente. La oferta que ofrezca el valor menos ventajoso no obtendrá puntuación en absoluto. En caso de que las ofertas presentadas incluyan el mismo valor, se aplicará la fórmula del siguiente modo: si el valor ofertado coincide con el requisito mínimo del sublote, se otorgarán cero puntos; en cualquier otro supuesto, se otorgará el 50% de la puntuación máxima asignada al criterio.

Para las *fórmulas minimizar precio y minimizar otros criterios*, se le asignará la mayoría de puntos a la oferta con menor precio por cada criterio, y al resto de ofertas se les asignarán las puntuaciones según la fórmula lineal establecida, obteniendo cero puntos la oferta que iguale el precio de licitación.

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

presentadas. Es asimismo positivo que la función no tenga un límite de saturación, a partir del cual las bajadas de presupuestos efectivas no permitan obtener diferencias en la puntuación obtenida.

Dicho esto, en el AM se detecta cierta **complejidad en la metodología de valoración, dificultando que los diferentes operadores puedan valorar su oferta de puntos, en especial en la fórmula maximizadora**. Esto podría ir en perjuicio del número de empresas participantes con las consiguientes pérdidas en eficiencia económica en términos de mayores precios o peores prestaciones.

Por otro lado, se observa que la variable precio ostenta una ponderación de 50 puntos (tanto de manera directa como indirecta a través de la valoración de los descuentos). En línea con anteriores pronunciamientos de esta autoridad³⁹, 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. **En ese sentido, se recomendaría aprovechar algo más la ponderación del criterio precio**.

Como ya se señaló en el informe sobre el AM anterior de 2014, con respecto a la ponderación con criterios SI/NO, la otra forma de valoración que prevé el PCAP, ésta se polariza en los extremos señalados y puede suponer una alteración del principio de neutralidad tecnológica en aquellos casos en que existan alternativas que razonablemente puedan conseguir el objetivo buscado con dicho criterio y que no obtengan puntuación alguna. Adicionalmente, en la medida en que la ponderación otorgada a estos criterios evaluables mediante la fórmula lógica SI/NO sea alta, se podría estar limitando la capacidad de determinados operadores en el acceso a la licitación.

Ello no obstante, sería conveniente clarificar bajo qué criterios (más intangibles) y para evaluar qué aspectos del vehículo –de modo sistemático- se emplea la fórmula SI/NO o las fórmulas minimizar y maximizar, de modo que no se mezclen ambas valoraciones, que se convierten en elementos difíciles de ponderar si sucede lo anterior.

Por otro lado, a pesar de que esta autoridad ha sido crítica con la persecución de objetivos secundarios en licitaciones públicas, 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

³⁹ Véase, por ejemplo, el INF/CNMC/072/17, sobre los pliegos del acuerdo marco para el suministro de elementos y sistemas de seguridad o el INF/CNMC/096/17, sobre los pliegos que rigen la celebración del acuerdo marco para la prestación de los servicios de compra de espacios en medios de comunicación y demás soportes publicitarios, necesarios para la difusión de las campañas de publicidad institucional.

ofertas poco contaminantes. Como ya se ha tenido ocasión de mencionar en este informe, llama la atención que, siendo la ecoeficiencia de los automóviles un criterio fundamental de valoración, **la puntuación dada a los criterios ambientales (características medioambientales) represente sólo 10 puntos**. Se recomendaría elevar dicha puntuación o al menos justificar mejor, en la memoria, por ejemplo, la asignación de esta valoración a las características medioambientales, sin perder de vista la eficiencia económica⁴⁰.

III.2.10 Contratos basados del Acuerdo Marco

En cuanto a la adjudicación de los **contratos basados en el AM**, de acuerdo con la memoria adjunta y 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, aun reconociendo que la opción planteada se contempla en la regulación y que podría estar justificada por razón de una mayor agilidad en la adquisición derivada del AM, lo cierto es que desde la óptica de la promoción de la competencia, **se considera recomendable, siempre que sea posible, 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 TRLCSP⁴¹.

Es la opción que la CNMC ha recomendado en otras situaciones análogas, pues facilita la concurrencia en estos procesos de adjudicación: está orientada a obtener mejor relación calidad precio y precios más ajustados y, además, reduce el riesgo de que las condiciones iniciales queden obsoletas por la evolución del mercado.

Esta nueva licitación permitiría introducir competencia adicional entre los firmantes del AM y obtener mejor relación calidad precio. Esta competencia adicional vendrá favorecida, de manera concreta, mediante una definición más

⁴⁰ Se reitera aquí lo señalado en el [INF/CNMC/154/16](#) (pág. 32): “Por otra 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 incentivarán 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”.

⁴¹ 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 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.”

precisa de las necesidades a satisfacer, así como del objeto del contrato que, en cada caso, se trate.

Según indica el PCAP, la **segunda licitación sólo será obligatoria cuando el objeto del suministro sea la compra de diez o más vehículos de una sola vez**. Llama la atención el hecho de que, **se haya elevado el número de vehículos a adquirir como condición *sine qua non* para acudir a una segunda licitación**⁴².

Sin perjuicio de que los Pliegos señalen la obligatoriedad de actualización de los productos del catálogo, y que esa actualización puede conllevar en algunos casos aumentos de precios (limitados en ciertos porcentajes) y bajadas en otros (sin limitación), parece más efectivo, salvo que existan causas que lo impidan, no dejar esta decisión a la libre voluntad de los operadores sino emplazarles formalmente a realizarla a través de la convocatoria a una segunda licitación.

Por otra parte, los pliegos fijan los criterios por los cuales los adjudicatarios del AM serán adjudicatarios del contrato basado sin necesidad de segunda licitación: a) La disponibilidad del kit requerido; b) la disponibilidad de equipamiento adicional; c) el precio más bajo; d) la mayor valoración en los criterios técnicos. Se recomendaría que, al menos, se garantizara una ponderación mínima del elemento precio en la decisión que al respecto se tome por el organismo interesado.

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 colusorias⁴³. A este respecto, se considera recomendable la inclusión en los Pliegos de un inciso que mencione de manera somera la definición de prácticas anticompetitivas en la contratación pública, la normativa de aplicación, así como las consecuencias que pueden derivarse de su incumplimiento⁴⁴.

⁴² En el anterior AM, el umbral para proceder a la segunda licitación era de 5 o más unidades. Esto representó 106 contratos basados, es decir, el 75% de los celebrados. Por el contrario, las peticiones de 10 o más unidades, fueron el 62%.

⁴³ Véanse páginas 81-83 sobre las recomendaciones de la CNMC tendentes a reforzar la aversión de las empresas a las conductas colusorias en el IPN/CNMC/010/15 Anteproyecto de Ley de Contratos del Sector Público.

⁴⁴ 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

Esta incorporación conllevaría notables beneficios para el grado de conocimiento de la normativa de competencia por parte de las empresas, 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.

Cabe recordar en este punto, 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 en virtud de la LDC, sino que puede constituir ilícito penal de acuerdo con el artículo 262 del Código Penal. Adicionalmente, la OCDE⁴⁵ recomienda la expresa inclusión de una declaración de los licitadores de su compromiso de no participar ni haber participado en prácticas anticompetitivas en la licitación a la que optan.

IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

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

- Se aconseja introducir correcciones en las consultas previas de mercado, para minimizar los riesgos de falseamiento de la competencia.
- Se sugiere implementar Sistemas Dinámicos de Contratación (SDC) frente a los AM, dado el carácter más restrictivo de estos. Igualmente, se recomienda no agotar los plazos máximos de duración ni las prórrogas.
- Se sugiere la inclusión de un nuevo lote, el de alquiler de vehículos (con o sin conductor) para cubrir las necesidades de desplazamiento y abriría el mercado a nuevos operadores, flexibilizando la oferta. Del mismo modo se recomienda incluir en el AM los vehículos turismos con escaso uso (normalmente menos de 100 km) o matriculados previamente por el concesionario, lo que permitiría ofertas más competitivas.
- Se aconseja replantear la restricción al número máximo de vehículos y sobre todo al número mínimo de adjudicatarios, sin que se consideren suficientemente justificadas limitaciones en ese sentido, debiendo favorecerse al máximo la competencia efectiva.

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.

⁴⁵ 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 práctica de colusión y que se ha realizado con la intención de aceptar el contrato en caso de adjudicación”

- Se cuestiona la idoneidad del volumen de negocio como único parámetro para evaluar la solvencia económica. Se cuestiona además que se exija para cada uno de los últimos tres años, y no de alguno de los tres años anteriores, solución menos restrictiva. En solvencia técnica, se debería prescindir del criterio territorial o de vínculos con las empresas fabricantes por otro que efectivamente garantizara condiciones mejores en la prestación de los suministros.
- En los criterios de adjudicación, se valoran positivamente las fórmulas de valoración empleadas, si bien adolecen de una excesiva complejidad. Se aconseja una valoración al alza del criterio que incentiva la presencia de automóviles ecoeficientes, dado que es una prioridad manifestada por el propio MINHFP.
- Dado que la segunda licitación no es obligatoria, se recomienda una mayor justificación de la exclusión de aquella, sobre la base de los principios de regulación económica eficiente y mínima restricción competitiva.
- Se recomienda incrementar la aversión a la colusión de los operadores reforzando la explicitación de la normativa de competencia en los propios Pliegos así como el grado de compromiso de los operadores para promover la ausencia de comportamientos ilícitos de esta naturaleza.

