

# **INFORME SOBRE EL ACUERDO MARCO PARA LA SELECCIÓN DE EMPRESAS QUE EJECUTEN OBRAS EN LAS BASES, ACUARTELAMIENTOS Y ESTABLECIMIENTOS DEL EJÉRCITO DE TIERRA EN EL TERRITORIO NACIONAL**

**INF/CNMC/456/23**

13 de diciembre de 2023

**[www.cnmc.es](http://www.cnmc.es)**

## **INFORME SOBRE EL ACUERDO MARCO PARA LA SELECCIÓN DE EMPRESAS QUE EJECUTEN OBRAS EN LAS BASES, ACUARTELAMIENTOS Y ESTABLECIMIENTOS DEL EJÉRCITO DE TIERRA EN EL TERRITORIO NACIONAL**

**Expediente nº: INF/CNMC/456/23**

### **SALA DE COMPETENCIA**

#### **Presidenta**

D<sup>a</sup>. Cani Fernández Vicién

#### **Consejeros**

D<sup>a</sup>. María Jesús Martín Martínez

D. Bernardo Lorenzo Almendros

D. Xabier Ormaetxea Garai

#### **Secretario del Consejo**

D. Miguel Bordiu García-Ovies

En Madrid, a 13 de diciembre de 2023.

Vista la solicitud de informe de la Dirección de Asuntos Económicos del Ejército de Tierra del Ministerio de Defensa, sobre el Acuerdo marco para la selección de empresas que ejecuten obras en las bases, acuartelamientos y establecimientos en territorio nacional, que tuvo entrada en la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) el 26 de octubre de 2023, en ejercicio de las competencias que le atribuye el artículo 5.2 de la [Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la CNMC](#), la Sala de Competencia acuerda emitir el presente informe.

## 1. ANTECEDENTES

La figura del **Acuerdo Marco** (en adelante, AM) se regula en los artículos 218 y ss. de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (en adelante, LCSP)<sup>1</sup> y permite que uno o varios órganos de contratación, por un lado, preestablezcan una serie de condiciones o términos que serán comunes a todos los contratos que se adjudiquen durante la vigencia del AM y, por otro, seleccionar a una o varias empresas a los que adjudicarles aquellos contratos (contratos basados en el AM).

Los AM se estructuran en dos fases: una primera en la que se eligen uno o varios licitadores y se definen los elementos esenciales del contrato (pre-contrato o AM); y, una segunda donde se concretan definitivamente las prestaciones a contratar (en caso de que el AM no lo hiciera) y se elige definitivamente al contratista con quien se formalizará el contrato (en el supuesto en el que el AM se hubiera celebrado con varios licitadores). Dependiendo de si el AM determina todos los términos o condiciones requeridos para la contratación de las prestaciones habrá o no una segunda licitación para concretarlos y adjudicar cada contrato entre los licitadores firmantes del AM.

En cuanto a la **utilización de la figura del AM**, cabe destacar la LCSP recoge expresamente que **no debe realizarse de forma abusiva o de modo que la competencia se vea obstaculizada, restringida o falseada** (artículo 219 LCSP).

Según la información remitida por el Ejército de Tierra, se pretende celebrar un AM de **obras de primer establecimiento, de reforma, de restauración, de rehabilitación o gran reparación, de reparación simple, de conservación, de demolición y mantenimiento en las infraestructuras de las bases, acuartelamientos y establecimientos militares en todo el territorio nacional**<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> El apartado 7 de dicho artículo 229 establece los procedimientos para esta contratación centralizada: obras, suministros o servicios centralizados podrá efectuarse a través de los siguientes procedimientos: a) mediante la conclusión del correspondiente contrato, b) a través de acuerdos marco, c) a través de sistemas dinámicos de adquisición.

<sup>2</sup> En un primer momento se remitió para informe los borradores de pliegos de cláusulas administrativas (PCAP) que regulan el AM. Según informa el Ejército de Tierra, en el expediente de AM no consta PPT, ya que las obras que se ejecuten al amparo de Acuerdo marco serán definidas en detalle en los Documentos de licitación y los Proyectos que rijan las segundas licitaciones de los contratos basados. En contestación a un posterior requerimiento de información de esta CNMC, se aportó documentación adicional al PCAP (borrador de Informe razonado de necesidad, Documento de Licitación, información los actuales AM de

Concretamente, el AM pretende englobar las obras necesarias para reformas de interiores, adecuaciones y acondicionamiento de espacios, rehabilitación e impermeabilización de exteriores, reparación de techos, reparación de instalaciones, instalación o reforma de sistemas de climatización y, en general, todas aquellas obras de mantenimiento, reparación, ampliación o mejoras necesarias para garantizar el correcto funcionamiento ordinario de los edificios e instalaciones del Ejército de Tierra.

Además, el Ejército de Tierra manifiesta que esta iniciativa de racionalización de la contratación de obras pretende, por un lado, agilizar su contratación ya que la tramitación de los procedimientos abiertos se dilata en el tiempo y, por otro lado, realizar una mejor contratación.

Según la información remitida, distintos órganos de contratación del Ejército de Tierra han venido realizando distintos acuerdos marcos sobre este objeto dentro de su área de responsabilidad geográfica (ARG)<sup>3</sup>. Si bien se indica que estos AM se están ejecutando de forma satisfactoria, aprovechando el conocimiento adquirido por dichos órganos de contratación, se pretende la realización de un **único Acuerdo marco cuyo alcance se extienda por todo el territorio nacional - dividido en lotes, en función del importe del valor estimado y de criterios geográficos y organizativos** - para establecer una total uniformidad de condiciones en todas las obras que afecten los edificios del Ejército de Tierra, cuyos importes estén comprendidos entre 5.000 euros e inferiores a 500.000 euros (impuestos excluidos) por obra, así como la regulación y el establecimiento de las condiciones generales y técnicas por las que se regirán todos los contratos basados.

El AM proyectado integra a los distintos órganos de contratación del Ejército de Tierra, sin perjuicio de que se puedan adherir otros órganos de contratación de la estructura del Ministerio de Defensa y la Guardia Civil<sup>4</sup>.

Desde la **óptica de promoción de la competencia**, la CNMC ha analizado en diversas ocasiones borradores de pliegos de contratación para la adquisición de variados bienes y servicios canalizados a través de sistemas de racionalización

---

ámbito territorial y un análisis Valor Estimado y lotes en base a información remitida de los diferentes órganos de contratación territoriales).

<sup>3</sup> Concretamente, las Jefaturas de Intendencia de Asuntos Económicos Sur, Este y Oeste, así como la DIAE para el ARG de Madrid y Castilla La-Mancha.

<sup>4</sup> Este AM no viene recogido en el [Plan Anual de Contratación Centralizada \(PACC\) de 2023](#) del Ministerio de Defensa.

técnica de la contratación (AM y contrato centralizados)<sup>5</sup>. Si bien, esta es la primera vez que se analiza un AM para la contratación de obras, las recomendaciones para mejorar el diseño de los pliegos de contratación realizadas por la CNMC como órgano consultivo para maximizar la concurrencia, la competencia y la eficiencia de cada licitación, son trasladables a la contratación de obras.

Adicionalmente, cabe recordar que la CNMC está actualmente trabajando en la **actualización de la [Guía sobre contratación pública y competencia \(2011\)](#)**, en concreto en la fase III dedicada a **la preparación y diseño de las licitaciones públicas** en la que se darán pautas sobre, entre otras cuestiones, la utilización de las técnicas de racionalización de la contratación pública, con la idea de maximizar la eficiencia de nuestros procesos de contratación pública<sup>6</sup>. Finalmente, cabe recordar que la CNMC también lleva a cabo investigaciones de conductas anticompetitivas en el marco de licitaciones públicas<sup>7</sup>.

## 2. CONTENIDO

El Acuerdo Marco proyectado presenta una serie de características que se detallan en la tabla recogida a continuación:

### Cuadro nº 1. Síntesis de las características del AM de obras analizado

<b>Valor estimado<sup>8</sup></b>	Total 376.993.575€ (SARA <sup>9</sup> ). Los contratos basados no serán SARA y podrán financiarse con Fondos NextGenerationUE.
-----------------------------------	--

<sup>5</sup> Todos los informes sobre pliegos de contratación elaborados por la CNMC desde la óptica de promoción de la competencia pueden consultarse en [la página web de la CNMC](#).

<sup>6</sup> En la citada Guía ya se recogen recomendaciones sobre el uso de los acuerdos marco y que están siendo desarrolladas y actualizadas. En la [web de la CNMC](#) está disponible el progreso de este proyecto de actualización. En paralelo se ha tramitado una [consulta pública](#) sobre las barreras a las que se enfrentan las pymes a la hora de acceder a la contratación pública.

<sup>7</sup> Por ejemplo, Resolución de la CNMC de 5 de julio de 2022, [S/0021/20: OBRA CIVIL 2](#), las empresas que formaban el cártel compartían información estratégica de sus ofertas (ej. las proposiciones técnicas) e información comercial sensible como su intención de concurrir o no en licitaciones públicas de obra civil durante 25 años.

<sup>8</sup> En el anexo de este informe se incluye una tabla que recoge el desglose del valor estimado por lotes.

<sup>9</sup> Recientemente se ha publicado el [Reglamento Delegado \(UE\) 2023/2495 de la Comisión de 15 de noviembre de 2023 que modifica la Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo](#) que modifica los umbrales para los contratos públicos de obras, suministros y

<b>Duración</b>	1 año y posibilidad de 3 de prórroga.
<b>Lotes<sup>10</sup></b>	<p>26 lotes según doble criterio de clasificación: zonas geográficas e importe económico. Para cada zona geográfica<sup>11</sup> se prevén dos categorías de lotes:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Categoría 1: Obras iguales o superiores a 5.000 euros e inferiores a 80.000 euros de valor estimado (sin impuestos).</li> <li>-Categoría 2: Obras iguales o superiores a 80.000 euros e inferiores a 500.000 euros de valor estimado (sin impuestos).</li> </ul>
<b>Clasificación</b>	Se exigirá, cuando proceda, en los contratos basados.
<b>Solvencia económica - financiera</b>	<p>En caso de no contar con la clasificación exigida, el volumen mínimo anual del licitador referido al año de mayor volumen de negocio de los 3 últimos concluidos deberá ser al menos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Lotes de categoría 1: 40.000 euros</li> <li>-Lotes categoría 2: 250.000 euros</li> </ul> <p>En caso de licitar a varios lotes, se deberá acreditar una solvencia igual a la suma de la solvencia exigida para cada lote a los que se licita, pero disminuyendo por la mitad la solvencia exigida para cada nuevo lote al que licite. Los primeros lotes serán aquellos de mayor importe<sup>12</sup>.</p>

servicios y los concursos de proyectos sujetos a regulación armonizada (SARA). Concretamente, a partir del 1 de enero de 2024, el umbral SARA de los contratos de obras asciende a 5.538.000 euros.

<sup>10</sup> Se incluye en el anexo de este Informe el detalle de los lotes.

<sup>11</sup> Las distintas zonas son: Madrid- Castilla Mancha; Cataluña - Valencia; Baleares; Aragón-Navarra-La Rioja; Galicia-Asturias; Burgos-Soria-País Vasco-Cantabria; Galicia-Asturias; Castilla y León (menos Burgos y Soria); Andalucía oriental-Murcia; Andalucía occidental-Extremadura; Ceuta; Melilla; Sta. Cruz Tenerife; Las Palmas.

<sup>12</sup> Adicionalmente se prevé que en el caso de que la solvencia total presentada por un licitador sea inferior a la exigida para todos los lotes a los que se presenta, se considerará acreditada la solvencia según la prioridad expresada por el licitador en la presentación de la oferta. Por otro lado, la misma cláusula 9 del PCAP prevé que: *“En cuanto a la solvencia Económico-financiera si presenta ofertas a varios lotes, este el volumen anual de negocios será igual o superior al sumatorio del valor indicado para cada uno de ellos.”*

<p><b>Solvencia técnica y profesional</b></p>	<p>Acreditar mediante certificados de buena ejecución (superiores a 5.000 euros) haber realizado en el curso de los últimos 3 años obras de construcción, mantenimiento, reparación, ampliación o mejora similares (mismo código CPV<sup>13</sup>), por un importe anual superior a:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Lotes de categoría 1: 30.000 euros</li> <li>-Lotes categoría 2: 200.000 euros</li> </ul> <p>En caso de licitar a varios lotes, se deberá acreditar una solvencia igual a la suma de la solvencia exigida para cada lote a los que se licita, pero disminuyendo por la mitad la solvencia exigida para cada nuevo lote al que licite. Los primeros lotes serán aquellos de mayor importe.</p>
<p><b>Nº máx. lotes a los que presentar oferta y/o resultar adjudicatario un mismo licitador</b></p>	<p>Sin límite.</p>
<p><b>Nº máximo de adjudicatarios por lote</b></p>	<p>Un máximo de 30 adjudicatarios por lote.</p>
<p><b>Nº mínimo de licitadores en los contratos basados</b></p>	<p>Si el nº de licitadores de cada contrato basado es inferior a 8 (por lote), el órgano de contratación puede desistir del procedimiento de adjudicación del contrato basado.</p>
<p><b>Criterio adjudicación del AM</b></p>	<p>Cuando por cada lote se presenten más del máx. de adjudicatarios establecidos (30) que cumplan con los criterios de solvencia, se aplica el siguiente criterio:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Descuento sobre beneficio industrial (cuantificable automáticamente).</li> </ul> <p style="text-align: right;"><b>Pi= Dmax</b></p>

<sup>13</sup> CPV: 45000000-7 Trabajos de construcción. Se excluyen las obras puras de mantenimiento sectorial, como la instalación de ascensores, calderas o las obras específicas que se correspondan exclusivamente con uno de los siguientes CPV comprendidos entre los que se especifican en el apartado siguiente (“45200000-9 Trabajos generales de construcción de inmuebles y obras de ingeniería civil; 45400000-1 Acabado de edificios”).

	<p style="text-align: center;"><b>Cálculo Beneficio Industrial Ofertado:</b></p> <p style="text-align: center;"><math>Dbi = Dmax * 6/100</math></p> <p style="text-align: center;"><math>Bio = 6 - Dbi</math></p> <p>Siendo:</p> <p style="text-align: center;">Pi: Puntuación obtenida por la oferta valorada</p> <p style="text-align: center;">Dmax: % de descuento sobre beneficio industrial ofertado por los licitadores</p> <p style="text-align: center;">Dbi: Diferencial Beneficio Industrial</p> <p style="text-align: center;">Bio: Beneficio Industrial Ofertado</p>
<p><b>Criterios adjudicación de los contratos basados</b></p>	<p>Se prevé segunda licitación.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Criterio 1: (80-100 puntos) Descuento sobre beneficio industrial (se debe respetar el porcentaje de descuento ofertado en el AM).</li> <li>- Criterio 2: (0-20 puntos) Delegación área geográfica (valoración de la Delegación de la empresa en un radio cercano a la zona geográfica en la que se ejecute la obra).</li> </ul>
<p><b>Garantías</b></p>	<p>Solo se exige garantía definitiva en los contratos basados (5% del VE).</p>
<p><b>Condiciones especiales de ejecución</b></p>	<p>Medioambiental: declaración responsable sobre sometimiento al Reglamento (CE) nº 1907/2006, de 18 de diciembre de 2006, relativo al registro, la evaluación, la autorización y la restricción de las sustancias y preparados químicos (REACH).</p> <p>Social: certificación del representante de los trabajadores de que la empresa está al corriente pago de salarios; certificación positiva del cumplimiento convenios OIT (sobre igualdad remuneración y discriminación empleo); ausencia de resoluciones sancionadoras firmes por el incumplimiento de la normativa de riesgos laborales; acreditación pago a subcontratistas.</p> <p>Otras: cumplimiento condiciones recogidas en los pliegos para la subcontratación, en materia de protección de datos, adscripción de medios materiales y personales suficientes y sobre cesión y subrogación.</p>

	Incumplimiento supone la aplicación de penalidades.
<b>Subcontratación</b>	Permitida. Límite a determinar en los contratos basados (no superior al 50% del importe de adjudicación (anexo II del PCAP).

Fuente: elaboración propia a partir del contenido del PCAP del borrador de AM de obras.

### 3. VALORACIÓN

#### 3.1. Observaciones generales

La CNMC valora de forma positiva todas aquellas medidas encaminadas a lograr mayores cotas de eficiencia en la contratación pública, entre las que se encuentran las técnicas de racionalización de la contratación pública y los Acuerdos Marco en particular.

Sin embargo, lo anterior no obsta para recordar que tal búsqueda de eficiencia y ahorro presupuestario a corto plazo debe efectuarse sin menoscabo de los principios garantes de una competencia efectiva, entre otros: (i) facilitar la libertad de acceso a la licitación; (ii) evitar la discriminación entre operadores, en cuanto potenciales licitadores; (iii) minimizar los riesgos dinámicos de reducción del número de licitadores que podría reducir la tensión competitiva en las licitaciones derivadas y (iv) minimizar el riesgo de comportamientos de carácter colusorio constitutivos de infracción de la normativa de defensa de la competencia<sup>14</sup>.

Con carácter previo al análisis pormenorizado de las condiciones recogidas en el AM, cabe señalar que en **términos generales se considera positivo que:**

- Se utilice **el procedimiento abierto tanto para la celebración del AM como para las contrataciones derivadas del mismo**, ya que es el procedimiento que menos restricciones a la concurrencia introduce, ya

<sup>14</sup> Entre ellos, el artículo 1 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia e, incluso, del artículo 101 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Véanse los Informes de la CNMC sobre borradores de Acuerdo marco y contratos centralizados se encuentran disponibles en su página web: <https://www.cnmc.es/ambitos-de-actuacion/promocion-de-la-competencia/contratacion-publica#analisis-pleigos>

que se pueden presentar todas aquellas empresas que reúnen la capacidad y solvencia exigidas<sup>15</sup>.

- Se **divida en lotes de distinta cuantía y zona geográfica**, lo cual debería favorecer que empresas de distinto tamaño puedan participar, siempre y cuando los criterios de solvencia y adjudicación sean claros, objetivos y proporcionados al objeto del contrato.

Sin embargo, se han detectado distintos aspectos que se consideran susceptibles de mejora para evitar o minimizar los riesgos que para la competencia pueden derivarse del mismo.

## 3.2. Observaciones particulares

### 3.2.1. Análisis previo del mercado para una correcta toma de decisiones

Resulta esencial realizar un adecuado análisis del mercado (oferta y demanda) como requisito imprescindible para una satisfacción óptima de las necesidades que se pretenden satisfacer con la licitación pública.

El Ejército de Tierra ha aportado algunos datos sobre los AM de obras que están ejecutando en la actualidad algunos de sus órganos de contratación, sin embargo, de los mismos no puede extraerse información suficiente a este respecto, de forma que se pueda valorar si las decisiones sobre el diseño del AM (ej. lotes, requisitos de solvencia, duración, etc.) son favorecedoras de la competencia<sup>16</sup>.

---

<sup>15</sup> Sobre las ventajas que generan los procedimientos abiertos en términos económicos puede consultarse el Estudio de la CNMC "[Radiografía de los procedimientos de contratación pública en España](#)" (2019) en el que se compró que cada licitador adicional que participa en un procedimiento reduce el precio de adjudicación en un 2% de media.

<sup>16</sup> Se ha remitido escasa información sobre valores estimados de los lotes de los AM vigentes. Sin embargo, no se aporta información sobre las denominaciones o el número de expediente de esos AM u otra información como los niveles de concurrencia por lotes. Respecto de los contratos basados de esos AM tampoco se aportan datos como número de licitaciones y de contratos, cuotas de mercado fecha, inicio de ejecución, criterios de adjudicación o empresas licitadoras de los contratos basados.

En este sentido, se recomienda que los estudios de mercado en los que se apoye el diseño de las licitaciones públicas tengan en consideración las siguientes variables:

Por el lado de la **oferta**, la estructura del sector de la construcción y obras en cuanto a número de operadores, 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, en diferenciación de productos, proposición técnica), demografía empresarial (salida y entrada de empresas), presencia de pymes y nuevos entrantes, segmentación y especialización de los operadores, innovación tecnológica, o el marco regulatorio principal que lo condiciona, si procede. Todo ello referido a la situación actual, evolución en los últimos años y perspectivas futuras. Por ejemplo, debe considerarse la evolución del sector de la construcción en los últimos años (pandemia, crisis suministro y subidas de precios de los materiales, etc..).

Adicionalmente, se recomienda realizar una evaluación ex post de licitaciones de objeto similar. Así, resulta de gran utilidad el análisis de la participación en los AM y en la oferta derivada que distintos órganos de contratación del Ejército de Tierra han licitado hasta la fecha. En este sentido, son relevantes aspectos como el número y perfil empresarial de los firmantes del AM, el número de licitadores y adjudicatarios en los contratos derivados en cada lote, en términos de número de contratos basados, unidades y valor económico, el valor del contrato medio adjudicado por CPV y por lote, proporción entre licitadores y adjudicatarios, descuentos obtenidos o análisis de bajas alcanzadas respecto al precio máximo de licitación, o descuentos respecto al beneficio industrial, concentración de la demanda y de la oferta<sup>17</sup>, entre otros muchos<sup>18</sup>. Igualmente, el análisis de otros Acuerdos marco de obras de otras Administraciones permite extraer información de utilidad sobre el nivel de concurrencia, competencia y eficiencia económica de las licitaciones derivadas de los mismos. En este sentido, es esencial que se publiquen adecuadamente los contratos basados de los Acuerdos marco y que se facilite su localización en la Plataforma de Contratos del Sector Público.

---

<sup>17</sup> El porcentaje de contratos -en número y cantidad- que acumula el/los principal(es) adjudicatario(s).

<sup>18</sup> Por ejemplo, las referencias a los expedientes de contratación, a los CPV y a los CNAE, que faciliten su acceso y análisis comparativo.

Por lo que se refiere a **la demanda**, se recomienda analizar la ejecución de los Acuerdos Marco del Ejército de Tierra vigentes (aunque el AM proyectado sea de alcance territorial superior) hasta la actualidad y estimar las necesidades futuras con una visión estratégica y no una mera extrapolación de necesidades históricas. En este sentido, debe considerarse los inmuebles que entran dentro del AM y sus previsiones de obras de las incluidas en el AM. Esta información, es de gran utilidad entre otras cuestiones, de cara al diseño de los lotes y cálculo del valor estimado.

Por tanto, se insiste en que a través de un riguroso conocimiento del mercado se estará en disposición de diseñar un procedimiento atractivo para las empresas del sector y que resuelva eficaz y eficientemente las necesidades de obras del Ejército de Tierra. Además, se dispondrá de información de utilidad que permita valorar adecuadamente las ofertas e incluso identificar si hay indicios de colusión en ellas<sup>19</sup>. Igualmente, se podrá valorar el potencial estratégico de la contratación pública. **En definitiva, los riesgos de ineficiencias en la contratación e impacto en la competencia sin un riguroso análisis previo son muy elevados, especialmente en este sector. Por todo lo anterior se recomienda que en la memoria que acompañe a los pliegos se recoja la información de mercado señalada.**

Se recuerda que este ejercicio de análisis de mercado puede articularse, además de a través del análisis interno que realice el órgano contratante sobre la base de sus datos y de fuentes públicas externas (ej. Plataforma de contratos del sector pública, INE etc.), mediante estudios de mercado o la realización de **consultas preliminares de mercado** (artículo 115 LCSP)<sup>20</sup>.

---

<sup>19</sup> Colusión en la contratación pública se refiere a acuerdos ilegales entre operadores económicos destinados a falsear la competencia en los procedimientos de adjudicación. Estos acuerdos pueden adoptar diversas formas y su objetivo es permitir que un licitador predeterminado obtenga un contrato mientras se crea la impresión de que el procedimiento es realmente competitivo. Entre las recomendaciones de la Comisión Europea para combatir la colusión, se incluye realizar una investigación exhaustiva del mercado antes de planificar y poner en marcha el procedimiento de adjudicación y añade que: *“Si no tiene una idea clara sobre el coste real previsto en el mercado del servicio, producto u obra que tiene la intención de licitar, no podrá valorar cuán adecuadas o razonables son las ofertas o si hay una manipulación del precio ofrecido.”*. [Comunicación de la Comisión Europea relativa a las herramientas para combatir la colusión en la contratación pública y a las orientaciones acerca de cómo aplicar el motivo de exclusión conexo 2021/C 91/01](#). En la misma línea [la Recomendación de la OCDE para luchar contra el bid rigging](#) (junio 2023).

<sup>20</sup> La celebración del acuerdo marco se debe ajustar a las previsiones sobre la preparación de los contratos (artículos 115 a 130 de la LCSP) y sobre la adjudicación de los mismos (artículos 131 a 187 de la LCSP).

La normativa es inequívoca al condicionar estas consultas a que no conlleven el efecto de falsear la competencia. En esa misma línea, la CNMC viene advirtiendo de que las consultas no están exentas del riesgo de captura del órgano contratante y de erosionar los principios de igualdad de acceso, no discriminación y no falseamiento de la competencia. De ahí que aconseje adoptar una serie de cautelas en su diseño y desarrollo: maximizar la transparencia de todo el proceso y de los resultados obtenidos, evitar reuniones físicas de potenciales licitadores y ofrecer plazos adecuados para la presentación de ofertas.

Sin perjuicio de la falta de información de mercado aportada, **esta Comisión ha recabado datos de utilidad de fuentes públicas externas** (INE, Plataforma de Contratos del Sector Público, [Memoria de Contratación del Ministerio de Defensa \(2022\)](#) y otras fuentes del sector) a través de la utilización de sus propias herramientas de tratamiento de datos.

En este sentido, de este ejercicio de análisis interno se extrae la siguiente información:

- Según la [Memoria de Contratación del Ministerio de Defensa \(2022\)](#), el Ejército de Tierra ha adjudicado 171 Acuerdos marco en 2022 pero no ofrece información sobre los que se refieren a obras. En términos generales los **contratos de obras adjudicados** por dicho Ejército ascendieron a 1.266 por un importe total de 67,71 M€.
- En cuanto a los **AM de obras vigentes del Ejército de Tierra**, destaca la gran dificultad para su localización en la Plataforma de contratos del sector público tanto respecto al acuerdo matriz como a la de los contratos basados en los mismos, especialmente al no disponer de la identificación de esos expedientes de contratación. No obstante, esta CNMC ha obtenido una muestra de los AM y contratos derivados de los mismos extraída de las bases de datos de contratación pública internas que derivan de los datos publicados en la Plataforma de Contratación del Sector Público<sup>21</sup>:

---

<sup>21</sup> El análisis realizado versa sobre los contratos de obras basados en AM licitados por órganos de contratación del Ejército de Tierra (excluyendo aquellos de un importe inferior de 5000 € al no entrar dentro de los respectivos AM y aquellos ejecutados en Canarias al no disponer de cifras fiables) entre el 28 de mayo de 2020 y el 22 de noviembre de 2023. El análisis se ha efectuado a nivel de cada uno de los dos lotes licitados en cada Acuerdo Marco. Para ello, se ha filtrado por zona geográfica en la que se ha ejecutado cada contrato y por importe, de manera análoga a los Acuerdos Marco. No se puede confirmar que la muestra recoja todos

**Tabla 1** Datos sobre AM de obras vigentes en el Ejército de Tierra

Zona	lote	Nº empresas ganadoras distintas	Nº lotes	Importe sin IVA lote	Importe sin IVA adjudicado	Baja media ganadoras	Media participantes
Centro	Categoría 1	[CONFIDENCIAL]	44	915.819,67 €	[CONFIDENCIAL]	[CONFIDENCIAL]	[CONFIDENCIAL]
Centro	Categoría 2	[CONFIDENCIAL]	60	7.522.974,01 €	[CONFIDENCIAL]	[CONFIDENCIAL]	[CONFIDENCIAL]
Sur	Categoría 1	[CONFIDENCIAL]	37	884.051,22 €	[CONFIDENCIAL]	[CONFIDENCIAL]	[CONFIDENCIAL]
Sur	Categoría 2	[CONFIDENCIAL]	31	1.777.165,96 €	[CONFIDENCIAL]	[CONFIDENCIAL]	[CONFIDENCIAL]
Este	Categoría 1	[CONFIDENCIAL]	437	8.406.363,33 €	[CONFIDENCIAL]	[CONFIDENCIAL]	[CONFIDENCIAL]
Este	Categoría 2	[CONFIDENCIAL]	275	32.148.333,02 €	[CONFIDENCIAL]	[CONFIDENCIAL]	[CONFIDENCIAL]
Oeste	Categoría 1	[CONFIDENCIAL]	138	2.895.671,78 €	[CONFIDENCIAL]	[CONFIDENCIAL]	[CONFIDENCIAL]
Oeste	Categoría 2	[CONFIDENCIAL]	75	7.953.646,17 €	[CONFIDENCIAL]	[CONFIDENCIAL]	[CONFIDENCIAL]

los contratos de obras basados en Acuerdos marco del Ejército de Tierra en dicho periodo, pero son los que se ha tenido acceso desde la Plataforma de Contratos del Sector Público. Estas limitaciones traen su causa en la falta de información facilitada por los órganos de contratación – no identifica en todos los casos el AM del que deriva el contrato basado- que complican su identificación en la Plataforma de contratos del Sector Público. Los datos relativos al número de empresas ganadoras y su identificación, importes adjudicados, bajas medias y participación media se han facilitado exclusivamente al Ejército de Tierra con carácter confidencial por considerarse información sensible que en caso de publicarse puede elevar el riesgo de colusión (Anexo III).

Fuente: elaboración propia sobre datos de AM de obras por órgano de contratación del Ejército de Tierra publicados en la Plataforma de Contratación del Sector Público.

**Tabla 2** Ejecución de AM de obras del Ejército de Tierra por Comunidades Autónomas

CC.AA.	Nº empresas ganadoras distintas	Nº lotes	Importe lote (sin IVA)	Importe adjudicado (sin IVA)
Galicia	[CONFIDENCIAL]	37	2.054.452 €	[CONFIDENCIAL]
Cantabria	[CONFIDENCIAL]	4	313.643 €	[CONFIDENCIAL]
País Vasco	[CONFIDENCIAL]	44	1.519.922 €	[CONFIDENCIAL]
Navarra	[CONFIDENCIAL]	16	1.078.404 €	[CONFIDENCIAL]
Rioja (La)	[CONFIDENCIAL]	18	1.105.096 €	[CONFIDENCIAL]
Aragón	[CONFIDENCIAL]	330	23.112.175 €	[CONFIDENCIAL]
Madrid	[CONFIDENCIAL]	135	8.063.415 €	[CONFIDENCIAL]
Castilla y León	[CONFIDENCIAL]	122	6.880.161 €	[CONFIDENCIAL]
Castilla la Mancha	[CONFIDENCIAL]	17	1.571.296 €	[CONFIDENCIAL]
Extremadura	[CONFIDENCIAL]	8	405.108 €	[CONFIDENCIAL]

Cataluña	[CONFIDENCIAL]	151	5.986.199 €	[CONFIDENCIAL]
Comunidad Valenciana	[CONFIDENCIAL]	127	6.104.383 €	[CONFIDENCIAL]
Baleares	[CONFIDENCIAL]	98	3.256.940 €	[CONFIDENCIAL]
Andalucía	[CONFIDENCIAL]	44	1.747.957 €	[CONFIDENCIAL]
Murcia	[CONFIDENCIAL]	2	98.658 €	[CONFIDENCIAL]
Ceuta	[CONFIDENCIAL]	5	165.102 €	[CONFIDENCIAL]
Melilla	[CONFIDENCIAL]	9	244.391 €	[CONFIDENCIAL]
	[CONFIDENCIAL]	<b>1167</b>	<b>63.707.303 €</b>	[CONFIDENCIAL]

Fuente: elaboración propia sobre datos de AM de obras por órgano de contratación del Ejército de Tierra publicados en la Plataforma de Contratación del Sector Público.

En el anexo III de este Informe se recoge información desglosada del nivel de concurrencia por lote en los contratos basados de obras de AM licitados por órganos de contratación del Ejército de Tierra.

- Para obtener una aproximación sobre el sector, se ha analizado el **número de empresas activas** (análisis realizado sobre la base de los códigos de actividad identificados en el PCAP en la base de datos del INE<sup>22</sup>). Particularmente, se ha analizado la presencia de pymes y

<sup>22</sup> Los códigos recogidos en el anexo I del PCAP son: 41. Edificios y trabajos de construcción de edificios; 42. Obras de ingeniería civil y trabajos de construcción para obras de ingeniería civil; 43.3 Trabajos de acabado de edificios; 43.9 Otros trabajos de construcción

empresas de mayor tamaño en las distintas comunidades autónomas por cada uno de los CNAE identificados en el PCAP. Con ello se pretende tener una aproximación del perfil de las empresas que potencialmente podrían estar interesadas en participar en el AM y concurrir a las licitaciones de los contratos basados de cada lote. De este análisis se concluye que es **muy significativo el peso de las pymes en el sector en 2022 (99.93%)**, destacando especialmente las más pequeñas (de 1 a 9 trabajadores) que representan el 89,71% del total. En el anexo IV de este informe se recoge el desglose de estos datos en los últimos tres años disponibles (2022, 2021 y 2020) por comunidades autónomas.

- Otras fuentes, como los informes anuales del Observatorio Industrial de la Construcción ([Informe del sector de 2022](#)) apuntan a la evolución positiva de las ventas totales del sector, confirmándose la tendencia de los últimos años<sup>23</sup>; la mayoritaria presencia de micropymes (85,4% en 2022)<sup>24</sup>; y el peso de las licitaciones públicas en el sector<sup>25</sup>.

---

especializada. Los datos se han obtenido del Directorio Central de Empresas (INE) para empresas con menos de 249 asalariados y con más de 249, por CC.AA. en 2020, 2021 y 2022.

<sup>23</sup> "Las ventas totales de las Grandes Empresas y Pymes societarias, deflactadas y corregidas de variaciones estacionales y de calendario, del sector de la Construcción alcanzaron en 2022 los 83.075 millones de euros, creciendo un 1,2%." [Informe del Observatorio Industrial de la Construcción de 2022](#), sobre las estadísticas de la Agencia Tributaria ([https://sede.agenciatributaria.gob.es/Sede/datosabiertos/catalogo/hacienda/Informe\\_Ventas\\_Empleo\\_y\\_Salarios\\_en\\_Grandes\\_Empresas\\_y\\_Pymes.shtml](https://sede.agenciatributaria.gob.es/Sede/datosabiertos/catalogo/hacienda/Informe_Ventas_Empleo_y_Salarios_en_Grandes_Empresas_y_Pymes.shtml)). En el [Informe de 2021](#) se señala que: "Desglosando por la actividad de Construcción (CNAE 41 a 43), desde 2015 hasta 2021, con la excepción de 2020, todos los años se ha producido un incremento de las ventas totales".

<sup>24</sup> "Los datos agrupados por tamaño de empresa (microempresas, pequeñas, medianas y grandes empresas) muestran que un 85,4% de las empresas del sector son microempresas de entre 1 y 9 trabajadores, seguidas del estrato de pequeña empresa (de 10 a 49 trabajadores) con un 13,2%, mientras que las medianas y grandes empresas tan sólo representan un 1,3% y un 0,1% respectivamente." [Informe del Observatorio Industrial de la Construcción de 2022](#), elaborados por el propio Observatorio con datos anuales a 31 de diciembre de 2022 del Ministerio de Trabajo y Economía Social.

<sup>25</sup> "El volumen de licitación pública acumulado durante el año 2022 asciende a más de 30.074 millones de euros, según los datos publicados por la Asociación de Empresas Constructoras y Concesionarias de Infraestructuras (Seopan). Es el mayor volumen registrado en los últimos diez años. En 2022 se produce un incremento del 27,9% con respecto a 2021. Por tipo de administración, la local acapara el 38,4% del volumen de licitación pública. A continuación, la administración autonómica, con un 33,7% y la general, con un 27,9%. Atendiendo al tipo de obra, Obra Civil aglutina al 61,8% del total de licitación mientras que Edificación el 38,2%." "El aumento en el volumen de licitación pública es una cifra positiva y alentadora para el sector de la construcción. Sin embargo, este escenario queda empañado por el número de licitaciones que se quedan desiertas, impidiendo la implementación de los fondos europeos

### 3.2.2. Utilización de la figura del Acuerdo marco

Dentro de las técnicas de racionalización, desde la CNMC se ha mostrado una clara preferencia por los Sistemas Dinámicos de Adquisición (SDA) frente a la figura de los Acuerdos marco por un motivo fundamental: el SDA evita el cierre de mercado que produce un AM durante toda su duración<sup>26</sup>, ya que está abierto tras su adjudicación a potenciales nuevos entrantes. Igualmente, se ha reconocido como un instrumento que facilita el acceso de las pymes a la contratación pública.

Si bien es cierto que se prevén segundas licitaciones para la adjudicación de los contratos basados y que la duración establecida en el AM (un año) reduce los efectos de cierre de mercado, si finalmente se recurre a los 3 años de prórroga previstos, ese efecto se verá agravado.

A pesar de que la LCSP establece como obligatoria la contratación electrónica, aun no se ha visto reflejada en la implementación de SDA que requieren su tramitación por medios electrónicos<sup>27</sup>. En este sentido, el **Ministerio de Defensa** ha publicado una **Guía para la implantación de los SDA (2022)**<sup>28</sup> en la que se pone de manifiesto los riesgos de barrera de entrada advertidos por esta Comisión en la utilización de los AM y apunta a que los SDA superarían dicha barrera. En la referida Guía se reconoce que el uso de los SDA se ha visto dificultado por la ausencia de sistemas informáticos adecuados pero que se ha abierto la posibilidad de su recurso a través de la Plataforma de Contratos del Sector Público, de ahí que la Guía tenga el propósito de proporcionar a los

---

*destinados a la ejecución de infraestructuras públicas.*” [Informe del Observatorio Industrial de la Construcción de 2022](#),

<sup>26</sup> “La falta de nuevos agentes de mercado durante este período podría aumentar el riesgo de colusión entre los contratistas marco, especialmente en el caso de contratos marco en los que la competencia se reabre en la fase de los contratos específicos.” [Comunicación de la Comisión Europea relativa a las herramientas para combatir la colusión en la contratación pública y a las orientaciones acerca de cómo aplicar el motivo de exclusión conexo 2021/C 91/01](#).

<sup>27</sup> Según los datos de la OIRESCON ([IAS de 2023](#)), se observa un aumento significativo en la utilización de los AM especialmente en términos de número de licitaciones en el ámbito estatal y autonómico, sin que haya avances respecto a los SDA.

<sup>28</sup> [Guía orientativa para la implementación de los sistemas dinámicos de adquisición](#), elaborada por Ministerio de Defensa (marzo 2022).

órganos de contratación del Ministerio de Defensa pautas adecuadas para tramitar los SDA. En paralelo, según la información publicada en el [Plan Anual de Contratación Centralizada del Ministerio de Defensa \(PACC, 2023\)](#), hay algunas iniciativas en marcha en este sentido<sup>29</sup>.

**Si a través del establecimiento de un SDA se consigue de manera óptima los objetivos clave identificados por el Ejército de Tierra**, fundamentalmente los de agilizar la tramitación del procedimiento de adjudicación<sup>30</sup> y unificar condiciones respecto a la situación actual en la que coexisten distintos AM de diferentes órganos de contratación del Ejército de Tierra, máxime teniendo en cuenta el perfil de los operadores del sector afectado (en su inmensa mayoría pymes), **se recomienda valorar la opción de utilizar SDA frente al AM.**

### 3.2.3. Objeto

En el informe de necesidad aportado junto con el PCAP se describen los diversos tipos de obras que englobaría este AM. Sin embargo, se observan divergencias a la hora de delimitar los CPVs.

Por un lado, en el cuadro resumen del PCAP se hace referencia al CPV: *45000000-7 Trabajos de construcción* y, por otro lado, en el Anexo I, apartado 1.1 sobre el Objeto, constan los siguientes códigos: *45200000-9 Trabajos generales de construcción de inmuebles y obras de ingeniería civil* y *45400000-1 Acabado de edificios*. En ese mismo Anexo I se señala que se excluyen del objeto del AM las obras con este CPV *45212350-4 Edificio de Interés Histórico o Arquitectónico*, y *las obras puras de mantenimiento sectorial, como la instalación de ascensores, calderas o las obras específicas que se correspondan*

---

<sup>29</sup> Por ejemplo, se indica que, para el *Suministro de material de repuestos de automoción, necesarios para el mantenimiento de vehículos ligeros, vehículos pesados, vehículos tácticos de dotación en el Ejército del Aire y del Espacio* se está estudiando la viabilidad de su contratación a través de un SDA en lugar de un AM.

<sup>30</sup> Uno de los motivos alegados por el Ejército de Tierra para promover un único AM de obras es la duración de la tramitación de los procedimientos abiertos. En este sentido, se recuerda que considerando los importes de licitación de los contratos basados podría estudiarse la viabilidad de tramitarlos por abiertos simplificado o simplificado abreviado (artículo 159 LCSP).

*exclusivamente con uno de los siguientes CPV comprendidos entre los que se especifican en el apartado siguiente*<sup>31</sup>.

Una definición precisa de las prestaciones que se incluyen en el AM es fundamental para eliminar toda la incertidumbre posible y minimizar la posibilidad de que licitadores potencialmente interesados desistan de participar y, en el caso de hacerlo, conocer todas las variables en juego a la hora de preparar sus ofertas. Todo ello sin perjuicio de que se establezcan en términos meramente indicativos aquellos aspectos dependientes de necesidades futuras y que se concretarán en las contrataciones basadas (por ejemplo, características técnicas, fechas ejecución, etc.).

Particularmente, la concreción de los CPVs que se incluyen en el AM es esencial porque la solvencia técnica y profesional para acceder al AM se ha delimitado en atención a los trabajos desarrollados con *el mismo CPV* (sin especificar cuál exactamente). Por todo ello, **se recomienda que se determine con mayor claridad los CPVs incluidos y excluidos del AM.**

Adicionalmente, debe tenerse en cuenta que cuanto más amplio sea el objeto del AM, mayor será la parte del mercado afectada por los potenciales efectos negativos de cierre vinculados al uso de este instrumento de contratación. Incluso, una definición amplia del AM es susceptible de dificultar el acceso de las pymes ya que difícilmente una pequeña o mediana empresa será capaz de ofrecer todos los tipos de obras comprendidas dentro del mismo.

Por otro lado, se prevé expresamente (cláusula 1.1 del Anexo I del AM) la posibilidad de tramitarse fuera del AM aquellas obras de ejecución simple, de valor estimado inferior a 40.000 euros, que no requieran proyecto de obras<sup>32</sup>.

En este sentido, la CNMC siempre ha mostrado preferencia por los procedimientos de adjudicación de contratos públicos que garanticen los principios de salvaguarda de libre competencia, de publicidad y transparencia, por lo que se recomienda que en la medida de lo posible esas necesidades de obras de menor cuantía: (i) no queden excluidas del AM por las mayores garantías de concurrencia que ofrece éste y por el riesgo de que se reduzca

---

<sup>31</sup> “45200000-9 Trabajos generales de construcción de inmuebles y obras de ingeniería civil; 45400000-1 Acabado de edificios. Quedan excluidas aquellas obras cuyo código CPV sea: 45212350-4 Edificio de Interés Histórico o Arquitectónico.”.

<sup>32</sup> Los contratos de obras de VE inferior a 40.000 euros son considerados menores (artículo 118.1 LCSP).

intencionadamente el importe licitado para evitar operar en el marco del AM; y (ii) sean objeto de una adecuada planificación para evitar el uso del contrato menor en favor de contratos abiertos a la concurrencia<sup>33</sup>.

En definitiva, teniendo en consideración todas las implicaciones que se derivan de la correcta definición del objeto del AM, **se recomienda que este se determine de manera clara, precisa e inequívoca, así como los CPVs correspondientes**. Igualmente, se recomienda no dejar fuera del ámbito de aplicación potenciales licitaciones que podrían formar parte del AM con la debida planificación.

#### 3.2.4. Lotes

La división en lotes, además de ser la regla general (artículo 99 de la LCSP) como medida para generar mayor concurrencia y competencia, adquiere especial importancia en los sistemas de racionalización, como los Acuerdos marco, ya que permite reducir la dimensión del contrato y, por lo tanto, dar lugar a la participación de un mayor número de empresas, especialmente de pymes, gracias a la adecuación de las exigencias de solvencia (o clasificación) a la cuantía y característica de cada lote. **Considerando el AM analizado y el sector afectado, como se ha expuesto anteriormente, no debe perderse de vista que casi la totalidad del sector la representan pymes y especialmente significativo las micropymes.**

Adicionalmente, se recomienda que el diseño de esos lotes sea de diferente tamaño y no se corresponda con el potencial número de participantes, para reducir así el riesgo de colusión. Junto con el borrador de PCACP no se ha aportado información sobre la dimensión de cada lote, aunque se han determinado valores estimados de diferente cuantía para cada uno de ellos.

En cualquier caso, **se insiste de nuevo en la conveniencia de analizar la demanda y la oferta de cada zona geográfica para llevar a cabo un adecuado diseño de los lotes considerando la potencial concurrencia de empresas interesadas y las necesidades previstas en cada zona.**

---

<sup>33</sup> Se recomienda en este sentido la [Guía de la CNMC sobre la Planificación de la contratación pública desde la óptica de promoción de la competencia](#) (2021) en la que se dan pautas para que a través de adecuada planificación y programación de las compras se evite el uso injustificado de procedimientos de contratación que sacrifican los principios de concurrencia, transparencia y competencia, y que derivan en una pérdida de eficiencia.

### 3.2.5. Duración

**Se valora positivamente que la duración prevista para el AM sea de un año,** teniendo en consideración que la máxima legalmente establecida es de 4 años (artículo 219.2 de la LCSP)<sup>34</sup>. Es ya asentada la posición de la CNMC señalando que, para favorecer la competencia, debe procederse a una adecuada determinación de la duración de los AM para mitigar el impacto negativo para la concurrencia, ya que un AM muy extenso en el tiempo priva a la Administración contratante de la recepción de ofertas más ventajosas, económica o técnicamente, restando agilidad al proceso de compra, que no se adapta tampoco a nuevas demandas, sin perjuicio de los aspectos que puedan introducirse con los contratos basados.

Además, como se ha expuesto anteriormente, la figura del AM constituye una barrera de entrada para potenciales nuevos entrantes y aumenta el riesgo de colusión entre los participantes, de ahí la importancia de ajustar su duración.

En este supuesto, además, no hay que perder de vista que las especiales particularidades y características del sector de la construcción, la rápida evolución de los precios de determinados materiales y la novedad del instrumento proyectado por el Ejército de Tierra (un AM para todos sus órganos de contratación con posibilidad de ampliarse a otras unidades del Ministerio de Defensa), **aconsejan, no solo una duración ajustada sino también realizar una evaluación ex post de su ejecución** que permita extraer conclusiones sobre las bondades de esta técnica de racionalización o, en su caso, su replanteamiento por otro procedimiento o técnica de contratación.

Por otro lado, **se recomienda un uso restrictivo de las prórrogas previstas (3 años) y que la ejecución de los contratos basados no exceda de la vigencia del propio AM** para evitar extender los referidos riesgos provocados por el cierre de mercado que genera por su propia naturaleza del AM<sup>35</sup>.

---

<sup>34</sup> Tenor literal, el artículo 219.2 de la LCSP: *“La duración de un acuerdo marco no podrá exceder de cuatro años, salvo en casos excepcionales, debidamente justificados. En todo caso, la duración del acuerdo marco deberá justificarse en el expediente y tendrá en cuenta, especialmente, las peculiaridades y características del sector de actividad a que se refiere su objeto.”*

<sup>35</sup> Sin perjuicio de que el artículo 219.3 de la LCSP determine que la duración de los contratos basados será independiente de la duración del AM del que derivan. La duración de los contratos basados se determinará según las reglas generales de la duración de los contratos recogidas en el artículo 29 de la LCSP: *“La duración de los contratos del sector público deberá establecerse teniendo en cuenta la naturaleza de las prestaciones, las características de su financiación y la necesidad de someter periódicamente a concurrencia la realización de las*

### 3.2.6. Valor estimado

El valor estimado determina el umbral de sujeción a regulación armonizada, el procedimiento de adjudicación, la publicidad y el régimen de recursos, así como los niveles de solvencia y, en su caso, la clasificación exigible para los contratos de obras. Su determinación individualizada para cada lote deberá ser el correlato obligatorio derivado del análisis previo de las necesidades a satisfacer por los potenciales órganos demandantes.

Por tanto, dichos importes deberían ser una estimación sobre la base de los estudios realizados de evaluación de necesidades y no el resultado del cálculo de las prestaciones esperables en función de la experiencia de los AM de obras vigentes que, por otro lado, son de alcance inferior al AM proyectado que es para todo el territorio nacional<sup>36</sup>.

Resulta especialmente relevante la determinación del valor estimado de cada lote, además de por las razones anteriores, porque es información de gran utilidad para las empresas interesadas en participar y de cara a la elaboración de sus ofertas. Es decir, les permite conocer el importe total de los contratos a los que potencialmente podrán optar y ajustar sus ofertas a precios competitivos. Todo ello en un contexto en el que además no se establecen precios máximos de licitación por obras dentro del AM, suponiendo que tal umbral se realizará durante la celebración del correspondiente contrato basado.

Sin perder de vista la dificultad práctica que implica la elaboración de estudios y estimaciones con carácter previo al inicio de la tramitación del AM de las necesidades que los órganos afectados pueden tener durante su duración total, **se insiste en la importancia de la fase de preparación de las licitaciones y**

---

*mismas, sin perjuicio de las normas especiales aplicables a determinados contratos.”. En cualquier caso, no existe una previsión legal expresa que prohíba que ésta pueda exceder la duración inicialmente prevista por el acuerdo marco.*

<sup>36</sup> Además, debe considerarse que el VE del AM opera como volumen máximo global y este valor o cantidad máxima de contratos basados tiene carácter limitativo, de manera que una vez alcanzado impide que puedan continuar los efectos del AM. Esta medida se establece para evitar de recurrir a los AM de manera abusiva o de manera que la competencia se vea obstaculizada, restringida o falseada (véanse, la STJUE la Sentencia de 17 de julio de 2021, asunto C-23/20, o el informe 11/2022 de 21 de diciembre de la Junta consultiva de Contratación pública de Cataluña, entre otros).

**del análisis de la demanda y de la oferta para la adecuada determinación de los VE de cada lote.**

### **3.2.7. Número máximo de empresas adjudicatarias en el AM**

El apartado 11 del anexo I del PCAP del AM, limita a un máximo de 30 empresas las que pueden resultar adjudicatarias en cada lote. Aun desconociéndose la justificación de ese mismo umbral y para todos los lotes, **se recomienda no limitar el número máximo de firmantes de cada lote del AM por las siguientes razones:**

- La finalidad perseguida con el AM es maximizar la eficiencia tanto en la gestión administrativa como en términos económicos. Por ello, resulta imprescindible asegurar un catálogo variado de futuros contratistas y que se promueva la concurrencia y competencia en las licitaciones de los contratos basados.
- El riesgo de colusión está altamente condicionado por la cantidad de participantes en el Acuerdo marco y, consecuentemente, en sus contrataciones derivadas; de manera que cuanto mayor sea el número de participantes en el AM, menor debería ser el riesgo de colusión en las licitaciones basadas.

### **3.2.8. Criterios de solvencia**

En términos generales se recuerda que los criterios de solvencia y las exigencias de clasificación de los contratistas deben ponderarse adecuadamente dada su consideración de barreras de entrada para aquellos eventuales licitadores que, disponiendo de la capacidad necesaria para una correcta ejecución de los futuros contratos basados en el AM en cuestión, tienen limitado el acceso al proceso de licitación. De ahí la importancia de que estos requisitos estén vinculados al objeto del contrato y sean proporcionales al mismo.

La clasificación de los empresarios como contratistas de obras, la cual surtirá efectos para la acreditación de su solvencia, solo se prevé como una exigencia indispensable en los contratos de obras cuyo valor estimado sea igual o superior a 500.000 euros<sup>37</sup>.

---

<sup>37</sup> Artículo 77.1 LCSP. La CNMC se ha pronunciado sobre esta cuestión considerando que su obligatoriedad constituye una barrera injustificada e innecesaria a la libre competencia (véase,

El AM (cláusula 9 del anexo I) prevé que, de acuerdo con el artículo 77 LCSP, y dado que no puede determinarse con antelación a la licitación de los correspondientes contratos basados las clasificaciones exigibles, dicha clasificación se exigirá, cuando proceda, en los contratos basados.

**En este sentido, debe considerarse que el AM proyectado solo prevé contratos basados cuyo valor estimado sea inferior a 500.000 euros, por tanto, debe descartarse que la clasificación como contratistas de obras pueda ser obligatoria en los contratos derivados del AM<sup>38</sup>.** Por ello, debe permitirse que los licitadores acrediten su solvencia indistintamente mediante (i) su clasificación como contratista de obras en el grupo o subgrupo de clasificación correspondiente al contrato o, bien (ii) acreditando el cumplimiento de los requisitos específicos de solvencia exigidos en los pliegos del contrato.

Por tanto, **se recomienda revisar las referencias en el PCAP a la clasificación puesto que no es obligatoria teniendo en cuenta el valor estimado de los contratos basados en el AM.**

### 3.2.8.1. Solvencia económica y financiera

El PCAP (cláusula 9.1, anexo I) establece unos umbrales de solvencia económica y financiera en función de la categoría de cada lote (categoría 1: 40.000 euros y categoría 2: 250.000 euros), debiendo el volumen de negocios anual del licitador (el mejor de los últimos tres ejercicios) superar esos límites. Respecto a estos requisitos de solvencia cabe realizar las siguientes observaciones:

- Llama la atención que se establezcan los mismos umbrales de solvencia para cualquiera de las zonas geográficas, teniendo en cuenta que el valor estimado de cada lote es diferente (ver anexo de este informe donde se recoge el VE de cada lote). Además de las observaciones anteriormente realizadas sobre el cálculo del VE de cada lote, **se recomienda determinar la solvencia económica y financiera de manera proporcional al valor y características de cada lote.** En este sentido,

---

por ejemplo, el Informe [IPN/CNMC/010/15](#): Anteproyecto de Ley de Contratos del Sector Público).

<sup>38</sup> Se recuerda que los lotes de categoría 1 son de importe (VE) igual o superior a 5.000 euros e inferior a 80.000 euros y los de la categoría 2 aquellos cuyo VE sea igual o superior a 80.000 euros o inferior a 500.000 euros.

resulta de utilidad considerar el importe medio de los contratos basados en los AM de obras del Ejército de Tierra.

- El PCAP prevé una regla para determinar la solvencia en caso de licitar a distintos lotes (acreditar una solvencia igual a la suma de la solvencia exigida para cada lote a los que se licita, pero disminuyendo por la mitad la solvencia exigida para cada nuevo lote al que licite) la cual se valora positivamente ya que flexibiliza la solvencia total requerida. Sin embargo, en la misma cláusula se determina que si presenta ofertas a varios lotes, el volumen anual de negocios será igual o superior al sumatorio del valor indicado para cada uno de ellos. Por tanto, **se recomienda aclarar esta contradicción y optar por la regla que flexibiliza este requisito de solvencia cuando los licitadores se presenten a distintos lotes**<sup>39</sup>.
- **Se recomienda que se incluya expresamente en el anexo I del PCAP** sobre la exigencia de acreditar un volumen de negocios anual referido al año de mayor volumen de negocio de los tres últimos disponible **la siguiente referencia: “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”**. Esta previsión es relevante para las empresas de nueva creación que quieran participar en el AM<sup>40</sup>.
- Por otro lado, sin perjuicio de que se trate de uno de los medios legalmente establecidos, **la CNMC ha cuestionado la idoneidad del volumen de negocio per se como único parámetro para evaluar la solvencia económica y financiera**<sup>41</sup>. 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 otros criterios del art. 87 LCSP (patrimonio neto y, en su caso,

---

<sup>39</sup> En línea con el artículo 87 que permite en esos casos la modulación de la solvencia: 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.

<sup>40</sup> De conformidad con el artículo 87 de la LCSP.

<sup>41</sup> Véase, por ejemplo, [INF/CNMC/024/18](#) Informe sobre los pliegos que rigen la celebración del acuerdo marco para el suministro de sistemas, equipos y software de comunicaciones.

plazo medio de pago a proveedores) parecen estar más en esa línea, por **lo que se aconseja un replanteamiento, dentro de las opciones que permite la LCSP.**

### 3.2.8.2. Solvencia técnica y profesional

El PCAP (cláusula 9.1, anexo I) establece que los licitadores deben acreditar haber realizado en el curso de los **últimos tres años** obras de construcción, mantenimiento, reparación, ampliación o mejora similares a las que son objeto del contrato (mismo código CPV), por un importe anual superior a, en función de la categoría de lote: **categoría 1: 30.000 euros y categoría 2: 200.000 euros.**

Concretamente, se prevé que se acredite esta solvencia a través de certificados de buena ejecución que incluyan el importe, las fechas y el lugar de ejecución de las obras. Solo computará para acreditar el volumen mínimo exigido las obras cuyo precio sea **superior a 5.000 euros** (impuestos excluidos). No se exige que las obras realizadas lo hayan sido en las zonas geográficas a las que se oferte.

Respecto a estos requisitos de solvencia cabe realizar las siguientes observaciones:

- La LCSP regula los requisitos de solvencia técnica y profesional de los contratos de obras (artículo 88), estableciendo, entre distintos medios, la acreditación de la misma en la relación de las obras ejecutadas en los últimos cinco años, avalada por certificados de buena ejecución. El AM prevé que sea en los últimos tres años. **Se recomienda ampliarlo a los 5 años que contempla la LCSP y así flexibilizar este requisito**<sup>42</sup>.
- Tal y como se ha comentado sobre la concreción de los CPVs objeto del AM, **se recomienda que, por su impacto en la acreditación de la solvencia técnica-profesional, se permita que la exigencia sobre los trabajos de igual o similar naturaleza a las obras objeto del contrato, se correspondan con tres primeros dígitos del CPV (es decir, 450) en cualquiera de los cinco últimos años.**

---

<sup>42</sup> Incluso, el propio artículo 88.1 de la LCSP prevé que: *“Cuando sea necesario para garantizar un nivel adecuado de competencia, los poderes adjudicadores podrán indicar que se tendrán en cuenta las pruebas de las obras pertinentes ejecutadas en los últimos diez años”.*

- Al igual que se ha comentado respecto de la acreditación de la solvencia económica y financiera, llama la atención que se establezcan los mismos umbrales de solvencia técnica-profesional para cualquiera de las zonas geográficas, teniendo en cuenta que el valor estimado de cada lote es diferente. **Se recomienda determinar los umbrales de solvencia técnica - profesional de manera proporcional al valor y características de cada lote.**
- La LCSP (artículo 88.2) establece que los contratos cuyo valor estimado sea inferior a 500.000 euros, cuando el contratista sea una empresa de nueva creación (entendiendo por tal aquella que tenga una antigüedad inferior a 5 años), su solvencia técnica se acreditará por uno o varios de los medios (referidos en las letras b) a f) del precepto, relativas a su personal técnico, plantilla media, medidas de gestión ambiental, maquinaria, etc.)<sup>43</sup>, sin que en ningún caso sea aplicable lo establecido en la letra a), relativo a la ejecución de un número determinado de obras. En este sentido, teniendo en cuenta que algunos lotes del AM tienen un valor estimado inferior a 500.000 euros y, especialmente, considerando que los contratos de obras que se incluyen en la ejecución del AM no superarán los 500.000 euros, **se recomienda que se apliquen estas previsiones de la LCSP que facilitan la entrada en el AM a las empresas de nueva creación.**

---

<sup>43</sup> A tenor literal: “b) Declaración indicando el personal técnico u organismos técnicos, estén o no integrados en la empresa, de los que esta disponga para la ejecución de las obras acompañada de los documentos acreditativos correspondientes cuando le sea requerido por los servicios dependientes del órgano de contratación; c) Títulos académicos y profesionales del empresario y de los directivos de la empresa y, en particular, del responsable o responsables de las obras así como de los técnicos encargados directamente de la misma, siempre que no se evalúen como un criterio de adjudicación; d) En los casos adecuados, indicación de las medidas de gestión medioambiental que el empresario podrá aplicar al ejecutar el contrato; e) Declaración sobre la plantilla media anual de la empresa y del número de directivos durante los tres últimos años, acompañada de la documentación justificativa correspondiente cuando le sea requerido por los servicios dependientes del órgano de contratación; f) Declaración indicando la maquinaria, material y equipo técnico del que se dispondrá para la ejecución de las obras, a la que se adjuntará la documentación acreditativa pertinente cuando le sea requerido por los servicios dependientes del órgano de contratación”.

### 3.2.9. Criterios de adjudicación del AM

El PCAP prevé como único criterio de adjudicación el descuento sobre el 6% beneficio industrial (la fórmula para su cálculo se ha descrito en el apartado de contenido de este Informe).

Se valora positivamente la utilización de variables económicas por su mayor objetividad en la valoración de ofertas y su maximización de la eficiencia económica. Adicionalmente, se **recomienda utilizar otros criterios** también objetivables (ej. reducción plazo de ejecución, calidad de los materiales de construcción utilizados) **y ponderar adecuadamente su correspondiente peso teniendo en cuenta el perfil de las empresas del sector** (en su mayoría micropymes) puesto que competir exclusivamente sobre la base de reducciones de su beneficio industrial les puede situar en una posición de desventaja frente a las licitadoras de mayor tamaño y presumiblemente mayor capacidad para ofrecer descuentos sobre su beneficio.

### 3.2.10. Procedimiento de adjudicación de contratos basados

El PCAP prevé la invitación a todas las empresas adheridas al lote del AM correspondiente que corresponda con la zona geográfica en la que se realizará la obra. Sin embargo, como se ha comentado anteriormente, si no hay un mínimo de 8 licitadores, el órgano de contratación podrá desistir del procedimiento (en virtud del artículo 152.3 de la LCSP<sup>44</sup>).

Se recomienda que se valore el efecto de dicho umbral mínimo, ya que a priori se desconoce el número de participantes en cada lote en el AM. Además, el nivel de concurrencia en las segundas licitaciones dependerá en gran medida de los requisitos exigidos en las mismas (clasificación, criterios de adjudicación, prescripciones técnicas etc.).

Del estudio realizado por esta Comisión sobre los niveles de concurrencia medios por lote en los AM de obras vigentes, se observa que existe gran disparidad, siendo especialmente llamativo por el elevado número de licitadores en los lotes de la zona Este mientras que en otras zonas como el Oeste ha sido inferior a 8.

---

<sup>44</sup> Según el PCAP: “Solo podrá adoptarse la decisión de no adjudicar o celebrar el contrato por razones de interés público debidamente justificadas en el expediente. En este caso, no podrá promoverse una nueva licitación de su objeto en tanto subsistan las razones alegadas para fundamentar la decisión”.

**Por tanto, debería eliminarse esa posibilidad y promover en todo caso la mayor concurrencia en las segundas licitaciones.** Además, esa posibilidad de salirse del procedimiento para la adjudicación de los contratos basados conllevaría **el riesgo de acudir a la contratación menor (si se tratara de obras de los lotes de menor importe) sacrificando los principios de transparencia, competencia y eficiencia.**

En cuanto a los criterios de adjudicación de los contratos basados, el AM determina los siguientes:

- Criterio 1 (entre 80 y 100 puntos): Descuento sobre beneficio industrial, respetando el porcentaje de descuento ofertado en el AM. El beneficio industrial se considera que es del 6% y a partir del cual se ofrece descuento.
- Criterio 2 (entre 0 y 20 puntos): Delegación área geográfica (valoración de la Delegación de la empresa en un radio cercano a la zona geográfica en la que se ejecute la obra).

Sobre estos criterios se realizan las siguientes observaciones:

- Respecto del Criterio 1, debe señalarse que en las segundas licitaciones no habrá margen para la competencia entre ofertas toda vez que el criterio preponderante, incluso con posibilidad de ser el único, ya viene condicionado por lo ofertado en la fase pre-contractual, para entrar en el AM. **Por tanto, se recomienda que se introduzca en esta segunda fase (contratación basada) competencia en precios más ajustada a la prestación que se demanda.**
- En cuanto al Criterio 2, teniendo en cuenta el diseño del primer criterio, es el que generará realmente competencia efectiva entre ofertas en esta fase. **Cabe señalar que la valoración de una Delegación territorial implica una ventaja competitiva a licitadoras por razones geográficas que debería justificarse.** En este sentido, debería valorarse en qué medida es necesario, está vinculado al objeto del contrato e implica un valor añadido para la correcta ejecución de las obras que en la misma zona geográfica la contratista disponga de una Delegación. Se recuerda que la LCSP impone que la determinación de los criterios de adjudicación debe garantizar la posibilidad de que las ofertas sean evaluadas en condiciones de competencia efectiva y deben formularse de manera objetiva, con pleno respeto a los principios de igualdad, no

discriminación, transparencia y proporcionalidad, sin conferir al órgano de contratación una libertad de decisión ilimitada<sup>45</sup>.

Dada la amplitud de tipología de obras que engloba el Acuerdo marco, tendría poco sentido que la mejor oferta en términos de calidad-precio se valore en parte por contar con una Delegación de la empresa contratista cuando a priori no parece que de ello dependa una adecuada ejecución de la obra. **Por ello, debería justificarse qué beneficio para el interés general y para la buena ejecución del contrato de obras se produce con la existencia de esa localización empresarial.**

Esta CNMC ya ha cuestionado la compatibilidad de otras cláusulas de arraigo territorial, para reafirmar la salvaguarda de la libre competencia y el principio de no discriminación e igualdad de trato<sup>46</sup>. Esta posición se ha plasmado en el artículo 18.2.a) [Ley 20/2023, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado](#) que considera actuaciones que limitan la libertad de establecimiento y la libre circulación “*los requisitos discriminatorios (...) para la adjudicación de contratos públicos basados directa o indirectamente en el lugar de residencia o establecimiento del operador*” y, en particular, “*que el establecimiento o el domicilio social se encuentre en el territorio de la autoridad competente, o que disponga de un establecimiento físico dentro de su territorio*”.

**Por todo lo anterior, se recomienda que se justifique adecuadamente la necesidad del segundo criterio de adjudicación (delegación territorial)**

---

<sup>45</sup> Artículo 145.5 de la LCSP. Por otra parte, el artículo 116.4 de la LCSP exige la justificación sobre la elección de los criterios de adjudicación de en el expediente del contrato y su ausencia puede dar lugar a su anulación.

<sup>46</sup> Por ejemplo, en las [Recomendaciones a los poderes públicos para una intervención favorecedora de la competencia en los mercados y la recuperación económica inclusiva](#) (2021) apartado 4.5. *Velar por la neutralidad competitiva, evitando medidas proteccionistas*, la CNMC señala que “*Todas aquellas previsiones que pudieran, basándose en razones de arraigo o vínculo territorial, favorecer la participación a ciertas empresas o mejorar su valoración sobre la base de tales criterios, deben ser consideradas restricciones injustificadas a la libre competencia y están prohibidas por la normativa vigente. Estas medidas de corte proteccionista no benefician a los consumidores de las áreas afectadas, que se verían especialmente afectados en el medio y largo plazo en cuanto a las prestaciones ofrecidas por dichas empresas.*”. La doctrina administrativa se ha postulado en contra de las cláusulas de arraigo territorial establecidas como condición de solvencia o como criterio de adjudicación, aunque sí las ha considerado admisibles como compromiso de ejecución siempre que su establecimiento no sea contrario a los principios de competencia, concurrencia, igualdad y proporcionalidad (por ejemplo, Resolución 910/2023, de 6 de julio, del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales).

**previsto para las licitaciones de los contratos basados para garantizar la eficacia y la calidad de las obras objeto de los mismos. En caso contrario, debería eliminarse ese criterio de valoración por otorgar una ventaja competitiva injustificada a favor de determinadas empresas por razones geográficas.**

### **3.2.11. Minimización del riesgo de comportamientos colusorios**

La colusión es un importante factor de riesgo para la eficiencia del gasto público y es una práctica anticompetitiva frecuente en el mercado de la contratación pública. Particularmente, se aconseja que en los contratos de obras se refuerce la sensibilidad de las administraciones contratantes por el riesgo de colusión y por ello cuidar el diseño de sus licitaciones con medidas de prevención de prácticas anticompetitivas<sup>47</sup>.

La CNMC ha sancionado por infracciones de competencia contrarias al artículo 1 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, Defensa de la Competencia y 101 del TFUE a empresas del sector de la construcción por alterar licitaciones públicas de obras destinadas a la edificación y obra civil de infraestructuras<sup>48</sup>. En ese sentido, se recuerdan los cauces para comunicar a las Autoridades de Competencia sospechas de comportamientos anticompetitivos que pudiera detectar los órganos de contratación en sus licitaciones<sup>49</sup>.

Existe un consenso generalizado en que es preciso reforzar la aversión de las empresas a las conductas colusorias y, por ello, se viene recomendando la inclusión en los pliegos de información sobre las consecuencias que se derivan

---

<sup>47</sup> La Comisión Europea ha señalado que: “La colusión es un fenómeno recurrente en los mercados de la contratación pública (incluso en sectores económicos clave como la construcción, la informática o la salud)” [Comunicación de la CE relativa a las herramientas para combatir la colusión en la contratación pública y a las orientaciones acerca de cómo aplicar el motivo de exclusión conexo 2021/C 91/01](#). El Banco Mundial publicó en 2011 orientaciones concretas sobre la lucha contra la colusión en el sector de la construcción, que consideró el sector más vulnerable a la colusión, junto con el de los suministros médicos. Según el Informe Anual de Supervisión de 2023 de la OIRESCON, de los 219 expedientes de contratos afectados por prácticas colusorias, 187 se refieren a contratos de obras (en gran parte del sector de la ingeniería civil, pero también a la actividad de construcción de edificios y de acabados de edificios).

<sup>48</sup> Por ejemplo, Resolución de la CNMC de 5 de julio de 2022, [S/0021/20: OBRA CIVIL 2](#), las empresas que formaban el cártel compartían información estratégica de sus ofertas (ej. las proposiciones técnicas) e información comercial sensible como su intención de concurrir o no en licitaciones públicas de obra civil durante 25 años.

<sup>49</sup> En esencia, los mecanismos establecidos en los artículos 132 y 150 de la LCSP.

del incumplimiento de la normativa de defensa de la competencia en las licitaciones públicas<sup>50</sup>.

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** (artículo 1 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia e, incluso, del artículo 101 del TFUE)<sup>51</sup> con una multa que puede alcanzar hasta el 10% del volumen de negocios la empresa infractora en el ejercicio inmediatamente anterior al de imposición de la misma y en multas hasta 60.000 a directivos, sino que también puede derivar en la imposición de una **prohibición de contratar** (artículo 71.1 b)) de la LCSP)<sup>52</sup>. Adicionalmente puede constituir **ilícito penal** de acuerdo con el artículo 262 del Código Penal.

También, se viene recomendando que licitadores presenten una declaración en la que afirmen haber preparado su oferta de forma independiente a otros licitadores y prever la posibilidad de que el órgano de contratación rescinda el contrato o reclame daños y perjuicios por ese motivo<sup>53</sup>.

La incorporación en los pliegos de estas previsiones conlleva notables beneficios para el grado de conocimiento de la normativa de competencia por parte de las empresas con un consiguiente importante efecto desincentivador, a la vez que no supondría carga administrativa alguna ni para los operadores ni para la Administración contratante

---

<sup>50</sup> Entre otros, por parte de la [Comisión Europea](#), la [OCDE](#) y la CNMC.

<sup>51</sup> Artículo 63 de la Ley 15/2007, de 3 de julio de Defensa de la Competencia. Incluir información sobre el programa de clemencia (artículos 65 y 66).

<sup>52</sup> Tenor literal “*no podrán contratar con las entidades del sector público las personas que hayan sido sancionadas con carácter firme por infracción grave en materia de falseamiento de la competencia*”. En este sentido, [Comunicación 1/2023, de 13 de junio](#), de la CNMC, sobre criterios para la determinación de la prohibición de contratar por falseamiento de la competencia.

<sup>53</sup> Por ejemplo, [Comunicación de la Comisión Europea relativa a las herramientas para combatir la colusión en la contratación pública y a las orientaciones acerca de cómo aplicar el motivo de exclusión conexo 2021/C 91/01](#) y en diversos informes de la CNMC (disponibles en la web). Asimismo, destaca la recientemente publicada [guía CNMC](#) para la reclamación de daños por ilícitos de competencia.

## 4. 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, alcanzado las siguientes conclusiones y realizando una serie de recomendaciones de mejora:

- Antes del diseño del AM resulta imprescindible realizar un análisis de mercado en profundidad (estructura de la oferta y de la demanda). Ese análisis debe examinar en especial datos y variables de los AM de obras del Ejército de Tierra y sus contrataciones basadas (identificación de los expedientes, niveles de concurrencia, cuota de mercado de los principales operadores, ahorros conseguidos, etc.). Los estudios de mercado rigurosos son esenciales para un correcto diseño de las licitaciones públicas.
- Se recomienda valorar la implantación de Sistemas Dinámicos de Adquisición frente a los Acuerdos Marco dado el carácter comparativamente restrictivo de estos últimos. En esta línea, el uso de los 3 años de prórroga debería ser excepcional y fundamentado.
- La determinación del objeto del AM y las referencias a los CPVs incluidos y los excluidos en el mismo deben ser claras para eliminar toda posible incertidumbre y minimizar la posibilidad de que licitadores potencialmente interesados desistan de participar en el AM.
- Se sugiere que el diseño de lotes y del valor estimado del contrato parta del análisis de la oferta y la demanda, con el objeto de conseguir maximizar la concurrencia y los potenciales ahorros.
- Se recomienda no limitar los adjudicatarios del AM y por ello restringir innecesariamente la concurrencia y las posibles ganancias de eficiencia, fin último del AM proyectado.
- Con respecto a los umbrales de solvencia económica y financiera y técnica - profesional, se recomienda que se ajuste de forma proporcional a las dimensiones de cada lote, considerando especialmente el perfil de las potenciales licitadoras (pymes) y la información disponible sobre cuantía media de los contratos basados de AM en ejecución. Además, se

aconseja que se flexibilicen las exigencias de solvencia para los nuevos entrantes tal y como prevé la propia LCSP.

- En relación con los criterios de adjudicación, se aconseja valorar la incorporación de criterios adicionales al descuento del beneficio industrial y replantear aquellos que se asienten en la disponibilidad de delegaciones territoriales.
- Se recomienda robustecer los mecanismos desincentivadores de la colusión entre operadores, en particular mediante el refuerzo del grado de conocimiento de la normativa de competencia y las consecuencias derivadas de su incumplimiento, explicitada en los propios Pliegos, así como del grado de compromiso de los operadores para evitar la ausencia de comportamientos de esta naturaleza.

## ANEXO I. VALOR ESTIMADO POR LOTE

LOTE	CONTRATO INICIAL 2024	PRORROGA 2025	PRORROGA 2026	PORROGA 2027	MODIFICACIONES	VALOR ESTIMADO	VALOR ESTIMADO MAXIMO
101	3.500.000 €	3.500.000 €	3.500.000 €	3.500.000 €	700.000 €	14.700.000 €	16.905.000 €
102	9.625.000 €	9.625.000 €	9.625.000 €	9.625.000 €	1.925.000 €	40.425.000 €	46.488.750 €
201	2.275.000 €	2.275.000 €	2.275.000 €	2.275.000 €	455.000 €	9.555.000 €	10.988.250 €
202	875.000 €	875.000 €	875.000 €	875.000 €	175.000 €	3.675.000 €	4.226.250 €
203	1.487.500 €	1.487.500 €	1.487.500 €	1.487.500 €	297.500 €	6.247.500 €	7.184.625 €
204	3.325.000 €	3.325.000 €	3.325.000 €	3.325.000 €	665.000 €	13.965.000 €	16.059.750 €
205	1.000.000 €	1.000.000 €	1.000.000 €	1.000.000 €	200.000 €	4.200.000 €	4.830.000 €
206	8.750.000 €	8.750.000 €	8.750.000 €	8.750.000 €	1.750.000 €	36.750.000 €	42.262.500 €
301	1.137.500 €	1.137.500 €	1.137.500 €	1.137.500 €	227.500 €	4.777.500 €	5.494.125 €
302	1.750.000 €	1.750.000 €	1.750.000 €	1.750.000 €	350.000 €	7.350.000 €	8.452.500 €
303	367.500 €	367.500 €	367.500 €	367.500 €	73.500 €	1.543.500 €	1.775.025 €
304	1.575.000 €	1.575.000 €	1.575.000 €	1.575.000 €	315.000 €	6.615.000 €	7.607.250 €
305	1.575.000 €	1.575.000 €	1.575.000 €	1.575.000 €	315.000 €	6.615.000 €	7.607.250 €
306	5.950.000 €	5.950.000 €	5.950.000 €	5.950.000 €	1.190.000 €	24.990.000 €	28.738.500 €
401	3.325.000 €	3.325.000 €	3.325.000 €	3.325.000 €	665.000 €	13.965.000 €	16.059.750 €
402	3.325.000 €	3.325.000 €	3.325.000 €	3.325.000 €	665.000 €	13.965.000 €	16.059.750 €
403	4.375.000 €	4.375.000 €	4.375.000 €	4.375.000 €	875.000 €	18.375.000 €	21.131.250 €
404	4.375.000 €	4.375.000 €	4.375.000 €	4.375.000 €	875.000 €	18.375.000 €	21.131.250 €
501	2.100.000 €	2.100.000 €	2.100.000 €	2.100.000 €	420.000 €	8.820.000 €	10.143.000 €
502	1.400.000 €	1.400.000 €	1.400.000 €	1.400.000 €	280.000 €	5.880.000 €	6.762.000 €
601	560.000 €	560.000 €	560.000 €	560.000 €	112.000 €	2.352.000 €	2.704.800 €
602	1.750.000 €	1.750.000 €	1.750.000 €	1.750.000 €	350.000 €	7.350.000 €	8.452.500 €

<b>701</b>	2.450.000 €	2.450.000 €	2.450.000 €	2.450.000 €	490.000 €	10.290.000 €	11.833.500 €
<b>702</b>	2.450.000 €	2.450.000 €	2.450.000 €	2.450.000 €	490.000 €	10.290.000 €	11.833.500 €
<b>703</b>	4.375.000 €	4.375.000 €	4.375.000 €	4.375.000 €	875.000 €	18.375.000 €	21.131.250 €
<b>704</b>	4.375.000 €	4.375.000 €	4.375.000 €	4.375.000 €	875.000 €	18.375.000 €	21.131.250 €
<b>TOTAL</b>	<b>78.052.500 €</b>	<b>78.052.500 €</b>	<b>78.052.500 €</b>	<b>78.052.500 €</b>	<b>15.610.500 €</b>	<b>327.820.500 €</b>	<b>376.993.575 €</b>

## ANEXO II. División en lotes del AM

LOTE	DESCRIPCIÓN
<b>101</b>	Obras iguales o superiores a 5.000 euros e inferiores a 80.000 euros de valor estimado (Sin impuestos). MADRID - CASTILLA LA MANCHA
<b>102</b>	Obras iguales o superiores a 80.000 euros e inferiores a 500.000 euros de valor estimado (Sin impuestos). MADRID - CASTILLA LA MANCHA
<b>201</b>	Obras iguales o superiores a 5.000 euros e inferiores a 80.000 euros de valor estimado (Sin impuestos). CATALUÑA Y VALENCIA
<b>202</b>	Obras iguales o superiores a 5.000 euros e inferiores a 80.000 euros de valor estimado (Sin impuestos). BALEARES
<b>203</b>	Obras iguales o superiores a 5.000 euros e inferiores a 80.000 euros de valor estimado (Sin impuestos). ARAGÓN - NAVARRA - LA RIOJA
<b>204</b>	Obras iguales o superiores a 80.000 euros e inferiores a 500.000 euros de valor estimado (Sin impuestos). CATALUÑA - VALENCIA
<b>205</b>	Obras iguales o superiores a 80.000 euros e inferiores a 500.000 euros de valor estimado (Sin impuestos). BALEARES
<b>206</b>	Obras iguales o superiores a 80.000 euros e inferiores a 500.000 euros de valor estimado (Sin impuestos). ARAGÓN - NAVARRA - LA RIOJA

<b>301</b>	Obras iguales o superiores a 5.000 euros e inferiores a 80.000 euros de valor estimado (Sin impuestos). GALICIA - ASTURIAS
<b>302</b>	Obras iguales o superiores a 5.000 euros e inferiores a 80.000 euros de valor estimado (Sin impuestos). BURGOS - SORIA - PAIS VASCO - CANTABRIA
<b>303</b>	Obras iguales o superiores a 5.000 euros e inferiores a 80.000 euros de valor estimado (Sin impuestos). CASTILLA Y LEON (MENOS BURGOS Y SORIA)
<b>304</b>	Obras iguales o superiores a 80.000 euros e inferiores a 500.000 euros de valor estimado (Sin impuestos). PAIS VASCO - CANTABRIA
<b>305</b>	Obras iguales o superiores a 80.000 euros e inferiores a 500.000 euros de valor estimado (Sin impuestos). GALICIA - ASTURIAS
<b>306</b>	Obras iguales o superiores a 80.000 euros e inferiores a 500.000 euros de valor estimado (Sin impuestos). CASTILLA Y LEON
<b>401</b>	Obras iguales o superiores a 5.000 euros e inferiores a 80.000 euros de valor estimado (Sin impuestos). ANDALUCIA ORIENTAL - MURCIA
<b>402</b>	Obras iguales o superiores a 5.000 euros e inferiores a 80.000 euros de valor estimado (Sin impuestos). ANDALUCIA OCCIDENTAL - EXTREMADURA
<b>403</b>	Obras iguales o superiores a 80.000 euros e inferiores a 500.000 euros de valor estimado (Sin impuestos). ANDALUCIA ORIENTAL - MURCIA
<b>404</b>	Obras iguales o superiores a 80.000 euros e inferiores a 500.000 euros de valor estimado (Sin impuestos). ANDALUCIA OCCIDENTAL - EXTREMADURA
<b>501</b>	Obras iguales o superiores a 5.000 euros e inferiores a 80.000 euros de valor estimado (Sin impuestos). CEUTA

<b>502</b>	Obras iguales o superiores a 80.000 euros e inferiores a 500.000 euros de valor estimado (Sin impuestos).  CEUTA
<b>601</b>	Obras iguales o superiores a 5.000 euros e inferiores a 80.000 euros de valor estimado (Sin impuestos).  MELILLA (EXCLUIDO ISLAS Y PEÑONES)
<b>602</b>	Obras iguales o superiores a 80.000 euros e inferiores a 500.000 euros de valor estimado (Sin impuestos).  MELILLA (EXCLUIDO ISLAS Y PEÑONES)
<b>701</b>	Obras iguales o superiores a 5.000 euros e inferiores a 80.000 euros de valor estimado (Sin impuestos).  SANTA CRUZ TENERIFE
<b>702</b>	Obras iguales o superiores a 5.000 euros e inferiores a 80.000 euros de valor estimado (Sin impuestos).  LAS PALMAS
<b>703</b>	Obras iguales o superiores a 80.000 euros e inferiores a 500.000 euros de valor estimado (Sin impuestos).  SANTA CRUZ TENERIFE
<b>704</b>	Obras iguales o superiores a 80.000 euros e inferiores a 500.000 euros de valor estimado (Sin impuestos).  LAS PALMAS

Fuente: PCAP del AM de obras.

### **ANEXO III. Información sobre el nivel de concurrencia en los contratos basados en acuerdos marcos de obras licitados por órganos de contratación del Ejército de Tierra**

**[CONFIDENCIAL]**

## ANEXO IV. Datos sobre el número de empresas (pymes y no pymes) del sector por Comunidades Autónomas

Información sobre el número de empresas de más de 249 trabajadores en 2022, 2021 y 2020.

	2022				
	Construcción de edificios	Ingeniería civil	Acabado de edificios	Otras actividades	TOTAL
Andalucía	4	6	3	0	13
Aragón	0	0	0	0	0
Principado de Asturias	1	0	0	1	2
Illes Balears	0	1	0	0	1
Canarias	2	1	0	0	3
Cantabria	0	0	0	0	0
Castilla y León	0	2	0	0	2
Castilla La Mancha	0	1	1	1	3
Catalunya	6	7	0	1	14
Comunitat Valenciana	1	4	1	0	6
Extremadura	0	0	0	0	0
Galicia	1	2	0	1	4
Comunidad de Madrid	12	17	0	1	30
Región de Murcia	1	0	0	0	1
Comunidad Foral de Navarra	3	0	0	0	3
Euskadi	2	2	0	1	5
La Rioja	0	0	0	0	0
Ceuta	0	0	0	0	0
Melilla	0	0	0	0	0
<b>TOTAL NACIONAL</b>	<b>33</b>	<b>43</b>	<b>5</b>	<b>6</b>	<b>87</b>

	2021				
	Construcción de edificios	Ingeniería civil	Acabado de edificios	Otras actividades	TOTAL
Andalucía	6	5	0	0	11
Aragón	0	0	0	0	0
Principado de Asturias	0	2	0	1	3
Illes Balears	3	0	0	0	3
Canarias	2	0	0	0	2
Cantabria	0	0	0	0	0
Castilla y León	0	1	0	0	1
Castilla La Mancha	0	1	0	2	3
Catalunya	4	6	0	1	11
Comunitat Valenciana	1	5	1	0	7
Extremadura	0	0	0	0	0
Galicia	1	3	0	0	4
Comunidad de Madrid	13	21	0	1	35
Región de Murcia	0	0	0	0	0
Comunidad Foral de Navarra	2	0	1	0	3
Euskadi	1	2	0	0	3
La Rioja	0	0	0	0	0
Ceuta	0	0	0	0	0
Melilla	0	0	0	0	0
<b>TOTAL NACIONAL</b>	<b>33</b>	<b>46</b>	<b>2</b>	<b>5</b>	<b>86</b>

	2020				
	Construcción de edificios	Ingeniería civil	Acabado de edificios	Otras actividades	TOTAL
Andalucía	4	5	0	0	9
Aragón	0	0	0	0	0
Principado de Asturias	1	0	0	2	3
Illes Balears	1	1	0	0	2
Canarias	1	1	0	0	2
Cantabria	0	0	0	0	0
Castilla y León	0	1	0	0	1
Castilla La Mancha	0	1	0	1	2
Catalunya	8	7	0	2	17
Comunitat Valenciana	1	4	1	0	6
Extremadura	0	0	0	0	0
Galicia	1	3	0	1	5
Comunidad de Madrid	13	18	0	2	33
Región de Murcia	1	0	0	0	1
Comunidad Foral de Navarra	2	0	0	0	2
Euskadi	4	4	0	0	8
La Rioja	0	0	0	0	0
Ceuta	0	0	0	0	0
Melilla	0	0	0	0	0
<b>TOTAL NACIONAL</b>	<b>37</b>	<b>45</b>	<b>1</b>	<b>8</b>	<b>91</b>

**Información sobre el número de empresas de menos de 249 trabajadores en 2022, 2021 y 2020.**

	2022				TOTAL
	Construcción de edificios	Ingeniería civil	Acabado de edificios	Otras actividades	
Andalucía	14.191	552	4.404	1.759	20.906
Aragón	2.248	79	702	397	3.426
Principado de Asturias	1.420	68	493	253	2.234
Illes Balears	3.998	67	984	351	5.400
Canarias	3.254	144	947	609	4.954
Cantabria	1.008	37	400	205	1.650
Castilla y León	4.740	192	1.309	535	6.776
Castilla La Mancha	4.353	135	1.664	559	6.711
Catalunya	14.028	423	4.839	2.185	21.475
Comunitat Valenciana	9.393	277	3.155	1.441	14.266
Extremadura	2.290	94	540	174	3.098
Galicia	4.749	265	1.993	762	7.769
Comunidad de Madrid	10.609	689	3.799	2.552	17.649
Región de Murcia	2.305	119	917	376	3.717
Comunidad Foral de Navarra	846	57	348	190	1.441
Euskadi	2.027	190	1.928	693	4.838
La Rioja	496	20	210	75	801
Ceuta	40	2	13	40	95
Melilla	53	5	14	67	139
<b>TOTAL NACIONAL</b>	<b>82.048</b>	<b>3.415</b>	<b>28.659</b>	<b>13.223</b>	<b>127.345</b>

	2021				TOTAL
	Construcción de edificios	Ingeniería civil	Acabado de edificios	Otras actividades	
Andalucía	13.854	514	4.330	1.549	20.247
Aragón	2.284	78	703	336	3.401
Principado de Asturias	1.415	64	514	235	2.228
Illes Balears	3.927	68	968	289	5.252
Canarias	3.220	137	934	539	4.830
Cantabria	1.010	37	384	168	1.599
Castilla y León	4.830	184	1.314	520	6.848
Castilla La Mancha	4.363	124	1.653	501	6.641
Catalunya	13.907	413	4.864	1.969	21.153
Comunitat Valenciana	9.255	253	3.152	1.263	13.923
Extremadura	2.233	89	536	175	3.033
Galicia	4.855	252	1.935	678	7.720
Comunidad de Madrid	10.572	680	3.706	2.156	17.114
Región de Murcia	2.298	117	862	376	3.653
Comunidad Foral de Navarra	833	55	301	175	1.364
Euskadi	2.019	203	1.911	719	4.852
La Rioja	513	19	211	70	813
Ceuta	51	1	12	33	97
Melilla	62	5	14	43	124
<b>TOTAL NACIONAL</b>	<b>81.501</b>	<b>3.293</b>	<b>28.304</b>	<b>11.794</b>	<b>124.892</b>

	2020				TOTAL
	Construcción de edificios	Ingeniería civil	Acabado de edificios	Otras actividades	
Andalucía	13.422	485	4.066	1.427	19.400
Aragón	2.346	60	715	317	3.438
Principado de Asturias	1.452	66	483	211	2.212
Illes Balears	3.858	64	944	265	5.131
Canarias	3.150	126	935	483	4.694
Cantabria	1.024	32	372	142	1.570
Castilla y León	4.897	168	1.326	483	6.874
Castilla La Mancha	4.294	128	1.589	447	6.458
Catalunya	13.786	394	4.704	1.789	20.673
Comunitat Valenciana	9.184	242	3.018	1.133	13.577
Extremadura	2.219	84	509	141	2.953
Galicia	4.937	255	1.915	611	7.718
Comunidad de Madrid	10.420	691	3.672	1.954	16.737
Región de Murcia	2.245	125	838	334	3.542
Comunidad Foral de Navarra	868	60	305	155	1.388
Euskadi	2.142	200	1.918	748	5.008
La Rioja	534	22	214	60	830
Ceuta	50	2	12	30	94
Melilla	65	3	14	43	125
<b>TOTAL NACIONAL</b>	<b>80.893</b>	<b>3.207</b>	<b>27.549</b>	<b>10.773</b>	<b>122.422</b>

Fuente: elaboración propia a partir de información del Directorio Central de Empresas (INE) para empresas con menos de 249 asalariados y con más, para los códigos de actividad identificados en el PCAP (41. Edificios y trabajos de construcción de edificios; 42. Obras de ingeniería civil y trabajos de construcción para obras de ingeniería civil; 43.3 Trabajos de acabado de edificios; 43.9 Otros trabajos de construcción especializada) por CC.AA. en 2020,2021 y 2022.

### Información sobre el peso de las empresas en función de su tamaño en 2022.

Número de empleados	Construcción de edificios	Ingeniería civil	Acabado de edificios	Otras actividades	TOTAL	% sobre total
1-2 empleados	49.914	1.305	19.536	7.024	77.779	
3-5 empleados	16.786	584	5.213	2.962	25.545	
6-9 empleados	7.278	355	2.010	1.356	10.999	
<b>1-9 empleados</b>	<b>73.978</b>	<b>2.244</b>	<b>26.759</b>	<b>11.342</b>	<b>114.323</b>	<b>89,71%</b>
10-19 empleados	5.063	450	1.275	1.075	7.863	
20-49 empleados	2.485	495	551	665	4.196	
<b>10-49 empleados</b>	<b>7.548</b>	<b>945</b>	<b>1.826</b>	<b>1.740</b>	<b>12.059</b>	<b>9,46%</b>
50-99 empleados	373	138	58	99	668	
100-199 empleados	137	79	15	36	267	
200-249 empleados	12	9	1	6	28	
<b>50-249 empleados</b>	<b>522</b>	<b>226</b>	<b>74</b>	<b>141</b>	<b>963</b>	<b>0,76%</b>
<b>TOTAL 1-249 empleados</b>	<b>82.048</b>	<b>3.415</b>	<b>28.659</b>	<b>13.223</b>	<b>127.345</b>	<b>99,93%</b>
<b>TOTAL &gt;= 250 empleados</b>	<b>33</b>	<b>43</b>	<b>5</b>	<b>6</b>	<b>87</b>	<b>0,07%</b>
<b>TOTAL</b>	<b>82.081</b>	<b>3.458</b>	<b>28.664</b>	<b>13.229</b>	<b>127.432</b>	<b>100,00%</b>

Fuente: elaboración propia a partir de información del Directorio Central de Empresas (INE) para empresas con menos de 249 asalariados y con más en 2022.