



**INF/CNMC/001/18 INFORME SOBRE LOS  
PLIEGOS QUE RIGEN LA CELEBRACIÓN  
DEL ACUERDO MARCO PARA EL  
SUMINISTRO DE MOTOCICLETAS Y  
ATV/QUADS**

**8 de febrero de 2018**

## Índice

|                                                                      |    |
|----------------------------------------------------------------------|----|
| I. ANTECEDENTES.....                                                 | 2  |
| II. CONTENIDO .....                                                  | 3  |
| III. OBSERVACIONES .....                                             | 5  |
| III.1 Valoración general .....                                       | 5  |
| III.2 Observaciones particulares .....                               | 6  |
| III.2.1 Refuerzo de la información estadística .....                 | 6  |
| III.2.2 Consideraciones sobre el mercado.....                        | 7  |
| III.2.3 Utilización de la figura del Acuerdo Marco .....             | 14 |
| III.2.4 Duración del AM .....                                        | 15 |
| III.2.5 Valor estimado del contrato .....                            | 15 |
| III.2.6 Participantes en el Acuerdo Marco .....                      | 16 |
| III.2.7 Solvencia económica y financiera.....                        | 16 |
| III.2.8 Solvencia técnica y profesional.....                         | 18 |
| III.2.9 Criterios de adjudicación del Acuerdo Marco.....             | 19 |
| III.2.10 Adjudicación de los contratos basados en el AM.....         | 20 |
| III.2.11 Minimización del riesgo de comportamientos colusorios ..... | 21 |
| IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES .....                             | 22 |

## ACUERDO POR EL QUE SE EMITE INFORME SOBRE LOS PLIEGOS QUE RIGEN LA CELEBRACIÓN DEL ACUERDO MARCO PARA EL SUMINISTRO DE MOTOCICLETAS Y ATV/QUADS -AM 19/2018-

INF/CNMC/001/18

### SALA DE COMPETENCIA

#### Presidente

D. José María Marín Quemada

#### Consejeros

D<sup>a</sup>. María Ortiz Aguilar

D. Josep María Guinart Solà

D<sup>a</sup>. Clotilde de la Higuera González

D<sup>a</sup>. María Pilar Canedo Arrillaga

#### Secretario del Consejo

D. Joaquim Hortalà i Vallvé

En Madrid, a 8 de febrero de 2018

Vista la solicitud de informe del Ministerio de Hacienda y Función Pública en relación con los borradores de Pliegos *que rigen la celebración del Acuerdo Marco para el suministro de motocicletas y ATV/QUADS -AM 19/2018-*, que tuvo entrada en la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) el 3 de enero de 2018, 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.

### 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), así como en la reciente [Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014](#) (en adelante, LCSP). De acuerdo con el apartado 1 del artículo 206 TRLCSP (apartado 1 del artículo 229 LCSP), 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 del Acuerdo Marco (206.3 b) TRLCSP y 229.7 b) LCSP)**, 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). No obstante, procederá una nueva licitación cuando se trate de prestaciones no totalmente definidas en el AM (en caso de necesitar adquirir un kit no definido inicialmente en el AM, por ejemplo).

**El antecedente de estos Pliegos, no informado por la CNMC, se encuentra en el Acuerdo Marco 19/2014, para el suministro de motocicletas y ATV/QUADS**, que entró en vigor el 1 de diciembre de 2014 con un plazo de duración inicial de 2 años. Ha sufrido dos prórrogas, finalizando su vigencia el 30 de noviembre de 2018. En el mismo se incluían bienes de cinco tipos principales, complementos comunes de accesibilidad y kits de adaptación que pueden instalarse en dichos vehículos para configurarlos a las necesidades de los compradores.

## II. CONTENIDO

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. Entre ellas destaca la elaboración de un informe de situación del AM en vigor con datos a 31/10/2017. Las principales **características** de los **Pliegos**:

El **objeto del AM** es la contratación, bajo un sistema de racionalización técnica, del suministro de motocicletas y ATV/QUADS. Se desglosa en 4 lotes independientes, recogiendo en los anexos I, II y III del PCAP<sup>1</sup> los lotes y sublotos, equipamiento adicional, kits de adaptación y transformaciones. Lote 1: Escúteres; Lote 2: Motocicletas de turismo; Lote 3: Motocicletas de todo terreno y Lote 4: ATV/QUADS. Estos lotes se organizan en sublotos o categorías inferiores. En el PPT se especifican los kits de adaptación y de imagen corporativa, que no son

---

<sup>1</sup> Los Anexos contienen: la relación de motocicletas y ATV/QUADS a suministrar, especificaciones técnicas mínimas y precios máximos de licitación; la relación de equipamiento adicional para motocicletas y ATV/QUADS y precios máximos de licitación; la relación de motocicletas y ATV/QUADS y precios máximos de licitación; la relación de entidades adheridas al AM conforme al arts. 205.1 y 205.3 del TRLCSP (art. 228.3 LCSP), la declaración responsable indicando los lotes y sublotos a los que se licita, la de no estar incurso en ninguna de las prohibiciones de contratar, la de solvencia técnica, la de ser de centros de asistencia y tener condición de fabricante, el software de presentación de ofertas (PROTEO), los criterios de valoración evaluables mediante fórmulas, el modelo de declaración responsable sobre compromiso de confidencialidad así como el modelo de declaración responsable de pertenencia o no a grupo empresarial.

propriadamente lotes pero que tienen una consideración aparte dentro del objeto del AM.

El **ámbito subjetivo del AM** está compuesto por las entidades de ámbito obligatorio conforme al artículo 206.3 b) del TRLCSP (art. 228 LCSP), 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.

La **duración del AM** es de dos años con posibilidad de prórrogas por un máximo de otros dos, aunque se dispone que cada una de las prórrogas se establecerá por el período de un año. Se establece que sólo podrán adjudicarse contratos basados durante la vigencia del AM, de conformidad con la legislación de contratos.

El **valor estimado del acuerdo** (cláusula VI del PCAP) se cifra en **25.278.000,00 €**. Por cada sublote, el PCAP procede a dar un valor estimado. No obstante, se trata de una cifra orientativa no vinculante, sin existir obligación de adquisición de un volumen determinado.

Caben **modificaciones**, por ejemplo, por la imposibilidad de continuar con el suministro del bien adjudicado o la innovación tecnológica (cabe excepcionalmente el incremento del precio en un 10%). También se prevén sustituciones de bienes también por razón de evolución tecnológica o por modificación normativa.

Los **bienes a suministrar** podrán ser entregados con su equipamiento adicional, o kit de adaptación y transformaciones, en su caso, fijándose el lugar y plazo máximo de entrega (salvo excepciones, 60 días desde la notificación del contrato basado, aunque se amplía a 90 en el supuesto de vehículos que deban entregarse con kits de adaptación). Los contratos basados podrán fijar plazos de entrega distintos previo acuerdo con el contratista. También, una vez adjudicado el contrato basado los plazos máximos podrán ampliarse si así lo acuerdan todas las partes, cuando concurren causas excepcionales. Por otro lado, los anexos I a III recogen los precios máximos de licitación para cada producto, excluidos impuestos.

Las **condiciones de aptitud** para contratar con el sector público recogen cuestiones de solvencia económica y financiera (volumen anual de negocios requerido *en cada uno* de los últimos tres años concluidos, según sublotes, varía de los 8.000 € hasta 7.298.000 € para determinadas categorías) y de solvencia técnica y profesional (que el valor global de los suministros efectuados, en cada uno de los últimos 3 años, sea igual o superior a los importes anuales fijados para cada sublote). Se fija como regla general que los licitadores deberán poseer la condición de fabricantes o de empresa filial. En su defecto, deberán contar con la autorización del fabricante. Como novedad en este AM con respecto a otros pliegos analizados en esta Comisión, *se exige a los licitadores asegurar la cobertura en todo el territorio nacional acreditando para ello un mínimo de cuarenta centros de asistencia técnica*, así como una mención especial a la atención que debe quedar asegurada tanto en los dos archipiélagos como en las dos ciudades autónomas.

El **procedimiento de celebración del AM** será abierto. Asimismo, se prevé que los licitadores aporten una declaración responsable con arreglo al Documento Europeo Único de Contratación (DEUC) 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).

Los **criterios de adjudicación del AM** entran en la categoría de criterios evaluables mediante fórmulas, que se recogen en el Anexo X del PCAP. Para la valoración de los distintos criterios se establecen tres fórmulas, una de maximización y otras dos de minimización (una de ellas del precio), detallándose la ponderación y fórmulas para cada lote en el citado anexo.

La **valoración de las proposiciones** se realizará en función de los criterios señalados. Se seleccionará el *70% de vehículos mejor valorados en cada sublote* y, en caso de no alcanzar un número mínimo de empresas, se ampliará el número de vehículos seleccionados.

Por último, en principio, los **contratos basados** serán objeto de *adjudicación directa*. Sin embargo, si se pasa de 11 unidades el objeto del mismo, se acudirá a una segunda licitación, seleccionándose de entre los adjudicatarios del AM, mediante la aplicación de una serie de condiciones objetivas: disponibilidad del kit requerido, disponibilidad de la transformación requerida o el precio más bajo.

### 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 CNMC.

Esta 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, la eficiente utilización de los fondos públicos y el principio de libre competencia **se encuentran recogidos expresamente en el Derecho positivo**: en la Constitución Española, que impone en su art. 31 la programación y ejecución

del gasto público conforme a los criterios de eficiencia y economía; en la normativa de contratación pública, de la UE y estatal<sup>2</sup>, no solo como principio sino como mandato expreso del legislador, y en la normativa general y en la económica y financiera que rigen la actuación de las AAPP<sup>3</sup>.

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>4</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. Sobre la base de todas estas consideraciones se realizan las siguientes observaciones particulares.

## III.2 Observaciones particulares

### III.2.1 Refuerzo de la información estadística

Un elemento clave para minimizar los riesgos señalados 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. En este sentido, sin perjuicio de que la DGRCC ha puesto de manifiesto su preocupación por la mejora de la información, se recomiendan las siguientes medidas:

En primer término, sería deseable una mayor publicidad, mejor acceso y mayor nivel de detalle en la información relativa a las contrataciones basadas en el anterior AM. 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, etc) del histórico de estas contrataciones permitiría un mayor análisis estadístico que, en última instancia, posibilitaría un mejor análisis de los efectos del acuerdo sobre el mercado en el que se desarrolle. En este caso, así como en AM anteriores, se echa en falta especialmente mayor detalle de los contratos basados. Sí que está disponible en el perfil del contratante la relación de contratos basados y su cuantía, pero falta información clave como los modelos en cuestión comprados de cada sub lote, la existencia o no de segunda licitación –y datos de ésta- y su

---

<sup>2</sup> El art. 1 LCSP prevé “la eficiente utilización de los fondos públicos mediante la salvaguarda de la libre competencia”. En art. 28.2, “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>3</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.

<sup>4</sup> Recogidas en la [Guía sobre Contratación Pública y Competencia](#) de la CNMC.

valor medio, lo que podría arrojar más luz sobre la forma de contratar y las necesidades reales de los órganos contratantes, a fin de aquilatar la demanda de cara a ulteriores AM.

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>5</sup>. La publicación en una misma base de toda la información relativa a la 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. De lo contrario, el fraccionamiento de datos en diversas fuentes disminuye la utilidad económica, aumenta los costes de conocimiento y de acceso, genera asimetrías de información y, en definitiva, es susceptible de minorar la eficiencia que debe buscar la contratación pública.

### **III.2.2 Consideraciones sobre el mercado**

Para llegar a tener un sistema de contratación eficiente y competitivo es indispensable el **conocimiento previo del mercado** en el que se inserta la licitación<sup>6</sup>. El análisis de la oferta y de la demanda es fundamental como paso previo al diseño de la licitación. Se realizan algunas consideraciones al respecto:

Por **oferta** debemos entender la estructura del sector (fabricantes de motocicletas en este caso) en cuanto a tamaño (facturación, empleados), indicadores económicos financieros, evolución en los últimos años y perspectivas futuras, evolución de precios, tensión competitiva y variables en las que compiten los operadores (por ejemplo, en precios y/o en diferenciación de productos), demografía empresarial (salida y entrada de empresas), segmentación y especialización de los operadores, existencia de nuevos entrantes, innovación tecnológica, o el marco regulatorio principal que lo condiciona (en este caso la regulación medioambiental ambiental, de seguridad o políticas de fomento de determinados vehículos).

Por **demanda**, debe analizarse en primer término la evolución del sector en su totalidad (total de ventas, no sólo al sector público), en sus diferentes segmentaciones (por ejemplo por tipo de producto - motocicletas y ciclomotores- y subtipos) y las previsiones futuras. La demanda del sector público, pasada (ejecución de licitaciones anteriores) y futura (necesidades previstas de cada órgano y unidad) no debe estar fundamentada sólo en extrapolaciones de necesidades históricas. El análisis debe determinar, al menos, extremos como el

---

<sup>5</sup> La DGRCC publica los contratos basados en el Portal de contratación centralizada y Portal de Transparencia y señala que esta 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. Desde esta Comisión se resalta la importancia de la agregación de dichas bases de datos y que aun figurando en distintos lugares, todas enlacen a un sitio común con resultados coherentes e iguales.

<sup>6</sup> Recomendado insistentemente por esta autoridad y otras autoridades de competencia e instituciones internacionales.

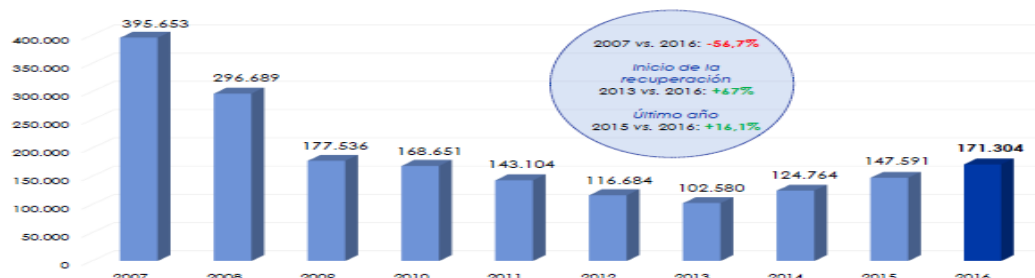
grado concentración de la demanda en cada sub lote; nº licitadores que se presentaron, adjudicatarios del AM y adjudicatarios de los contratos derivados en cada sub lote, en términos de unidades y de valor económico, descuentos alcanzados, análisis de bajas alcanzadas respecto al precio máximo de licitación, entre otros.

Teniendo en cuenta estas consideraciones, la memoria justificativa que se aporta en el borrador de AM no aporta un análisis suficientemente completo de los mismos. Por ejemplo, del lado de la oferta, no consta análisis alguno sector de fabricantes de motocicletas y ciclomotores en ninguna de sus variables, con la única excepción de la mención a la aparición y penetración del vehículo eléctrico. De la estructura de oferentes centrada en el mercado público, únicamente se centra en el AM en ejecución, siendo la información limitada<sup>7</sup> (carencia de datos desagregados).

A continuación se realiza una **aproximación al** estudio de mercado objeto de este AM en los 2 productos principales -motocicletas y ciclomotores-. **Recoge las variables mínimas que se considera razonable incluir<sup>8</sup> a efectos informativos:**

El **mercado de vehículos de dos ruedas** está segmentado fundamentalmente en dos categorías principales **motocicletas** (>50cc) **y ciclomotores** (<50cc), con diferentes subcategorías según tipo de uso, potencia y combustible, donde se incluirían los **vehículos eléctricos**, como bien distingue el AM.

Cuadro nº 1. Evolución unidades vendidas (2007-2016).



Fuente: Anesdor

Las **ventas totales en unidades** del mercado se desplomaron a partir del pico de ventas 2007 (casi 400.000 vehículos). La recuperación llegó a partir de 2013 aunque las cifras son inferiores a las cosechadas entonces (alrededor de 170.000 unidades totales en 2006). Esta evolución es similar a la experimentada en otros mercados de la UE, explicable principalmente por el ciclo económico. El mercado español es el 4º del conjunto de la UE en unidades de motocicletas y el 7º en ciclomotores.

<sup>7</sup> Aunque en la memoria se cita la existencia de un informe de situación de ejecución del AM en curso y de informes de segmentación de mercado, no se incluyen su contenido ni sus principales conclusiones.

<sup>8</sup> El acceso a la información relevante es especialmente complejo y no fácilmente disponible. No sólo respecto del análisis del sector sino especialmente de los contratos derivados y de la ejecución del AM, lo que se advierte para posibles errores y omisiones.

La evolución reciente del mercado es completamente distinta entre los dos principales segmentos, ya que las motocicletas observan una contracción de ventas del 7% por primera vez desde 2013 mientras que los ciclomotores (<50cc) han aumentado espectacularmente en un 25%.

Las motocicletas concentran en 2017 el 88% del mercado en unidades donde, en función de la cilindrada y tipo de uso, cabe distinguir:

- Motocicletas de baja, media y alta cilindrada<sup>9</sup>: predominan las de menor cilindrada -hasta 125 cc- que suponen prácticamente el 60% del total, mientras que las de media y alta cilindrada representan el 27% y 16% respectivamente.
- Por tipo de uso las motocicletas matriculadas se reparten entre escúteres (62%), carretera (34%), campo (4%) y otros (2%).
- Por combustible, las motocicletas eléctricas no alcanzan el 1% de cuota de mercado (0,7%) aunque la tasa de crecimiento es considerable (aumento de casi el 50% anual).

Los ciclomotores suponen un 10% del mercado, han crecido un 25 % en 2017 frente a la contracción de las motocicletas. Destaca la subcategoría de los ciclomotores eléctricos, que han irrumpido con fuerza. En el último mes con datos disponibles, las tasas de crecimiento interanual alcanza el 877%, la cuota de mercado en ese mes es del 25 % (15% anual en 2017). El parque de ambos tipos de vehículos supera ligeramente los 5 millones (3,2 M motocicletas y cerca de 2 M de ciclomotores) y su edad media es de alrededor de 14 años.

En el segmento de *motocicletas* 10 marcas concentran el 80% de la demanda (Honda, Kymco, Yamaha, Piaggio, SYM, Suzuki, BMW, Kawasaki, Peugeot y KTM). Las 3 primeras (Honda con un 20,9% junto con Yamaha con un 16,3% lideran el mercado) suponen casi el 50% del mercado, seguidas por Piaggio y BMW con cuotas superiores al 7,5%. De la evolución de 2014 a la actualidad, parece un mercado liderado por marcas muy consolidadas. De hecho las 3 marcas líderes han fortalecido su posición relativa en cuota de mercado (Honda, Yamaha y BMW) y las 7 siguientes agrupan cerca del 30% del mercado restante, han reducido solo ligeramente su peso relativo y muestran cuotas por cada marca que oscilan entre el 3% y el 11,2%.

En cuanto a los *ciclomotores*, las 10 principales marcas copan el 87% de la demanda. Piaggio (19,5%), Peugeot (14,8%), Kymco (12,6%) y Yamaha 9,4% cubren algo más del 50% del mercado. Este segmento es más dinámico, especialmente tras la irrupción de nuevas marcas fabricantes de vehículos eléctricos como Govecs o, especialmente, Torrot. Estos últimos, con características de *maverick*, especialmente Torrot cuyo modelo eléctrico en muy poco tiempo ya es el más vendido dentro del sector de ciclomotores (7,9 % de cuota de mercado y casi el 16% el pasado noviembre de 2017).

---

<sup>9</sup> Cilindrada baja (<125cc), media (entre 125 y 750 cc) y alta (>750cc).

Por lo que se refiere al precio de los vehículos, el **precio medio** ha permanecido muy estable en promedio global desde 2004 (IPC subclase motocicletas 93,8) y solo a partir de 2015 ha repuntado ligeramente hasta la actualidad (IPC subclase motocicletas 103,397), como se puede observar en la gráfica que lo compara con el IPC general<sup>10</sup>. En términos de tasa de variación, el repunte iniciado en 2015 se traduce en aumentos anuales de precios en promedio de entre un 3 y un 5%. El aumento es sustancialmente superior al IPC general en los últimos meses, lo que convendría estudiar si es generalizado en todos los segmentos, si deriva de un mayor componente tecnológico o prestaciones (vehículos eléctricos), o podría ser reflejo de déficits de competencia o eficiencia en el mercado.

Cuadro nº 2. Tasa variación anual de precios motocicletas e IPC General.

|                        | 2016<br>M12 | 2017<br>M01 | 2017<br>M02 | 2017<br>M03 | 2017<br>M04 | 2017<br>M05 | 2017<br>M06 | 2017<br>M07 | 2017<br>M08 | 2017<br>M09 | 2017<br>M10 | 2017<br>M11 | 2017<br>M12 |
|------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| IPC<br>general<br>ES   | 1,4         | 2,9         | 3,0         | 2,1         | 2,6         | 2,0         | 1,6         | 1,7         | 2,0         | 1,8         | 1,7         | 1,8         | 1,2         |
| IPC<br>motor<br>cycles | 0,7         | 1,1         | 1,9         | 2,0         | 2,8         | 3,2         | 3,2         | 3,2         | 2,7         | 3,3         | 3,8         | 3,8         | 3,6         |

Fuente: Eurostat

Respecto a la **cifra de negocios**, analizando el subsector C3091 relativo a “fabricantes de motocicletas”<sup>11</sup>, en 2015 (última cifra disponible) el volumen de negocios fue de 102,5 millones de euros. La caída en el volumen de negocio ha sido extraordinaria, habiéndose diezmado especialmente desde 2008 hasta 2013 y manteniéndose relativamente estable desde entonces.

Por lo que se refiere al **número de empresas** muestra un importante crecimiento en 2015 (de 61 a 108 empresas), superando la cifra ya del año anterior a la crisis del sector.

Cuadro nº 3. Evolución del número de empresas y cifra de negocios

|                         | 2008    | 2009 | 2010  | 2011  | 2012  | 2013  | 2014  | 2015  |
|-------------------------|---------|------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Número de<br>empresas   | 87      | 86   | 91    | 84    | 89    | 69    | 61    | 108   |
| Cifra de negocios<br>M€ | 1.066,3 | 819  | 608,3 | 348,5 | 217,3 | 106,4 | 120,4 | 102,5 |

<sup>10</sup> IPC consumo clase

<sup>11</sup> Existen datos disponibles interesantes para el análisis en la categoría “fabricantes de otro material de transporte n.c.o.p. (CNAE C-309), del INE, EUROSTAT o Banco de España (central de balances y otros),

Fuente Eurostat. Structural Business statistics. Categoría 3091. Manufacture of motorcycles, coincidente con la Estadística estructural de empresas del INE.

No se dispone de información estadística que recoja datos relevantes del sector ni de sus categorías en cuanto a tamaño de empresas (cifra de negocios), grado de concentración (cuotas de mercado por valor de ventas), ratio de nacimiento-mortalidad empresarial y otros ratios económico-financieros. El análisis de esta información sería imprescindible para el adecuado diseño de la licitación.

La **evolución futura del sector**, tanto de oferta como de demanda, vendrá marcada por la penetración y evolución de vehículos eléctricos -con demanda muy creciente-, la regulación medioambiental y de seguridad, la existencia de planes de fomento de estos vehículos (movel) o la entrada de nuevos operadores (nacionales o internacionales) con innovaciones disruptivas o la reducción extraordinaria de precios y de consumo energético (como ya se observado) que aumente la penetración de estos vehículos y la tensión competitiva en el mercado.

**Tras el estudio del mercado globalmente, el siguiente paso es el análisis del mercado estrictamente público, especialmente si se celebraron AM previos, como en este suministro.**

Sin embargo, del primer AM 2009<sup>12</sup> no se aporta información en la memoria remitida. Del AM 14 se aporta información muy limitada y en términos demasiado agregados. Con todo, de la información disponible sobre los últimos AM y su ejecución arrojan las siguientes conclusiones:

**Del AM 2009** se puede señalar lo siguiente, el número e identidad de empresas adjudicatarias: un total de 8 empresas, 4 de las cuales fueron adjudicatarias en el AM 2014 (Nacional Motor, S.A, Peugeot Motocycles, Suzuki Motor España, S.A, BMW Ibérica, S.A, Yamaha Motor España, S.A, Eduardo Onieva, S.A, Montesa Honda, S.A y Sistemas y Vehículos de Alta Tecnología).

Se adjudicaron 349 productos en el AM aunque de ese total hubo una demanda real en los contratos de 47 productos. La división por categorías y subtipos era mucho mayor que la seguida en 2014 y la proyectada en 2018, e incluía, por ejemplo, ciclomotores que no fueron finalmente demandados por lo que en 2014 se suprimieron. El ahorro medio ponderado sobre los precios de licitación de un 14,15%.

**Del AM 14** la información accesible es mayor, aunque no obstante todavía insuficiente. Con respecto al diseño del AM, aunque se mantienen las principales características, el AM 18 altera ligeramente la división de tipos y subtipos (lotes y sublotes), los precios máximos de licitación, el valor estimado del contrato, los requisitos de solvencia, entre otros. En la siguiente tabla puede observarse algunos

---

<sup>12</sup> No hay información disponible ni si quiera de los pliegos y la licitación del AM 2009, con lo que se desconocen aspectos básicos como la división en lotes y subtipos, precios de licitación, etc. La única información encontrada se basa en [el Anuncio de adjudicación del AM 2009 publicado en el BOE](#), [nota de prensa de la autorización por el Consejo de Ministros del AM de 2014](#), que hacía referencia a estos datos y Revista Española de Control Externo vol. XVII n.º 49 (Enero 2015), pp. 65-101 "El nuevo modelo de contratación centralizada".

datos de la estructura de la oferta de forma agregada (sin distinguir en lotes y sublotés), tanto del Acuerdo Marco, como de su ejecución.

Cuadro nº 4 Evolución AM 2014 y su ejecución

| EMPRESAS   | productos<br>licitados | productos<br>ganadores | % productos<br>del total<br>catálogo | Venta uds | Venta €        | Cuota<br>merc<br>Uds s.1 | cuota de<br>merc ventas<br>s.1 |
|------------|------------------------|------------------------|--------------------------------------|-----------|----------------|--------------------------|--------------------------------|
| HONDA      | 12                     | 7                      | 0,11                                 | 1229      | 3.529.427      | 0,496                    | 0,164                          |
| RIEJU      | 4                      | 2                      | 0,03                                 | 0         | 0 €            | 0,000                    | 0,000                          |
| GAS GAS    | 1                      | 0                      | 0,00                                 | 0         | 0 €            | 0,000                    | 0,000                          |
| PIAGGIO    | 17                     | 14                     | 0,21                                 | 113       | 1.242.159      | 0,046                    | 0,058                          |
| BMW        | 7                      | 5                      | 0,08                                 | 545       | 9.571.843      | 0,220                    | 0,446                          |
| YAMAHA     | 22                     | 18                     | 0,27                                 | 37        | 384.080        | 0,015                    | 0,018                          |
| SUZUKI     | 15                     | 10                     | 0,15                                 | 9         | 41.135         | 0,004                    | 0,002                          |
| PEUGEOT    | 6                      | 6                      | 0,09                                 | 545       | 6.716.302      | 0,220                    | 0,313                          |
| UTE CARTEX | 4                      | 4                      | 0,06                                 | 0         | 0              | 0,000                    | 0,000                          |
| TOTAL      | 88                     | 66                     | 1,00                                 | 2478      | 21.484.94<br>6 | 1                        | 1                              |

Fuente: elaboración propia.

Se observa una tensión competitiva limitada en atención al número de empresas licitadoras y adjudicatarias del AM (9 y 7, respectivamente) y menos aún de la ejecución en los contratos basados donde hay solo 5 suministradores, con una fuerte concentración en 3 marcas –y con casi un 50% de cuota de mercado de la líder tanto en unidades suministradas (casi el 95% a cargo de Honda, BMW y Peugeot), como en volumen de ventas (BMW, Peugeot y Honda con más de 90%). Llama la atención que Yamaha y Piaggio, con un mayor número de productos incluidos en el catálogo, tengan una posición tan residual en cuanto a unidades vendidas.

En cuanto al análisis del lado de la demanda, la información que se aporta en la memoria es excesivamente limitada: únicamente el global de adquisiciones por principales órganos demandantes: 7 órganos acaparan un 93% de la demanda y dentro de estos los 3 primeros con una demanda agregada del 80% del total, con un claro predominio de la DGT que adquiere casi un 60%. Se desconoce la demanda por modelo, marca, unidades por pedido y otras variables fundamentales.

Cuadro nº 5. Análisis de la demanda

| ORGANISMO PETICIONARIO                                               | TOTAL<br>ADQUISICIONES | PROPORCIÓN<br>DEMANDA |
|----------------------------------------------------------------------|------------------------|-----------------------|
| DIRECCION GENERAL DE TRAFICO. Mº DEL INTERIOR                        | 12.389.585,63 €        | 57,67%                |
| AYUNTAMIENTO DE MADRID                                               | 3.336.356,57 €         | 15,53%                |
| SOCIEDAD ESTATAL CORREOS Y TELÉGRAFOS, S.A.                          | 1.760.082,94 €         | 8,19%                 |
| DIR. GENERAL DE LA GUARDIA CIVIL                                     | 964.188,49 €           | 4,49%                 |
| Mº DEL INTERIOR (adquisiciones para D.G Policía y D.G Guardia Civil) | 750.661,50 €           | 3,49%                 |
| DEP. HACIENDA Y POLÍTICA FINANCIERA DEL GOBIERNO FORAL DE NAVARRA    | 404.298,51 €           | 1,88%                 |
| ORGANISMO AUTONOMO PARQUES NACIONALES                                | 318.891,87 €           | 1,48%                 |
| subtotal mayores demandantes                                         | 19.924.065,51 €        | 92,74%                |
| TOTAL DEMANDADO                                                      | 21.484.945,51 €        |                       |

Fuente: memoria aportada

Los datos de contratos basados aportados únicamente se refieren a un desglose del nº total de contratos por unidades de cada pedido e importe. Ni se indica el mecanismo de segunda licitación –en caso de haberse seguido–, ni el desglose por subtipo ni tipo de modelo de vehículo, fabricante ni demandante. Del total de 91 contratos, la gran mayoría son de 10 unidades, suponiendo casi un 90% del valor total de los contratos. Es la razón esgrimida por la DGRCC para únicamente exigir esa segunda licitación en pedidos de más de 11 unidades.

En resumen, el **mercado de vehículos de dos ruedas** está segmentado fundamentalmente en dos categorías principales **motocicletas y ciclomotores**. El **mercado global** ha presentado un duro ajuste en el periodo de crisis (sobre todo en ventas y no tanto en número de operadores) permaneciendo el precio medio estable en promedio. Se observa un especial dinamismo en la categoría de ciclomotores, especialmente en el modelo eléctrico. Respecto al **mercado estrictamente de aprovisionamiento público**, se ha caracterizado por una fuerte concentración de la oferta tanto del AM como, especialmente, de la ejecución a través de los contratos basados (menos productos en el catálogo desde 2009, menos empresas adjudicatarias con tres grandes empresas que acaparan el 90% de adjudicaciones en unidades y volumen de ventas).

### III.2.3 Utilización de la figura del Acuerdo Marco

Desde la CNMC se ha mostrado una clara preferencia por los Sistemas Dinámicos de Contratación (SDC) frente a la figura de los Acuerdos Marcos (AM)<sup>13</sup> por un motivo fundamental: el SDC evita el cierre de mercado que produce un AM ya que está abierto tras su adjudicación a potenciales nuevos entrantes. Las opciones que se abren con la nueva LCSP respecto a la tramitación electrónica de los expedientes debería ser un acicate en este sentido.

Se recuerdan sus ventajas:

- 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 del sistema. Esta argumentación no es una posición aislada de la CNMC sino que es compartida por la propia Comisión Europea<sup>14</sup>. 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>15</sup>.
- **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 la eficiencia no sólo como menor coste sino como la consecución de idénticos resultados con menores medios. Es decir, la eficiencia permite también valorar cuestiones tales como la calidad, continuidad, variedad e innovación de las prestaciones y de los servicios, siempre que sean objetivables.

---

<sup>13</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 uno 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 más recientemente el INF/CNMC/096/17 Informe 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) o en el Informe sobre el Anteproyecto de la LCSP (págs. 54 a 60)

<sup>14</sup> Muestra una postura coherente en el considerando 63 de la [Directiva 2014/24/UE](#). 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}. En la pág 80 se recoge una afirmación similar a la recogida por la 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>15</sup> OECD, *Guidelines for Fighting Bid Rigging in Public Procurement. Helping Governments to Obtain Best Value for Money* (2009)

- **La implantación de la contratación electrónica, además de conllevar significativas ganancias en eficiencia y transparencia,** va a resultar imperativa por mandato de la LCSP<sup>16</sup>, lo que facilitará la implantación de los SDC.

### **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 hasta dos años. 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 **con el fin de mitigar el impacto negativo** para la competencia, al constituir una barrera de entrada a las futuras licitaciones derivadas y porque aumenta el riesgo de colusión entre los participantes.

### **III.2.5 Valor estimado del contrato**

De acuerdo con la página 6 de la memoria, *“el valor estimado se ha fijado en 25.278.000,00€ para el total del acuerdo marco”*, en línea con la cláusula VI del PCAP. 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. Y a este respecto el valor estimado del contrato aumenta en 4 millones con respecto a la ejecución del AM vigente (en el seno del cual se han gastado 21 millones de euros).

Si bien se reconoce que dicho importe es una estimación basada en los estudios realizados de evaluación de necesidades, se recomendaría que dicho estudio sea reforzado indicando no sólo el ahorro potencial sino la previsible reposición por obsolescencia de los vehículos, calculando tiempos de amortización y otros factores, a fin de que la estimación del gasto sea lo más precisa posible<sup>17</sup>. En definitiva, se insta a hacer una previsión pormenorizada en función de las necesidades y previsiones y del parque de motocicletas existente, teniendo en cuenta la antigüedad de las mismas. De lo contrario, si no existen previsiones de aumento de demanda y teniendo en cuenta el contexto de estabilidad precios de los últimos años, puede darse al mercado un mensaje equivocado, creando un

---

<sup>16</sup> Concretamente, véase tanto la exposición de motivos como la Disposición adicional decimoquinta de la Ley sobre las normas relativas a los medios de comunicación utilizables en los procedimientos regulados en la Ley.

<sup>17</sup> Por ejemplo, y tal como se menciona en la memoria, en el año 2015, se experimentó el mayor gasto, debido a la compra de 1000 escúteres por parte de la empresa Correos. Teniendo en cuenta la vida de una motocicleta de estas características, debería poder preverse que no se van a realizar, en la duración inicial de dos años del AM, nuevas compras por ese volumen, por más que las necesidades de otros organismos puedan ser otras que finalmente puedan equipararse al volumen de compras de 2015.

cierto incentivo a que las ofertas de los operadores presenten precios no tan competitivos como sería deseable.

Por otro lado, existe una previsión en la memoria de acuerdo con la cual se realiza una estimación de la posible baja media de licitación de los bienes incluidos en este AM. Este porcentaje de baja no debería ser objeto de comunicación a los licitadores para evitar comportamientos de coordinación de precios y ofertas entre los mismos.

### **III.2.6 Participantes en el Acuerdo Marco**

En la Cláusula VIII.4.3 PCAP y posteriormente en la pág. 16 y el Anexo VIII.1, se hace referencia a la condición de fabricante de los participantes en el Acuerdo Marco. Ya en el [INF/CNMC/154/2016](#), así como en el [INF/CNMC/215/2017](#), la CNMC tuvo ocasión de pronunciarse al respecto porque la redacción es sustancialmente idéntica (pliegos del AM de vehículos comerciales industriales ligeros y vehículos pesados).

Aunque la lectura 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 es que **la redacción del texto denota cierta preferencia por licitadores que ostente la condición de fabricante**. Ello es observable en aspectos como que el título de la cláusula no es el de *participantes del AM*, de carácter mucho más abierto, sino el de “*condición de fabricante*”.

Esta interpretación conlleva posibles efectos negativos sobre la competencia. En primer lugar, restringe el número de potenciales licitadores en el AM, dado que los operadores de este mercado que no tengan la condición de fabricante podrían considerarse excluidos por el PCAP, con los consiguientes perjuicios en términos de ofertas presentadas y calidad-precio de las mismas. En segundo lugar, la necesidad de que los fabricantes fueran los que otorguen la autorización para poder acudir a la licitación, podría dar como resultado la existencia comportamientos estratégicos de éstos que dificultasen el acceso al mercado de los comercializadores.

De la observación del AM vigente, y del anterior, de 2009, con respecto a las empresas adjudicatarias, se advierte que todas ellas tienen la condición de fabricante, con lo que efectivamente existen indicios de que en la práctica esta potencial limitación pudiera existir.

Por lo anterior, se recomienda la ausencia de preferencia (tanto expresa como a través de matices como los señalados) por un tipo de licitador frente a otro, de forma que el propio texto del PCAP admita claramente la participación en pie de igualdad a cualquier tipo de operadores, sin facilitar comportamientos potencialmente estratégicos de los fabricantes.

### **III.2.7 Solvencia económica y financiera**

Los requisitos mínimos de solvencia económica y financiera aparecen profusamente descritos para cada tipo de motocicleta de cada sublotte en el

apartado VIII.3 de los PCAP. En el caso de licitar a varios sublotés, el volumen anual de negocios en cada uno de los últimos tres años concluidos deberá ser igual o superior a la suma de los importes exigidos para los sublotés a los que se licite<sup>18</sup>.

Cabe recordar que el artículo 75 c) del TRLCSP indica que la solvencia podrá acreditarse mediante la declaración sobre el volumen global de negocios y, en su caso, sobre el volumen de negocios en el ámbito de actividades correspondiente al objeto del contrato, referido como máximo a los tres últimos ejercicios disponibles en función de la fecha de creación o de inicio de las actividades del empresario, en la medida en que se disponga de las referencias de dicho volumen de negocios.

**A diferencia de otros AM analizados, donde el volumen anual de negocios se consideraba en alguno de los últimos tres años concluidos, en este caso debe serlo para cada uno de ellos.** Este endurecimiento del requisito de la solvencia con respecto a los años no se compadece con el valor estimado del contrato. Ya se ha señalado en numerosos informes que esto puede representar una barrera de entrada y que deberían preverse los instrumentos precisos –o flexibilizadores- para introducir elementos correctores para empresas que no puedan acreditar ese volumen sostenido durante tres años, no por una cuestión de solvencia *per se* sino más bien por otros factores (son de nueva creación).

Por otro lado, sin perjuicio de que se trate de uno de los medios legalmente establecidos en el TRLCSP (y en LCSP), esta CNMC **cuestiona la idoneidad del volumen de negocio *per se*** como parámetro para evaluar la solvencia económica y financiera. En efecto, **el volumen de negocios 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 (art. 87 LCSP) –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, dentro de las opciones que permite la ley.

Como ya se ha anticipado, con independencia de los montantes de volumen de negocio, se recomendaría que los PCAP establecieran **mecanismos alternativos de acreditación** de esta solvencia para aquellos suministradores cuya creación se

---

<sup>18</sup> En general la normativa de contratos vincula el volumen anual de negocios al presupuesto de licitación (y no a la adjudicación), si bien hay algunas diferencias entre el TRLCSP y la LCSP: La ley actual no establece regulación expresa del volumen de negocios exigible cuando se trate de varios lotes. No obstante, la ley nueva (art. 87.1. a) señala que: “*Cuando un contrato se divida en lotes, el presente criterio (importe igual o superior al exigido en el anuncio de licitación o, en su defecto, al establecido reglamentariamente) se aplicará en relación con cada uno de los lotes. No obstante, el órgano de contratación podrá establecer el volumen de negocios mínimo anual exigido a los licitadores por referencia a grupos de lotes en caso de que al adjudicatario se le adjudiquen varios lotes que deban ejecutarse al mismo tiempo*”. Esto parece permitir la modulación de esta exigencia por el órgano de contratación.

ha producido en los 3 últimos años y por ende no pueden acreditar la solvencia para ese período completo. De lo contrario, se está produciendo **de facto, un cierre efectivo del mercado a nuevos entrantes**.

Cabe recordar que la nueva LCSP (art. 86), contempla para determinados casos que, cuando por una razón válida el operador económico no esté en condiciones de presentar las referencias solicitadas, se le autorizará a que presente otros instrumentos de acreditación. E igualmente, para los contratos de suministro, se contempla expresamente la situación peculiar de las empresas de nueva creación.

Aunque el mercado de fabricantes de motocicletas puede presentar elevadas barreras y costes de entrada, con previsiblemente un reducido número de nuevos entrantes, debido a la naturaleza del mismo (pocas empresas en el sector) ello no justifica que desde la Administración Pública se impongan trabas adicionales a los nuevos entrantes. Así, se recomienda que se reconduzcan dichas previsiones hacia otras que no limiten la competencia.

Por último, se valora positivamente que la solvencia sea determinada a nivel de sub lote, 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 (contrato basado) permitiría realizar un análisis de proporcionalidad de los mismos, por lo que se sugiere al órgano proponente la inclusión de dicho extremo, a fin de proceder, en su caso, a un mejor ajuste de la solvencia económica.

### **III.2.8 Solvencia técnica y profesional**

El apartado 4.2 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.

Tal y como ya se hiciera en informes precedentes por parte de esta Comisión<sup>19</sup>, procede afirmar que la exigencia de un mínimo de cuarenta centros de asistencia está impidiendo el acceso al AM a un número relevante de operadores de ámbito territorialmente más 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, como es de esperar, dado que el actual AM tiene entidades adheridas.

Se recomienda por ello que si, efectivamente, los servicios prestados en estos centros son esenciales, se sustituya el criterio territorial por otro que efectivamente garantice una adecuada prestación y calidad de los servicios contratados (por

---

<sup>19</sup> Deben citarse los [INF/DP/0002/14](#) e [INF/CNMC/159/17](#), en ambos casos sobre pliegos que rigen la celebración de Acuerdos Marco para el suministro de vehículos turismos.

ejemplo, la mayor celeridad en el suministro de vehículos o en las tareas de reposición).

### **III.2.9 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 IX 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 son los siguientes: (i) el criterio precio se valorará con 55 puntos, (ii) otros criterios de valoración que deben ser destacados: características técnicas y equipamiento, en particular aspectos medioambientales, y de seguridad, dimensiones, carrocería o motor.

Se realizan a continuación una serie de observaciones al respecto:

En el AM se advierte una cierta **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 y de alto valor económico, así como con importantes externalidades (como pudieran ser las medioambientales, costes sanitarios derivados de accidentes por contar con un parque antiguo...), los pliegos deberían simplificar en lo posible las fórmulas y criterios para facilitar su comprensión.

Los pliegos incluyen tres fórmulas diferentes a aplicar en función del subcriterio y, en su caso, incluso en función del tipo de vehículo, con diferentes niveles de subpuntuaciones, así como otros criterios de valoración dual SI/NO, a lo que se añade que deben tener en consideración los umbrales de saciedad propuestos para cada uno de los lotes.

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.

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. Tanto la ausencia de puntuación como la linealidad 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<sup>20</sup>, a partir del cual las bajadas de presupuestos efectivas no permitan obtener diferencias en la puntuación obtenida.

---

<sup>20</sup> Por el contrario, umbrales de saturación en la puntuación de determinados parámetros, como los plazos de garantías, son valorados positivamente.

Se perfila como necesario un **cuidadoso cálculo del precio máximo** de licitación. Estos precios máximos de referencia aparecen recogidos en los Anexos I a III de los PCAP. Se desconoce cómo se han calculado o las fuentes de las que se ha servido la DGRCC para fijarlos. 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 presenten una equivalencia al precio de mercado.

Por otra parte, en este caso, podría justificarse que dada la relevancia del parque de vehículos a contratar y su efecto sobre la contaminación, se **establezcan criterios que incentiven la presencia de ofertas poco contaminantes**, sin afectar a la eficiencia económica. En ese sentido, sería aconsejable que en los criterios medioambientales se enfatice el consumo medio de litros por km, que debería ser un factor decisivo para la elección de un modelo u otro de vehículo (ciclo de vida del producto).

Se recomienda que se incluya este criterio de valoración, teniendo en cuenta además que debería incluirse el oportuno estudio sobre consumo y eficiencia energética de cada modelo, para proceder a una selección más ajustada, combinando precio y eficiencia.

### ***III.2.10 Adjudicación de los contratos basados en el AM***

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 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 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.

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.

Esta nueva licitación permitiría introducir competencia adicional entre los operadores que son parte del AM y obtener mejor relación calidad precio y precios más ajustados. 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 se trate en cada caso. Todo ello, teniendo en cuenta que esta segunda licitación debería realizarse minimizando los costes de gestión al mínimo imprescindible.

El hecho de que en este AM se haya decidido fijar un umbral a partir del cual se acudirá a una segunda licitación (compras de más de 11 vehículos) suaviza la recomendación anterior pero no la elimina completamente. 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.

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

Existe un consenso generalizado sobre la necesidad de 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>21</sup>.

Esta incorporación conllevaría notables beneficios para el grado de conocimiento de la normativa de competencia por parte de los destinatarios del pliego, reflejando igualmente las consecuencias sancionadoras que pudieran producirse, con el consiguiente efecto disuasorio, a la vez que no supondría carga administrativa alguna ni para los operadores ni para la Administración contratante.

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 al ámbito administrativo de competencia, sino que puede constituir ilícito penal de acuerdo con el artículo 262 del Código Penal<sup>22</sup>.

---

<sup>21</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>22</sup> Art. 262 del Código 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*

Adicionalmente, y teniendo en cuenta el impulso que la nueva normativa de contratación pública otorga a la figura de la declaración responsable, se considera oportuna también la inclusión dentro de un modelo de declaración contemplado para esa finalidad de un inciso en el que los licitadores hagan constar de manera expresa su compromiso de no participar en prácticas anticompetitivas en la licitación a la que optan, de nuevo remarcando las consecuencias atribuibles en caso de incumplimiento, en especial la relativa a la prohibición de contratar con las Administraciones Públicas.

En esta misma línea, la OCDE recomienda<sup>23</sup> 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 Acuerdo Marco desde el punto de vista de la competencia efectiva en los mercados y la regulación económica eficiente, realizando las siguientes recomendaciones:

- Se considera que en aras de una mayor transparencia deberían adjuntarse a la CNMC, junto con el resto de documentación, los resultados de los estudios de mercado y de las necesidades a satisfacer a la hora de elaborar los nuevos pliegos. Ello facilitaría la comprensión de las decisiones tomadas y su evaluación por esta Comisión.
- Es imprescindible una aproximación holística respecto a la publicación y validación de los datos relativos a expedientes de contratación pública. 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 implantar los Sistemas Dinámicos de Contratación (SDC) frente a los Acuerdos Marco (AM), dado el carácter restrictivo de estos últimos.

---

*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”.*

<sup>23</sup> 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”.

- En relación con los participantes, debe defenderse la eliminación de todos aquellos matices interpretativos que pudieran señalar una potencial preferencia por fabricantes frente a otro tipo de operadores.
- Se recomienda que con objeto de no dificultar el acceso al AM a nuevos entrantes, se establezcan mecanismos flexibilizadores en la valoración de los requisitos de solvencia que, garantizando la prestación de los servicios para la Administración, promuevan la competencia efectiva.
- Respecto a la solvencia técnica, la exigencia de un mínimo de cuarenta centros de asistencia técnica en todo el territorio nacional puede reducir el número de operadores de ámbito menor al nacional. En ese sentido se debería sustituir el criterio territorial por otro que garantizara la adecuada prestación y calidad de los servicios contratados como la rapidez en el suministro de vehículos o en las tareas de reposición y reparación.
- En relación con los criterios de adjudicación, se recomienda una mayor claridad de los mecanismos de puntuación. Se recomienda que se establezcan criterios que incentiven la presencia de ofertas poco contaminantes, por ejemplo, ponderando aspectos como el consumo de gasolina de los vehículos.
- Se señala la preferencia por segundas licitaciones para adjudicar los contratos basados en el AM frente a la opción de adjudicaciones directas, para aprovechar así la eficiencia de la dinámica competitiva.
- Se recomienda robustecer el conocimiento de la normativa contra la colusión, explicitada en los propios Pliegos, así como el grado de compromiso de los operadores para promover la ausencia de comportamientos de esta naturaleza.

