



**COMISIÓN NACIONAL DE LOS
MERCADOS Y LA COMPETENCIA**



**INF/CNMC/018/16 INFORME SOBRE LOS
PLIEGOS QUE RIGEN LA
CELEBRACIÓN DEL ACUERDO MARCO
PARA EL SUMINISTRO DE MOBILIARIO
GENERAL Y ESPECIALIZADO**

30 de junio de 2016

Índice

I. ANTECEDENTES.....	3
II. CONTENIDO	4
III. OBSERVACIONES.....	9
III.1 Valoración general.....	9
III.2 Observaciones particulares	13
<i>III.2.1 Utilización de la figura del Acuerdo Marco.....</i>	<i>13</i>
<i>III.2.2 Duración del AM (incluidas las prórrogas)</i>	<i>17</i>
<i>III.2.3 Consultas preliminares de mercado.....</i>	<i>17</i>
<i>III.2.4 Límite en el número de empresas firmantes del AM adjudicatarias....</i>	<i>19</i>
<i>III.2.5 Exclusión del AM de ciertos contratos</i>	<i>20</i>
<i>III.2.6 Solvencia económica y financiera y técnica o profesional</i>	<i>20</i>
<i>III.2.7 Acreditación previa</i>	<i>23</i>
<i>III.2.8 Criterios de adjudicación del Acuerdo Marco.....</i>	<i>23</i>
<i>III.2.9 Presentación de ofertas.....</i>	<i>25</i>
<i>III.2.10 Contratos basados en el Acuerdo Marco.....</i>	<i>25</i>
IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	27

El Consejo de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC), en Sala de Competencia, en su reunión de 30 de junio de 2016, ha aprobado el presente informe, relativo a los **Pliegos de Cláusulas Administrativas Particulares (PCAP) y a los Pliegos de Prescripciones Técnicas (PPT) que rigen la celebración del Acuerdo Marco (AM) para la adopción de tipo de los suministros de mobiliario general y especializado**. En este informe se analizan las implicaciones de dichos pliegos desde el punto de vista de la competencia efectiva en los mercados y la regulación económica eficiente.

La solicitud de informe tuvo entrada en esta Comisión el 27 de mayo de 2016. La documentación recibida consiste en un borrador de los Pliegos y una memoria explicativa de los mismos.

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

I. ANTECEDENTES

Se trata de un instrumento de racionalización técnica de la contratación pública regulado en el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (TRLCSP). De acuerdo con el apartado 1 del artículo 206, la contratación centralizada está especialmente pensada para suministros, obras y servicios que se contraten de forma general y con características esencialmente homogéneas. Por su parte, el apartado 3 de dicho artículo 206 establece dos procedimientos para esta contratación centralizada:

- a) Mediante la conclusión del correspondiente contrato.
- b) A través del procedimiento especial de adopción de tipo, que se desarrolla en dos fases. En la primera se adoptan los tipos contratables para cada clase de bienes, obras o servicios mediante la conclusión de un AM o la apertura de un sistema dinámico. En la segunda fase se efectúa la contratación específica de los bienes, obras o servicios.

Esta CNMC ya tuvo ocasión de analizar los Pliegos vinculados a la celebración del Acuerdo Marco (AM 01/2014)¹ con el mismo objeto que el AM ahora proyectado². Los presentes Pliegos optan por el **procedimiento especial de adopción de tipo**, determinando las empresas adjudicatarias para cada lote, las condiciones generales de los suministros y los términos básicos a los que se

¹ El Acuerdo Marco 01/2014 para la adopción de tipo de los suministros de mobiliario de oficina, de laboratorio y geriátrico fue adjudicado el 2 de marzo de 2015, encontrándose en situación de prórroga hasta octubre de 2016.

² Véase [INF/DP/0013/14](#) de 26 de junio de 2014, relativo a los Pliegos de Cláusulas Administrativas Particulares (PCAP) y a los Pliegos de Prescripciones Técnicas (PPT) que rigen la celebración del Acuerdo Marco para la adopción de tipo de los suministros de mobiliario general y especializado.

ajustarán los contratos. Se incorpora como novedad la posibilidad de adjudicar contratos sin necesidad de acudir a una segunda licitación.

II. CONTENIDO

El **PCAP** contiene 20 cláusulas y 4 anexos.

Las cláusulas están referidas al objeto del contrato, los destinatarios, el órgano de contratación, la naturaleza del AM, el plazo de duración, el valor estimado, los bienes a suministrar, las condiciones de aptitud para contratar con el sector público, el procedimiento de celebración, el contenido y la presentación de las proposiciones, los criterios de adjudicación, la calificación y valoración de las proposiciones, la adjudicación del contrato, la formalización del AM, la ejecución y órgano responsable, la exclusión temporal, la resolución, los contratos basados en el AM, los derechos y obligaciones de las partes y, por último, las prerrogativas de la Administración, el régimen de invalidez y de recursos y la jurisdicción competente.

Los Anexos contienen: el listado de las entidades adheridas al AM, el modelo de declaración responsable aceptando la comunicación por medios electrónicos, los criterios de adjudicación según lotes y la previsión sobre el software de presentación de ofertas ([PROTEO](#)).

Por su parte, el **PPT** contiene 4 apartados, referidos a la descripción detallada del objeto contractual, la definición de los lotes de mobiliario y las normas comunes para los productos que se oferten en las diversas licitaciones. Asimismo, incorpora un Anexo sobre lotes y categorías de bienes.

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

En primer lugar (cláusula I del PCAP), el **objeto del AM** es la adopción de los tipos contratables (en este caso los lotes de suministro de mobiliario de despacho y complementario, de archivo, de bibliotecas, mamparas, clínico y geriátrico y de laboratorio). Por tanto, el AM determinará las empresas adjudicatarias para cada uno de los lotes, las condiciones generales de los suministros y los términos básicos a los que se ajustarán los contratos basados en el mismo. Se indica expresamente que el AM no tiene todos los términos definidos.

Como elemento novedoso respecto al AM 01/2014, se sustituyen los tipos por ocho lotes. A su vez, se señala en la memoria explicativa que cada lote se reconduce a unas categorías homogéneas de bienes a contratar, cuyas definiciones se han modificado para reflejar mejor las necesidades de la Administración y favorecer el grado de especialización de los licitadores. Los lotes en los que se dividen el objeto del AM son:

- Lote 1: Despachos de dirección y mesas de estrado
- Lote 2: Muebles de oficina general
- Lote 3: Sillería

- Lote 4: Butacas para salones de actos
- Lote 5: Estanterías
- Lote 6 : Biombos, paneles, tabiques y mamparas
- Lote 7: Mobiliario de laboratorio
- Lote 8: Mobiliario clínico y geriátrico

Igualmente, es una novedad significativa con respecto al vigente AM la exclusión explícita del objeto del AM de los contratos para el suministro de los bienes indicados cuyo valor estimado sea igual o inferior a 5.000 euros. Según la memoria explicativa, estos contratos representan el 44% del total de contratos basados adjudicados en ejecución del AM.

En segundo lugar (cláusula II del PCAP), el **ámbito subjetivo del AM** está compuesto por la Administración General del Estado, sus Organismos autónomos, Entidades gestoras y Servicios comunes de la Seguridad Social y demás Entidades públicas estatales. También podrán adherirse las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales (y sus Organismos autónomos y entes públicos) y las sociedades y fundaciones y los restantes entes, organismos y entidades del sector público.

En tercer lugar, se establece (cláusulas III y IV del PCAP) que el **órgano de contratación** es la Junta de Contratación Centralizada. Por otro lado se recuerda la falta de haber sido transposición de la [Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo](#) y del Consejo de 26 de febrero de 2014 sobre contratación pública, serán de aplicación aquellos preceptos de la misma que tuvieran efecto directo y no se contuvieran en el actual TRLCSP.

En cuarto lugar, la **duración del AM** (cláusula V del PCAP), se extiende desde el 6 de octubre de 2016 (o fecha que establezcan los documentos de formalización si estos fueran posteriores), hasta el 31 de diciembre de 2018, con posibilidad de prórroga (siendo la prórroga obligatoria para los adjudicatarios) antes de la finalización de contrato. La duración de las prórrogas no superará el plazo de duración inicial del acuerdo y, en cualquier caso, la duración total del Acuerdo no podrá ser superior a cuatro años (es decir, el máximo legal permitido).

En quinto lugar, el **valor estimado del acuerdo** (cláusula VI del PCAP) se cifra, sumando el conjunto de todos los lotes, en 65 millones de euros. Por cada lote, el PCAP procede a dar un valor específico. No obstante, se trata de una cifra orientativa no vinculante, sin existir obligación de adquisición de un volumen determinado.

En sexto lugar, en las **condiciones de aptitud para contratar con el sector público** (cláusula VIII del PCAP) se regula la plena capacidad de obrar, la no incursión en una prohibición de contratar, la acreditación de la solvencia económica, financiera y técnica o profesional. El volumen anual de negocios requerido en cada uno de los últimos tres años concluidos se fija según lotes,

variando de los 115.000 euros para el lote 6 (biombos, tabiques, mamparas) hasta el 1.600.000 euros para el lote 2 (muebles de oficina general).

Cuadro nº 1. Volúmenes de negocio exigidos en cada lote

Lote	DESCRIPCIÓN	VOLUMEN ANUAL DE NEGOCIOS DE LOS ÚLTIMOS TRES AÑOS
1	DESPACHOS DE DIRECCIÓN Y MESAS DE ESTRADO	300.000,00 €
2	MUEBLES DE OFICINA GENERAL	1.600.000,00 €
3	SILLERÍA	650.000,00 €
4	BUTACAS PARA SALONES DE ACTOS	115.000,00 €
5	ESTANTERÍAS	570.000,00 €
6	BIOMBOS, TABIQUES Y MAMPARAS	125.000,00 €
7	MOBILIARIO DE LABORATORIO	510.000,00 €
8	MOBILIARIO CLÍNICO Y GERIATRICO	375.000,00 €

Fuente: información del PCAP

Por su parte, en los requisitos mínimos de **solvencia técnica y profesional** se establece que los licitadores deberán acreditar un valor global, en función del lote concreto, de los suministros efectuados en el año de mayor ejecución de los últimos cinco años y referidos el ámbito geográfico correspondiente a cada lote igual o superior a los importes de la tabla anterior.

En séptimo lugar, se dispone el **procedimiento de celebración del AM**, que será abierto (cláusula IX del PCAP), y se sientan las reglas de contenido y presentación de las proposiciones por los licitadores. Como novedad, se introduce la previsión del Documento Europeo único de Contratación (DEUC)³, que permite a los licitadores aportar una declaración responsable que se ajuste al formulario DEUC.

En octavo lugar, en cuanto a los **criterios de adjudicación del AM** (cláusula XI del PCAP), a diferencia del PCAP anterior, se recogen en el Anexo III y, además de describirse unos criterios comunes a todos los lotes, se establecen criterios específicos por cada uno de ellos. Los criterios comunes a todos los lotes se puntúan sobre 25 y los específicos por lote, sobre 75. Por lo que se refiere a los *criterios evaluables mediante fórmula*, comunes a cada lote, suman 17 y son los siguientes:

Cuadro nº 2. Criterios de valoración evaluables mediante fórmula

³ Regulado en el Reglamento de Ejecución (UE) n.º 2016/7 de la Comisión, de 5 de enero de 2016, por el que se establece el formulario normalizado del documento europeo único de contratación, art 59 Directiva 2014/24 y Resolución de 6 de abril de 2016, de la Dirección General del Patrimonio del Estado, por la que se publica la Recomendación de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa sobre la utilización del Documento Europeo Único de Contratación previsto en la nueva Directiva de contratación pública.

Criterios de valoración para todos los lotes	Ponderación	Fórmula de aplicación
Para cada lote: El plazo de garantía ofertado, siempre que mejore el mínimo de 24 meses exigido en el pliego de prescripciones técnicas. Umbral de saciedad: 60 meses	4	Maximizar
Para cada lote: El plazo de garantía de disponibilidad de recambios. Umbral de saciedad: 84 meses.	4	Maximizar
Para cada lote: Un plazo de entrega máximo en territorio peninsular para pedidos hasta 30.000, 00 €. IVA no incluido. Mínimo 7 días laborables y máximo de 15 días laborables.	3	Minimizar
Para cada lote: Un plazo de entrega máximo en territorio peninsular para pedidos desde 30.001, 00 € hasta 80.000, 00 €, IVA no incluido. Mínimo 10 días laborables y máximo 15 días laborables.	3	Minimizar
Para cada lote: Un plazo de entrega máximo en territorio peninsular para pedidos desde 80.001, 00 € hasta 133.000, 00 €, IVA no incluido. Mínimo 15 días laborables y máximo de 35 días laborables.	3	Minimizar

Fuente: información del PCAP

Los 8 puntos restantes, para alcanzar 25, dentro de los criterios de adjudicación comunes, se relacionan con un *criterio no evaluable mediante fórmula*, y supone una novedad respecto al PCAP anterior. El criterio se basa en la disponibilidad y funcionalidad de un catálogo, accesible a través de Internet, en el que figuren los productos que el licitador fabrica, distribuye o comercializa, correspondientes al lote o lotes a los que licita, que permita consultar las características físicas y técnicas y los certificados con los que cuentan los productos.

Las fórmulas a aplicar son las siguientes en función del tipo de criterio:

- En los criterios a maximizar se aplica la siguiente fórmula:

$$C_i = P \frac{X_i}{X_{m\acute{a}x}}$$

Donde

C_i es la puntuación en base al criterio C, asignada a la oferta del licitador en el lote i.

P es la ponderación del criterio "C".

X_i es el valor del dato aportado por el licitador en su oferta en el criterio C para el lote i. $X_{m\acute{a}x}$ es el umbral de saciedad definido para cada criterio.

De esta forma, se asegura que la mejor oferta (con un valor más elevado) obtenga una puntuación equivalente al peso máximo de este criterio, mientras el resto de ofertas reciben puntuaciones inferiores de acuerdo con una proporción lineal.

- En los criterios a minimizar se aplica la siguiente fórmula:

$$C_i = P \left(1 - \frac{X_i - X_{m\acute{i}n}}{X_{m\acute{a}x}} \right)$$

Donde

- C_i es la puntuación en base al criterio C, asignada a la oferta del licitador en el lote i.
- P es la ponderación del criterio "C".
- X_i es el valor del dato aportado por el licitador en su oferta en el criterio C para el lote i.
- $X_{mín}$ es el mínimo resultante de entre todos los datos aportados por los licitadores en su oferta en el criterio C en el lote i, con el tope del umbral de saciedad definido.
- $X_{máx}$ es el máximo resultante de entre todos los datos aportados por los licitadores en su oferta en el criterio C en el lote i.C".

De esta forma, se asegura que la mejor oferta (con un valor más reducido) obtenga una puntuación equivalente al peso máximo de este criterio, mientras el resto de ofertas reciben puntuaciones inferiores de acuerdo con una proporción lineal.

- En la fórmula SÍ/NO, en caso afirmativo se asignarán la totalidad de los puntos del criterio y en caso negativo se asignarán 0 puntos.

En noveno lugar, en cuanto a la **calificación y valoración de las proposiciones** (cláusula XII del PCAP), se introduce un nuevo elemento, relativo al número máximo de empresas adjudicatarias por lote, según el cuadro siguiente:

Cuadro nº 3. Limitación de adjudicatarias por lote

LOTE	DESCRIPCIÓN	NÚMERO DE EMPRESAS ADJUDICATARIAS MÁXIMO
1	Despachos de dirección y salas de vistas	20
2	Mueble de oficina general	20
3	Sillería	15
4	Butacas para salones de actos	6
5	Estanterías	15
6	Biombos, paneles, tabiques y mamparas	15
7	Mobiliario de laboratorio	8
8	Mobiliario clínico y geriátrico	10

Fuente: información del PCAP

Asimismo se recoge la documentación que debe aportarse por los licitadores seleccionados como adjudicatarios, entre la que destaca la acreditación de la condición de fabricante, importador, distribuidor o comerciante de los productos comprendidos en el objeto del AM, lo que constituye una novedad en este PCAP.

Finalmente, se abordan los **contratos basados en el AM** (cláusula XVII del PCAP). Se diferencia entre los que están *sujetos a regulación armonizada* (SARA), en los que se producirá una nueva licitación entre todos los posibles interesados, y los *no sujetos a regulación armonizada* (no SARA), que permiten, según los casos, seguir el procedimiento del artículo 198.4 del TRLCSP. No obstante, la regla anterior no operará en el caso de que, como señala la Cláusula

XV (apartado 1) del PCAP, la Dirección General de Racionalización y Centralización de la Contratación (DGRCC), una vez adjudicado el AM, convoque a las empresas adjudicatarias a un procedimiento con objeto de fijar, para ciertas categorías de productos incluidos en los criterios de valoración para cada lote, los términos de la relación contractual.

En efecto, en dicho supuesto, la adjudicación se efectuará sin necesidad de convocar a las partes a nueva licitación. En el supuesto de que sí hubiera una segunda licitación, podrán realizarse consultas hasta a tres, cinco u ocho empresas, según el valor estimado del contrato. En cuanto a la valoración de las ofertas presentadas a la licitación de los contratos basados, se establece que al menos el 51% de la puntuación total corresponda al criterio precio y se relacionan otros criterios de adjudicación a considerar.

Finalmente, por lo que respecta a la constitución de garantía definitiva, existe la opción para el adjudicatario de, o bien constituir la por el 5% del importe de adjudicación, IVA excluido, o bien constituir una garantía global por un importe a tanto alzado que varía en función de cada lote en el que la empresa pudiera ser adjudicataria. Si esta garantía global fuera inferior al 5%, el adjudicatario tendría que reajustarla hasta alcanzar como mínimo ese porcentaje.

III. OBSERVACIONES

III.1 Valoración general

Una de las principales áreas de interés y actividad de la autoridad de competencia (de la actual CNMC y de sus antecesoras) ha sido la promoción, supervisión y defensa de un aprovisionamiento público más eficiente, en particular de la contratación pública. De hecho, la consecución *ex ante* y *ex post* de una mayor eficiencia económica y competencia efectiva en dichos procedimientos es una prioridad estratégica de la CNMC⁴.

El principal instrumento de racionalidad económica para optimizar la asignación de los fondos públicos -escasos y limitados- en dichos procedimientos es la introducción y salvaguarda de la libre competencia. Si la competencia en el aprovisionamiento es deficitaria, por el diseño de los pliegos, los incentivos y el comportamiento de los oferentes o por otras causas, invariablemente se produce una pérdida de eficiencia económica que conlleva un desaprovechamiento económico de los recursos públicos. Adicionalmente, en tal situación, se estaría contraviniendo el mandato impuesto a los poderes públicos por la Constitución vigente (artículo 31.2) que obliga a realizar el gasto público conforme a criterios de eficiencia y economía.

⁴ Véase, Informe de posición de la CNMC sobre la contratación pública en España : [PRO/CNMC/001/15: ANÁLISIS DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA EN ESPAÑA: OPORTUNIDADES DE MEJORA DESDE EL PUNTO DE VISTA DE LA COMPETENCIA](#)

Cuando el sector público se aprovisiona en mercados y por procedimientos competitivos obtiene bienes y servicios de mejor relación calidad/precio, al mismo tiempo que contribuye a mejorar la competitividad de las empresas que operan en dichos mercados. La libertad económica y la posibilidad de competir entre operadores producen mejoras en sus procesos de producción, ajustes en el precio de sus ofertas e innovaciones para competir con mayores probabilidades de éxito. Asimismo, el hecho de que el sector público busque mejores precios permite una reducción de posibles márgenes excesivos en las empresas que concurren a estos procesos, generándose efectos pro competitivos, favorables al interés general, que se trasladan también a transacciones dentro del sector privado generando ahorros para el contribuyente.

La labor activa⁵ de esta autoridad en el fomento de la competencia y la eficiencia económica en los procesos de aprovisionamiento público se manifiesta, fundamentalmente, a través de dos vías:

- por un lado, en el marco de sus funciones consultivas (*advocacy*), mediante la emisión de informes previos al procedimiento de licitación que incluyen recomendaciones sobre el diseño, desarrollo y ejecución. El objetivo es asesorar al ente público contratante para que evite la introducción de restricciones injustificadas a la competencia⁶.
- por otro, en el ejercicio de su potestad sancionadora, mediante la persecución y sanción de acuerdos anticompetitivos en el marco de los procesos de contratación pública (*bid rigging*)⁷.

Por todo ello, la CNMC valora positivamente las medidas encaminadas a lograr mayores cotas de eficiencia, entre las que se encuentra la agregación de la

⁵ Son numerosas las referencias que el plan de actuación realiza en relación con la contratación pública. Con independencia de otras de carácter más general, cabe señalar por ejemplo las acciones 8.2 (Elaborar informes y propuestas sobre el aprovisionamiento público, en especial la contratación pública), 10.5 (Desarrollar herramientas informáticas de screening destinadas a analizar la normativa jurídica española para detectar precozmente posibles restricciones a la competencia) o inclusive dentro de la propia autoevaluación de la CNMC las acciones 5.4, 5.4 y 5.6.

⁶ Particularmente se recomienda consultar la [Guía sobre Contratación Pública y Competencia](#) de la Autoridad de Competencia, además de los numerosos Informes sobre pliegos de contratación (mobiliario, telecomunicaciones, combustible, vehículos....) disponibles todos ellos en la web www.cnmc.es

⁷ Véanse, entre otros, los expedientes S/0383/11 Transporte sanitario conquense, SACAN/0012/11 Transporte Ayuntamiento Las Palmas, S/0226/10 Licitaciones carreteras, S/0316/10 Sobres de papel, S/0429/12 Residuos, S/0453/12 Rodamientos ferroviarios. Los expedientes sancionadores en aplicación de la Ley de Defensa de la Competencia pueden consultarse en www.cnmc.es. En este sentido, debe recordarse que todos los entes y órganos participantes en el proceso de contratación pública deben dar cumplimiento a la [Disposición Adicional 23ª del TRLCSP](#) que obliga a que aquéllos notifiquen a la CNMC cualesquiera hechos de los que tengan conocimiento en el ejercicio de sus funciones que puedan constituir infracción a la legislación de defensa de la competencia. En particular, comunicarán cualquier indicio de acuerdo, decisión o recomendación colectiva, o práctica concertada o conscientemente paralela entre los licitadores, que tengan por objeto, produzcan o puedan producir el efecto de impedir, restringir o falsear la competencia en el proceso de contratación.

demanda, o compra centralizada, impulsada por la Comisión para la reforma de las Administraciones Públicas (CORA). La CNMC recuerda, no obstante, que dicha búsqueda de eficiencia y ahorro presupuestario a corto plazo debe efectuarse sin menoscabo de los principios garantes de una competencia efectiva⁸, entre otros: i) facilitar la libertad de acceso a la licitación, ii) evitar la discriminación entre operadores, iii) minimizar los riesgos dinámicos de reducción del número de operadores que podría reducir la tensión competitiva en futuras licitaciones y iv) minimizar el riesgo de comportamientos ilícitos, de carácter colusorio.

Un elemento clave para conseguir minimizar dichos riesgos es el refuerzo de la transparencia en la disponibilidad de la información estadística relacionada con el objeto de la licitación y su tratamiento con técnicas informáticas avanzadas por personal especializado en competencia y regulación. En este sentido, la colaboración del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, especialmente de la Dirección General del Patrimonio del Estado y de la Dirección General de Racionalización y Centralización de la Contratación han permitido incrementar la información accesible a la CNMC para el ejercicio de sus funciones⁹.

Con dicha información está siendo posible establecer mecanismos para reforzar el seguimiento y evaluación económica de aspectos regulatorios¹⁰ así como desarrollar herramientas informáticas específicas destinadas a analizar precozmente posibles restricciones a la competencia¹¹.

Una presentación de datos homogénea permite un efecto disciplinador sobre la Administración que los publica e incentiva la participación de los operadores económicos. Adicionalmente, lo que resulta más importante, permite emplear en la supervisión de la contratación herramientas informáticas diseñadas específicamente con dicho fin¹² que facilitan una comparación referencial para casos semejantes efectuados por otros entes públicos y permitirán, paulatinamente, la detección *ex ante* de márgenes de mejora en los pliegos y los procesos de licitación.

En el AM objeto de informe, se valora positivamente la remisión de manera adjunta a los Pliegos de una breve memoria justificativa, si bien se realizan las siguientes consideraciones:

⁸ Recogidas en la [Guía sobre Contratación Pública y Competencia](#) citada.

⁹ Objetivo 9.3 del [Plan de Actuación de la CNMC](#).

¹⁰ Objetivo 10.4 del [Plan de Actuación de la CNMC](#)

¹¹ Objetivo 10.5 del [Plan de Actuación de la CNMC](#)

¹² Entre las que destaca el programa de la CNMC de **Detección Sistemática de Restricciones** (DSR) desarrollado internamente como una herramienta informática, de carácter forense, de búsqueda y análisis de datos masivos, no estructurados y estructurados, con diversas aplicaciones para la promoción de la competencia y la regulación económica eficiente. Especialmente, y entre otros, se ha iniciado su empleo en el análisis de la información relativa al aprovisionamiento público con datos no estructurados. De manera adicional a este análisis, a través de la implementación de un sistema de alertas, se prevé detectar *ex ante* supuestos potencialmente de mayor riesgo para la competencia (por referencia a umbrales, sectores estratégicos, antecedentes del sector, tipos de cláusulas).

En primer lugar, en colaboración con el órgano proponente, se recomienda optimizar el ejercicio de comparación con casos anteriores en futuras ocasiones.

En segundo lugar, para permitir el análisis de los contratos derivados del AM vigente, se recomienda que la Plataforma de Contratos del Sector Público recoja junto a los pliegos del AM las licitaciones derivadas de éste. La publicación en una misma plataforma de toda la información relativa a la contratación pública en España permite exponer con la necesaria claridad su relevancia económica y obtener plenamente los beneficios que del análisis conjunto de los datos podría realizarse por la CNMC.

Se considera favorable para la transparencia que la información relativa a estos contratos basados se encuentra tanto en la web del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas¹³ como en otras fuentes públicas¹⁴. Sin embargo, se recomienda adicionalmente, de forma alineada con la [Ley 18/2015, de 9 de julio, por la que se modifica la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público](#), agregar dichas fuentes de datos¹⁵. El fraccionamiento de datos en diversas fuentes disminuye la utilidad económica y dificulta la transparencia de la información, aumenta los costes de conocimiento y de acceso, genera asimetrías informacionales y, en definitiva, es susceptible de minorar la eficiencia que debe buscar la contratación pública.

En tercer lugar, se recomienda mejorar la homogeneidad de dicha información en diversos campos esenciales para permitir su comparabilidad, como pudieran ser las relativas a los códigos CPV¹⁶ (imprescindibles para categorizar los contratos) y referenciar unívocamente al lote dentro del AM al que se hace referencia. El cumplimiento de esta recomendación es condición necesaria, si bien no suficiente, para la correcta agregación de los datos disponibles en la plataforma y el empleo eficiente de su información en la mejora de los procedimientos de contratación.

Se recomienda por ello que, sin perjuicio de valorar positivamente los esfuerzos realizados por aumentar la visibilidad de la información por parte del Ministerio proponente, se realicen con los medios necesarios, y atendiendo a la importancia económica de la contratación en el PIB español, las mejoras técnicas señaladas, de forma que los órganos implicados en la buena gestión y control del

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

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

¹⁵ Dicha Ley indica en sus exposición de motivos que el volumen de información pública generada ha aumentado exponencialmente, así como en el progreso de las tecnologías empleadas para el análisis, explotación y tratamiento de datos. Señala asimismo que esto permite la provisión de nuevos servicios y aplicaciones en el uso, agregación y combinación de los mismos.

¹⁶ [CPV es el acrónimo para common procurement vocabulary](#). El vocabulario principal parte de una estructura arborescente de códigos de hasta nueve dígitos, que corresponden a un enunciado que describe los suministros, obras o servicios objeto del contrato. A modo de ejemplo de las carencias de la información, ninguna de las categorías de productos señaladas dentro del lote 6 (Biombos, tabiques y mamparas) se correspondería con algún CPV concreto. Se recomienda por todo lo anterior, una homogeneización en la tipología y lugar de publicación de los citados datos.

aprovisionamiento público puedan disponer de la misma en condiciones de neutralidad, objetividad y transparencia.

Por último, se identifican una serie de cuestiones que serán detalladas en las observaciones particulares, entre otras, la utilización del AM frente al sistema dinámico, duración, consultas preliminares, criterios de solvencia y adjudicación, exclusión de contratos menores, procedimientos para la adjudicación de contratos basados. Se recomienda su consideración desde el punto de vista de la promoción de la competencia y la regulación económica eficiente.

III.2 Observaciones particulares

III.2.1 Utilización de la figura del Acuerdo Marco

El recurso a los AM se fundamenta en la búsqueda de eficiencia aprovechando las economías de escala generadas, sin perder de vista los riesgos ya señalados para la competencia, especialmente de carácter dinámico.

Desde la CNMC se ha recalcado la necesidad de ponderar las circunstancias¹⁷ en cada caso, así como la preferencia por la utilización del denominado Sistema Dinámico de Adquisición (SDA). Esta consideración tiene su justificación en que durante la duración del AM se impide que operadores que no hayan resultado seleccionados puedan incorporarse al mismo. En el SDA esta circunstancia no se produce, teniendo en consecuencia un carácter más pro competitivo.

En efecto, el SDA permite, durante su vigencia, que todos los operadores interesados puedan presentar ofertas indicativas, siempre que cumplan los criterios de selección, posibilitando que las ofertas se mejoren en cualquier momento. Además, estos sistemas, se desarrollan de acuerdo con las normas del procedimiento abierto a lo largo de todas sus fases (hasta la adjudicación de los correspondientes contratos), lo que está alineado con un procedimiento más garantista de la libre competencia.

Resulta adecuado, a la hora de determinar la idoneidad de la figura elegida del AM, analizar la evolución de dicha subcategoría empresarial. Para ello se van a utilizar los mejores datos disponibles, aun referidos al mercado nacional¹⁸ y reconocidamente mejorables, relativos a una serie de factores:

- Evolución del nº de empresas y de sus cifras de negocios
- Grado de concentración de las adjudicatarias
- Comparativa con licitaciones de mobiliario fuera del AM
- Valoración del ahorro obtenido

¹⁷ Las implicaciones para la competencia que la figura del AM supone han sido puestas de manifiesto a través de los diferentes informes de la CNMC en casos referidos a diferentes sectores, por poner un ejemplo: el [INF/CNMC/004/15 Informe sobre los Pliegos que rigen la celebración del acuerdo marco para los servicios de desarrollo de sistemas de administración electrónica](#). Asimismo, se pueden consultar las páginas 12 y 13 de la [Guía sobre Contratación Pública y Competencia](#) de la CNMC. Todos ellos disponibles en <http://www.cnmc.es>.

¹⁸ Como es bien sabido, la perspectiva correcta es analizar las características del mercado interior de la UE y no sólo del nacional.

Es previsible que la mayor parte de los operadores que concurren al presente AM se encuadren en la categoría 46 “Comercio al por mayor e intermediarios del comercio, excepto vehículos de motor y motocicletas”, y de forma más particular, dentro de la subcategoría CNAE 4665, 4666 “Comercio al por mayor de muebles, otra maquinaria y equipo de oficina”.

Así, de conformidad con los datos del cuadro nº 4 se observa el ajuste producido en el mercado coincidente con la Gran Recesión. Los descensos más acusados en el número de operadores tuvieron lugar en los años 2012 y 2013. Por el contrario, este ajuste se adelantó en términos de cifra de negocios (2010) observándose en todo el periodo descensos, especialmente acusados en los años centrales de la muestra.

Cuadro nº 4. Evolución del número de empresas y cifra de negocios en el subsector 4665/4666

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Número de empresas	1.981	2.024	2.152	2.329	1.992	1.734	1.799
Cifra de negocios	2.959	3.116	3.037	2.587	2.113	1.883	1.835
Evolución nº de empresas		2,17%	6,32%	8,22%	-14,47%	-12,95%	3,75%
Evolución cifra de negocios		5,31%	-2,54%	-14,82%	-18,32%	-10,88%	-2,55%
Volumen de negocio por empresa	1.493.690	1.539.526	1.411.245	1.110.777	1.060.743	1.085.928	1.020.011

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Encuesta Anual de Comercio (EAC) del Instituto Nacional de Estadística (INE). Cifra de negocios en millones de euros.

En este cuadro puede apreciarse que, tras una fuerte caída en el número de empresas, la facturación agregada y la facturación por empresa parece haberse estabilizado. Asimismo, el número de empresas ha empezado a recuperarse en 2013 y 2014¹⁹. Dado lo anterior, se recomienda considerar que la opción del AM, en las condiciones de duración y posible prórroga, podría dificultar e incluso impedir acceder al mercado de las licitaciones públicas a las potenciales empresas de nueva creación²⁰.

¹⁹ En este epígrafe se analizan los datos del sector en España. No obstante, de acuerdo con la memoria justificativa el comportamiento del volumen de ventas anual de mobiliario declarado de adquisición centralizada evidenciaría un descenso muy acusado y continuado durante los últimos diez años.

²⁰ El crecimiento neto en un 3,75% del número de empresas en 2014 ayuda a corroborar la hipótesis anterior acerca de la entrada en el mercado de nuevos operadores.

Por otro lado, de acuerdo con la información pública disponible del vigente Acuerdo Marco 1/2014 se habrían adjudicado 699²¹ contratos a 46²² empresas diferentes de las 78 incluidas inicialmente.

El análisis del grado de concentración de dichos contratos derivados permite comprobar que 13 empresas acumularon el 78,7% del número de contratos basados²³. Las 6 primeras empresas obtuvieron más de la mitad de los contratos que se adjudicaron (56,2%).

Por otro lado, de forma complementaria al análisis de las licitaciones en el Acuerdo Marco 1/2014 y a la información obtenida del INE, se han examinado por la CNMC las licitaciones en el mercado mobiliario en España desde el 2012 hasta la actualidad.

Para lograr una mayor representatividad de los datos se han seleccionado junto a los CPV indicados en los Pliegos²⁴, los CPV correspondientes al objeto del AM²⁵. De éstos CPV, se han tratado los contratos y los lotes de contratos de la AGE y de otras Administraciones públicas. Asimismo, la muestra seleccionada no incluye los contratos basados en el propio AM ni contratos menores²⁶, para permitir una mejor comparabilidad con los datos del AM informado.

Desde 2012, en el mercado español de las licitaciones públicas de mobiliario, se han desarrollado 647²⁷ contratos o lotes de contratos correspondientes con los CPV citados, resultando adjudicatarias 286 empresas diferentes.

Dicho dato permite inducir que la utilización de un AM puede suponer un cierre significativo en un mercado en el que operan y resultan adjudicatarias casi tres

²¹ La discrepancia con respecto al número indicado en la memoria adjunta por parte de la DGRCC (661) puede deberse al lapso temporal entre ambos informes.

²² Otras fuentes de datos señala que el número de empresas es 48 (DGRCC).

²³ A la fecha de realización de la memoria y de acuerdo con ésta, estas 13 empresas ostentarían el 76'16% de la facturación.

²⁴ 39100000-3 Mobiliario y 33192000-2 Mobiliario para uso médico.

²⁵ De acuerdo con el Reglamento (CE) No 213/2008 de la Comisión de 28 de noviembre de 2007, que regula el vocabulario común de contratos públicos, se trata de una estructura arborescente de códigos de hasta nueve dígitos. En el caso presente se han seleccionado desde el CPV 33192000-2 Mobiliario para uso médico hasta el 33192600-8 Equipos elevadores para los servicios de atención sanitaria y del 39100000-3 Mobiliario al 39193000-1 Revestimientos de piso a base de papel o cartón.

²⁶ Los contratos menores no se encontrarían disponibles en los datos de la Plataforma de Contratos del Sector público.

²⁷ Los datos que aquí se presentan se obtienen a partir del tratamiento de datos de fuentes públicas como la Plataforma de Contratos del Sector público. Esta Comisión ha detectado un amplio margen de posible inexactitud los datos a los que ha tenido acceso. Ya sea por información incompleta, remisión errónea de contratos, errores en la desagregación o desdoblamiento de contratos o incoherencia en la agregación de datos. En este Informe se han eliminado todos los errores y omisiones detectados. No obstante no deben descartarse errores adicionales que, en el extremo, podrían llevar a posibles desviaciones en las conclusiones alcanzadas

veces más operadores²⁸ que las 109 empresas a las que se limitan los presentes pliegos.²⁹

Cuadro nº 5. Lotes integrados en otras licitaciones o contratos de mobiliario adjudicados en España desde 2012

ÓRGANOS CONTRATACIÓN	Lotes o contratos de mobiliario adjudicados
Administración General del Estado	185
Administración Local	84
Comunidad Autónoma	17
Entidad de Derecho Público	185
Otras Entidades del Sector Público	176

Fuente: Elaboración propia a partir de información pública. No incluye contratos menores, ni contratos derivados de AM

Por otro lado, al comparar el grado de concentración de los licitadores en el mercado general frente al AM informado, se comprueba que el 50% del número de contratos se reparten entre 62 empresas. En el caso del AM las primeras 6 empresas representaban más de la mitad de los contratos adjudicados. Aunque este resultado puede ser efecto directo, esperado, del aprovechamiento de las economías de escala en estas compras centralizadas, será necesario analizar su evolución en el tiempo para asegurar el mantenimiento de la tensión competitiva con dicho número de operadores relativamente reducido.

Otro aspecto fundamental de análisis es el *ahorro obtenido en los contratos* de mobiliario en España. Una comparativa entre el importe de licitación y el de adjudicación, permite constatar a la CNMC ahorros superiores al 20% entre ambas cifras. Para mejorar este análisis se recomienda al órgano proponente mantener la colaboración con la CNMC para realizar esta comparativa en los contratos derivados del AM mejorando el conocimiento de las ganancias de eficiencia derivadas de aquellos, una vez se disponga de los datos de contratación pública necesarios.

En resumen, atendiendo al número de operadores que han licitado con éxito en otros contratos públicos y que no acceden AM y al grado de concentración de las adjudicaciones, se recomienda desde la CNMC:

- Optar decididamente por los SDA frente al AM.
- Colaborar con la CNMC para poner en marcha actuaciones que permitan, en su caso, mejorar el diseño y obtención de los datos para un análisis en profundidad de las eficiencias económicas obtenidas.
- Facilitar la información precisa para vigilar la evolución de la tensión competitiva y el grado de concentración de la oferta con el objeto de

²⁸ Si bien se debe señalar que no todas las empresas tienen estructuras similares ni todas acudirían a este tipo de licitaciones incluso en el caso de que no existiese ninguna limitación.

²⁹ Máxime si tenemos en cuenta que el dato de 286 se refiere a las adjudicatarias y no a las empresas presentadas.

garantizar que las eficiencias estáticas en la compra centralizada no reduzcan la presión competitiva en el tiempo.

- Proceder a un ejercicio de análisis de al menos los Pliegos más representativos que rigen las contrataciones basadas en el AM desde el punto de vista de su afectación a la competencia y la regulación económica eficiente.

III.2.2 Duración del AM (incluidas las prórrogas)

Según la Cláusula V del PCAP, se ha establecido un plazo de duración inicial de más de dos años (de octubre de 2016 a diciembre de 2018), además de incluir la posibilidad de recurrir a prórroga por plazo no superior al original, con lo que la extensión final puede llegar a los cuatro años.

Para favorecer la competencia, la vigencia inicial del AM y la utilización del recurso a la prórroga deben ser interpretadas de forma restrictiva por el órgano de contratación. La propia naturaleza del AM supone el cierre del mercado durante su vigencia. Para ello debe examinarse su conformidad a los principios de necesidad, proporcionalidad y mínima restricción.

En el caso en cuestión, la ampliación de la vigencia³⁰ del AM frente a la duración de un año prevista en el AM anterior, debería ser objeto de una mayor justificación, especificando las razones de interés público que la avalan y analizándose su conformidad a los principios de necesidad, proporcionalidad y mínima restricción.

III.2.3 Consultas preliminares de mercado

La CNMC ha señalado en varias ocasiones las ventajas y las necesarias cautelas que deben mantenerse a la hora de realizar estas *consultas preliminares de mercado*³¹. Sin perjuicio de los aspectos positivos que conlleva un mayor conocimiento del mercado³², estas consultas, si no están correctamente

³⁰ Es preciso recordar que el plazo de duración tiene que estar ligado a parámetros objetivos y conectados con el contenido del contrato (como, por ejemplo, la necesidad de amortización de inversiones, que no parecen necesarias en este caso y que deberían evaluarse caso por caso en los contratos derivados).

³¹ Si bien el vigente TRLCSP no contempla estas aproximaciones previas en la fase de preparación de la licitación como forma de asesoramiento a los órganos de contratación, si es una novedad en la [Directiva 2014/24/UE](#) del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública y, consecuentemente, en el borrador de Anteproyecto de ley que transpone la misma a Derecho nacional. Concretamente, sobre las cautelas recomendadas con la CNMC ver [IPN/CNMC/010/15](#) INFORME SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DE CONTRATOS DEL SECTOR PÚBLICO (III.2.7.1 Consultas preliminares del mercado) págs. 44-45.

³² Por ello, la propia Directiva 2014/24, en su artículo 40, prevé que los poderes adjudicadores podrán realizar las *consultas preliminares del mercado* con vistas a preparar la contratación e informar a los operadores económicos acerca de sus planes y sus requisitos de contratación. Para ello, los poderes adjudicadores podrán, por ejemplo, solicitar o aceptar el asesoramiento de expertos o autoridades independientes o de participantes en el mercado, que podrá utilizarse

diseñadas, pueden incrementar el riesgo de captura del órgano contratante, reducir y potencialmente incluso quebrantar los principios de igualdad de acceso a licitaciones, no discriminación y no falseamiento de la competencia.

En este sentido, se valora positivamente que el órgano de contratación no haya organizado ninguna reunión en la que se convoque a los potenciales licitadores en un mismo espacio físico. También se valora positivamente que el órgano proponente haya optado por publicar en la web el [cuestionario](#) relativo al futuro AM. Adicionalmente, en la memoria explicativa que acompaña los Pliegos, se precisa que el órgano proponente remitió vía correo electrónico a empresas y asociaciones del sector un formulario solicitando sugerencias sobre el AM.

En este sentido se recomienda con carácter general.

- En los casos en los que sea conveniente realizar estas consultas, que las mismas se hagan mediante los vehículos oficiales del sistema (por ejemplo, no solo a través de las páginas web de acceso a Conecta Centralización sino de la Plataforma de Contratación del Estado).
- Evitarse realizar consultas a operadores concretos.
- No dirigir activamente y seleccionar la identidad de destinatarios de correos electrónicos, si no instrumentar sistemas pasivos, en los que los operadores, voluntariamente, indiquen el interés en ser contactados (por ejemplo, notificaciones, *newsletter* o similar)
- Valorar el empleo adicional de medios de comunicación apropiados, de lectura habitual de los potenciales licitadores.
- Nunca remitir correos electrónicos a los operadores con visibilidad entre ellos.
- Prudencia a la hora de analizar la información suministrada por los operadores proveedores de información, atendiendo a la información asimétrica que sitúa en una situación de desventaja a la Administración frente a los licitadores.
- Seguimiento y análisis de los resultados de la consulta para detectar, en su caso, indicios de concertación en las respuestas al formulario y evitar posibles casos de colusión entre licitadores³³.
- Comunicar a la autoridad de competencia si se detectan indicios que pudieran ser relevante a estos efectos.
- Valorar el empleo de otras medidas complementarias o incluso sustitutivas de la consulta como el estudio de licitaciones similares tramitadas por otros

en la planificación y el desarrollo del procedimiento de contratación, **siempre que dicho asesoramiento no tenga por efecto falsear la competencia y no dé lugar a vulneraciones de los principios de no discriminación y transparencia**. Precisamente, para evitar afectar a la competencia entre licitadores y velar por la no discriminación y por la transparencia, la Directiva (art. 41) muestra como técnicas efectivas tanto la comunicación a todos los licitadores de la información pertinente intercambiada con el órgano de contratación como el establecimiento de plazos adecuados para la recepción de ofertas.

³³ Recuérdese en este sentido, la obligación antes referenciada, de notificación de indicios de prácticas anticompetitivas a la CNMC en virtud de la DA 23ª del TRLCSP.

entes públicos u obtener información a partir de otras fuentes públicas para una mejor redacción de los Pliegos.

III.2.4 Límite en el número de empresas firmantes del AM adjudicatarias

En la Cláusula XII PCAP se recoge un cuadro con los límites del número de adjudicatarias del AM por lote, lo cual es una novedad respecto al vigente AM. Según la memoria, se ha optado por limitar atendiendo a la experiencia adquirida en desarrollo del vigente AM y para facilitar la gestión de las segundas licitaciones. La idoneidad de esta medida puede analizarse comparando el número de empresas adjudicatarias del anterior AM anterior y los lotes concretos para los cuales solicitaron su participación.

Cuadro nº 6. Relación entre participantes del AM anterior y el nº máximo de adjudicatarios establecido en este nuevo AM proyectado

LOTE	Nº máx de adjudicatarias	Participantes en el AM anterior
1. Despachos de dirección y mesas de estrado	20	49
2. Muebles de oficina general	20	56
3. Sillería	15	57
4. Butacas para salones de Actos	6	(no incluido en AM 1/2014)
5. Estanterías	15	46
6. Biombos, tabiques y mamparas	15	44
7. Mobiliario de laboratorio	8	14
8. Mobiliario clínico y geriátrico	10	25

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del PCAP y Plataforma de contratación del Sector Público.

El cuadro 6 permite observar que al menos los operadores señalados como “participantes en el AM anterior” cumplían los requisitos exigidos para su participación en el proceso. En consecuencia, desde el punto de vista empírico, se recomienda realizar un análisis en mayor profundidad sobre los datos específicos de las licitaciones basadas, para analizar el impacto sobre la competencia en este mercado de las restricciones a la entrada derivadas del diseño del AM y, en su caso, de los Pliegos relativos a los contratos basados.

En consecuencia, atendiendo a que la finalidad del AM es aprovechar las economías de escala y al mismo tiempo obtener un catálogo variado de mobiliario general y especializado, se recomienda no limitar los adjudicatarios del AM y por ello restringir la concurrencia en la adjudicación de los contratos basados, de forma que se puedan maximizar las posibles eficiencias conseguidas como consecuencia de un mayor número de licitadores. Por estas razones se recomienda justificar en mayor medida, desde los principios de necesidad y proporcionalidad, las razones de dicha restricción y, en caso contrario, su replanteamiento.

III.2.5 Exclusión del AM de contratos de cuantía inferior a 5.000 euros

Es también novedad la exclusión del AM de los contratos basados de importe inferior a 5.000 euros. La memoria señala que éstos han supuesto un 44% de los contratos basados en el actual AM y tienen una importancia económica global inferior al 4%³⁴. Por ello, considerando la carga burocrática para la Administración y para las empresas que supone seguir el procedimiento del AM para estos contratos, se ha optado por excluirlos y tratarlos como contratos menores³⁵.

Esta autoridad siempre se ha postulado a favor de los procedimientos de adjudicación de contratos públicos que garanticen los principios de salvaguarda de libre competencia, de publicidad y transparencia. El contrato menor, aunque sea un procedimiento de adjudicación previsto legalmente ([art. 138 TRLCSP](#)), es una excepción a los procedimientos ordinarios (abierto y restringido) y, en consecuencia, debería, además de motivarse suficientemente, interpretarse de manera restrictiva.

De esta manera, teniendo en cuenta que casi la mitad de los contratos basados en el AM han sido de escasa cuantía económica, se recomienda:

- que estos contratos de escasa cuantía no queden excluidos del AM por las mayores garantías de concurrencia que ofrece éste y por el riesgo de que se reduzca el importe licitado para evitar operar en el marco del AM.
- que se anime a los órganos de contratación a evitar estas formas contractuales, por ejemplo, incentivando mejoras en la planificación de los organismos petitionarios.
- que, en cualquier caso, partiendo de los datos ofrecidos, si se constata el mantenimiento de volúmenes muy altos de contratos de escasa cuantía, se replanteen los umbrales de solvencia para poder acceder al AM inicial que, en general, han sido elevados³⁶.

III.2.6 Solvencia económica y financiera y técnica o profesional

En lo relativo a los requisitos mínimos de *solvencia económica y financiera*, se establece un volumen de negocios anual requerido en cada uno de los últimos tres años, variando de los 115.000 euros para el lote 6 (biombos, tabiques, mamparas) hasta el 1.600.000 euros para el lote 2 (muebles de oficina general). En caso de licitar a varios lotes, el volumen anual de negocios en cada uno de

³⁴ Concretamente, se señala que de los 661 contratos basados adjudicados en 2015, el 44% tiene un importe inferior a 5.000 euros y suponen un 3,98 del importe total adjudicado.

³⁵ Según el TRCLSP los contratos menores podrán adjudicarse directamente a cualquier empresario con capacidad de obrar y que cuente con la habilitación profesional necesaria para realizar la prestación (art. 138.3 TRLCSP) y no podrán tener una duración superior a un año ni ser objeto de prórroga (art. 23.3).

³⁶ En el siguiente apartado se analiza esta cuestión con más profundidad. El hecho de que se exigieran ya umbrales de solvencia elevados en el AM 1/2014 y que después las estadísticas hayan reforzado la relevancia de los contratos de escasa cuantía, ofrece una argumentación reforzada.

los tres últimos años deberá ser igual o superior a la suma de los importes exigidos para los lotes que se liciten.

En cuanto a la *solvencia técnica y profesional* se establece que los licitadores deberán acreditar un valor global, en función del lote concreto, de los suministros efectuados en el año de mayor ejecución de los últimos cinco años en el ámbito geográfico correspondiente a cada lote.

En el [INF/DP/0013/14](#) citado se realizaron una serie de consideraciones por esta CNMC respecto a los criterios de solvencia, las cuales son trasladables al análisis del AM proyectado. En aquella ocasión, se concluyó que los umbrales fijados como *requisitos de solvencia económica-financiera* eran demasiado restrictivos y podían constituir una barrera de entrada³⁷ y se recomendó rebajar tal exigencia.

Se señaló en dicho informe que en caso de que este requisito resultase excesivo, al ser predecible una multitud de contratos en la segunda fase, el importe medio por operación podría ser presumiblemente reducido. Los datos disponibles parecen validar dicha apreciación, al registrarse que el 44% de los contratos basados fueron contratos de escasa importancia económica.

Se reproduce a continuación el cuadro actualizado correspondiente a dichos datos:

Cuadro nº 7. Evolución de los subsectores 4665/4666 de la encuesta anual de comercio

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Número de empresas	1.981	2.024	2.152	2.329	1.992	1.734	1.799
Cifra de negocios	2.959	3.116	3.037	2.587	2.113	1.883	1.835
Volumen de negocio por empresa	1.493.690	1.539.526	1.411.245	1.110.777	1.060.743	1.085.928	1.020.011

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Encuesta Anual de Comercio (EAC) del Instituto Nacional de Estadística (INE). Cifra de negocios en millones de euros.

Se reitera en este caso la recomendación de la CNMC³⁸. El AM ahora proyectado, por ejemplo, para el lote 2 (muebles de oficina general), exige

³⁷ Véase [INF/DP/0013/14](#) sobre los pliegos que rigen la celebración del acuerdo marco para la adopción de tipo de los suministros de mobiliario general y especializado, III.2.2 Solvencia económica y financiera y técnica o profesional (págs. 10 y ss.).

³⁸ En 2014 no se acogió la recomendación de esta CNMC considerando que, al solicitar 1.000.000 Euros en cada uno de los tres últimos ejercicios, se garantizaba que las empresas

1.600.000 euros de volumen de negocios anual de los últimos tres años concluidos, lo que se observa superaría el volumen medio de negocio por empresa de las categorías generales.

Asimismo, los requisitos de solvencia económica financiera deberán, de conformidad con el artículo 62.2 del TRLCSP, estar vinculados con el objeto del contrato y ser proporcionales al mismo. Derivado de lo anterior, independientemente de que la relación valor del lote-solvencia exigida suele rondar la horquilla del 6,5 al 7% (cuadro nº 8), se recomienda justificar los requisitos señalados, siendo esencial que se tengan en cuenta los umbrales aplicados en la práctica en los contratos basados del anterior AM.

Cuadro nº 8. Nivel de relación entre el valor del lote y el nivel de solvencia exigida

Nº LOTE	VALOR LOTE	VALOR SOLVENCIA	RATIO
1	4.550.000,00 €	300.000,00 €	6,59
2	24.700.000,00 €	1.600.000,00 €	6,48
3	9.750.000,00 €	650.000,00 €	6,67
4	1.625.000,00 €	115.000,00 €	7,08
5	8.775.000,00 €	570.000,00 €	6,50
6	1.950.000,00 €	125.000,00 €	6,41
7	7.800.000,00 €	510.000,00 €	6,54
8	5.850.000,00 €	375.000,00 €	6,41

Fuente: Elaboración propia a partir de PCAP.

Por otro lado, no se contemplan medidas alternativas de acreditación para nuevos entrantes, exigiéndose en todo caso el volumen de negocios anual de los tres últimos años concluidos, cuestión que también fue rechazada por la DGRCC en el anterior AM. Se recomienda que se incluya en los Pliegos la referencia a que la cifra de negocios exigida se pueda acreditar de forma proporcional en función de la fecha de creación o de inicio de las actividades de la empresa.

Adicionalmente, respecto a la solvencia técnica y profesional, se viene recomendando por la CNMC no formularla con criterios económicos, como volumen de los últimos años. Se sugiere que se replantee optar por otros medios de los legalmente establecidos (art. 79 TRCLSP), ya que los mismos criterios son ya requeridos para acreditar la solvencia económica-financiera. Esta recomendación debe volver a realizarse ya que el AM proyectado mantiene tal formulación y además hace referencia al ámbito geográfico correspondiente a cada lote, sin responder el diseño de los lotes a criterios territoriales.

tuvieran capacidad y experiencia y que al ser de corta duración (1 año en aquel AM) no se cerraba el mercado.

Finalmente, se recomienda clarificar si al licitar a diferentes lotes la cifra de volumen de negocios a acreditar resultaría de la suma del umbral indicado en cada uno de los lotes en los que se licite. En caso de que resultase así, se recomienda su replanteamiento o, al menos, reducir los importes para minimizar el efecto que esta acumulación implicaría.

III.2.7 Acreditación previa

En la Cláusula XII.2.3 del PCAP se contempla que los licitadores tienen que demostrar que tienen la condición de fabricantes, importadores o distribuidores. Mientras que a los fabricantes les basta con acreditar estar dados de alta en el epígrafe correspondiente del Impuesto de Actividades Económicas (IAE), entre otras posibilidades, a los distribuidores o comerciantes se les solicita documentos expedidos al efecto por los fabricantes o importadores.

Se recomienda que se contemple otra posibilidad de acreditación de su condición (por ejemplo, certificado del IAE) para evitar que se encuentre supeditada a que los fabricantes, con quienes compiten igualmente por el contrato, certifiquen su condición. En todo caso, se recomienda que la condición de fabricantes, importador, distribuidor o comerciante se pueda acreditar, también, con la presentación del certificado de estar al corriente de las obligaciones tributarias respecto al pago del IAE (Cláusula XII. 2.1).

III.2.8 Criterios de adjudicación del Acuerdo Marco

En el AM proyectado se configuran los criterios de adjudicación de forma más compleja que en los anteriores Pliegos (AM 1/2014). Concretamente, en el anexo III del PCAP se establecen los criterios de valoración de ofertas de dos tipos: i) unos criterios comunes a todos los lotes (25 puntos) y ii) otros específicos para cada lote (75 puntos).

Se reitera por la CNMC la observación que se realizó en el [INF/DP/0013/14³⁹](#), relativa a la no inclusión de la variable precio (o mejor oferta económica) entre los criterios de adjudicación del AM. La variable precio es la más objetiva y el elemento clave para medir la eficiencia económica de las ofertas.

Por otro lado, *entre los criterios comunes*, se incluye un nuevo criterio (juicio de valor evaluable con un máximo de 8 puntos) sobre la disponibilidad de catálogos en internet con una serie de funcionalidades y características a valorar (por ejemplo, que se incluyan imágenes de los productos). Sin perjuicio de que se considere adecuado valorar esta prestación, se debe recomendar detallar la

³⁹ Véase, apartado III.2.3. *Criterios de adjudicación del acuerdo marco* (pág. 11) : *Sin embargo, independientemente de que se utilice en los contratos basados en el acuerdo marco, resulta difícilmente justificable el que no se utilice el criterio del precio, más si cabe teniendo en cuenta la vinculación del acuerdo marco con la búsqueda de una mayor eficiencia en la gestión de los fondos públicos y dada la especial garantía de objetividad que el mismo ofrece. Se recomienda por tanto su inclusión y con una ponderación mayoritaria.*

puntuación de cada una de las consideraciones listadas, es decir, desglosar los 8 puntos de manera que se reste discrecionalidad al órgano de contratación y se otorgue mayor seguridad jurídica a los licitadores a la hora de preparar sus ofertas.

En cuanto a los *criterios de valoración específicos por cada lote* (máximo 75 puntos), se recomienda replantear la complejidad del diseño para facilitar su comprensión. Por un lado, por cada lote se han determinado unas *categorías* de productos y solo respecto a esas categorías se podrán presentar ofertas. Además, para cada categoría se limita a su vez el número máximo y mínimo de series o programas⁴⁰ que pueden presentarse para adquirir los puntos dispuestos en dicha categoría. Adicionalmente, solo se podrán obtener los puntos estipulados si el programa o serie de bienes en cuestión disponen de determinadas certificaciones de calidad. A su vez, debe notarse que la puntuación varía dependiendo del certificado.

Es especialmente ilustrativo el ejemplo del lote 5 “estanterías”, en el que solamente se ha establecido una categoría (05.01.00 Estanterías fijas metálicas de archivo), en las que se limita a que el licitador presente como mínimo un programa o serie (modelo de estantería de archivo de oficina) y como máximo tres. Se podrá recibir, por cada uno de esos programas o series, 1 punto si se acredita estar en posesión de un certificado ISO 14006 y 3 puntos si son conformes a Normas UNE-EN 14073-2 o UNE-EN 14073-3.

Respecto a lo anterior, se aconseja replantear este tipo de reparto de criterios de valoración, máxime cuando hay en juego un máximo de 75 puntos. De esta forma, siguiendo con el ejemplo anterior, una empresa que realice otro tipo de estanterías que no se ajusten a la categoría “estantería metálica de archivo” no podrá recibir ningún punto. Parece cuestionable que la Administración solo tenga necesidad de tal tipo de estanterías y no tenga que demandar otro tipo (en el PPT vienen definidas otras cinco categorías que entran en dicho lote). Por tanto, no se comparte que se reciban puntos por una única categoría cuando la finalidad del AM es crear un amplio catálogo de muebles necesarios para la Administración. Parece razonable tener la posibilidad de optar a recibir puntos por la variedad de productos disponibles por cada licitador y no solo a los que comercialicen en una única categoría.

De igual manera, debe cuestionarse que un licitador que fabrique los muebles propios de la categoría pero que no disponga de los certificados especificados, no pueda recibir punto alguno. Sería deseable que, además de justificarse debidamente la diferenciación de puntuación entre certificados de calidad (ISO-UNE), se estableciera como un criterio de adjudicación independiente la disposición de certificados de calidad. De esta forma, sin limitar tanto las categorías de productos por lotes, se daría mayor flexibilidad a los licitadores para que presenten sus mejores productos, sobre todo, teniendo en cuenta que uno de los objetivos de este AM proyectado es configurar un catálogo de

⁴⁰ Entendidos como grupo de bienes de mismo estilo y marca, que se comercializan bajo una misma denominación y que están cubiertos por una misma certificación.

empresas seleccionadas que disponen de las capacidades técnicas suficientes para la realización de los consecuentes contratos basados.

En todo caso, en relación con los certificados de calidad⁴¹, debe recordarse lo establecido en el art 80 del TRCLSP⁴² y en esa línea contemplarse que se pueden presentar otros equivalentes a los que figuran expresamente en los Pliegos. Además, debería plantearse si con la acreditación a través de dichos certificados específicos se está valorando la oferta o la capacidad del empresario (fabricante, comerciantes, importador etc.) pues de ser esta última, estas cuestiones deberían tenerse en cuenta como criterios de solvencia y no como selección de ofertas que pueden situar en una situación de partida de desventaja a ciertos operadores.

Por todas las razones argumentadas, se recomienda que se reconsidere el esquema diseñado de distribución de puntos de manera que se opte por otro que garantice en mayor medida la igualdad de trato, así como que se replantee la inclusión de variables económicas, y en especial el precio, para la selección de ofertas.

III.2.9 Presentación de ofertas

En los pliegos (Cláusula X. 2 PCAP) solo se prevé la presentación física de las ofertas en el Registro General MINHAP si bien se añade que, cuando sean remitidas por correo, se aplicará el artículo 80.4 RGLCAP. Esta CNMC ya ha recomendado anteriormente la posibilidad de admitir la presentación de ofertas de forma electrónica. Por ello, se insiste en este extremo para que sea una realidad y se permita a los licitadores optar entre la vía física y la electrónica, siendo esta última un claro ejemplo de agilización, simplificación y reducción de costes, además de suponer un incentivo para la participación de nuevas empresas y de empresas geográficamente menos próximas.

III.2.10 Contratos basados en el Acuerdo Marco

⁴¹ Véase en este sentido, el [INF/CNMC/004/15 INFORME SOBRE LOS PLIEGOS QUE RIGEN LA CELEBRACIÓN DEL ACUERDO MARCO PARA LA CONTRATACIÓN DE SERVICIOS DE DESARROLLO DE SISTEMAS DE ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA](#) III.2.4 Acreditación del cumplimiento de las normas de gestión de calidad pág. 15

⁴² Artículo 80. Acreditación del cumplimiento de las normas de garantía de la calidad

1. *En los contratos sujetos a una regulación armonizada, cuando los órganos de contratación exijan la presentación de certificados expedidos por organismos independientes que acrediten que el empresario cumple determinadas normas de garantía de la calidad, deberán hacer referencia a los sistemas de aseguramiento de la calidad basados en la serie de normas europeas en la materia, certificados por organismos conformes a las normas europeas relativas a la certificación.*

2. *Los órganos de contratación reconocerán los certificados equivalentes expedidos por organismos establecidos en cualquier Estado miembro de la Unión Europea, y también aceptarán otras pruebas de medidas equivalentes de garantía de la calidad que presenten los empresarios.*

En cuanto a la adjudicación de los contratos basados en el AM (cláusula XVII del PCAP), ya que se prevé que en el propio AM no estén todos los términos fijados, la regla general es acudir a una segunda licitación, de conformidad con el procedimiento del artículo 198.4 del TRLCSP. Debe recordarse que ésta es la opción que viene recomendando esta autoridad pues implica volver a someter a concurrencia el proceso de adjudicación⁴³.

No obstante lo anterior, se contemplan excepciones a dicha regla que deben ser valoradas:

Así, está previsto (Cláusula XV (apartado 1) del PCAP) que no opere la regla de la segunda licitación en el caso de que la DGRCC, durante la vigencia del AM, convoque a las empresas firmantes del mismo a un procedimiento (o como se señala en el memoria “fase de licitación específica”) con objeto de fijar, para ciertas categorías de productos los términos de la relación contractual. Esto resultaría en el establecimiento de un catálogo de bienes que podrían adquirirse sin necesidad de segunda licitación, si bien solo para los contratos no sujetos a regulación armonizada (contratos no SARA).

Se recomienda no descartar una nueva licitación, al permitir la misma inducir competencia adicional entre los firmantes del AM y obtener mejor relación calidad precio y precios más ajustados. Se reduce además el riesgo de que las condiciones iniciales queden obsoletas por la evolución del mercado. Esta competencia adicional vendrá favorecida, de manera concreta, mediante una definición más precisa de las necesidades a satisfacer para el órgano de contratación, así como del objeto del contrato de que en cada caso se trate. El hecho de permitir adjudicar contratos sin recurrir a una segunda fase de concurrencia supone descartar la eficiencia que se genera a través de un proceso competitivo con objeto de evitar costes administrativos que difícilmente superarán los beneficios de la nueva licitación.

No debe olvidarse, que tal y como se ha resaltado en este Informe, estamos ante una figura (el AM) que es restrictiva por definición y que por ello requiere de mayor atención a los principios garantes de una competencia efectiva⁴⁴.

Por otro lado, se opta por un sistema de licitación diferente dependiendo de si el contrato basado en el AM está o no sujeto a regulación armonizada. Siendo el aplicable a los contratos sujetos a regulación armonizada (contratos SARA) un procedimiento abiertamente más pro competitivo (se consulta a todas las adjudicatarias del lote) que el aplicable a los contratos no SARA, en el que se

⁴³ Véase, por ejemplo, el [INF/DP/002/14 sobre los pliegos del Acuerdo Marco para el suministro de vehículos turismo](#) en el que se señaló que “desde la óptica de competencia, más que justificar por qué se acude a licitaciones derivadas del acuerdo marco sería más recomendable cambiar el enfoque de forma que realizar esas licitaciones derivadas fuera la regla general y que lo que efectivamente se debiera justificar fuera la no convocatoria de las mismas.”

⁴⁴ De hecho, el propio legislador estatal ya introdujo ciertas limitaciones a la utilización de los AM, pues el TRLCSP insta a que el recurso a estos instrumentos no se efectúe de forma abusiva o de modo que la competencia se vea obstaculizada, restringida o falseada.

limita el número de consultas. Atendiendo a que TRLCSP es potestativo en este punto, y de forma alineada con la promoción de la competencia, esta Comisión recomienda que se extienda el sistema abiertamente competitivo a los dos tipos de contratos contemplados⁴⁵.

En relación con lo anterior, justifica el órgano proponente de los Pliegos que para reforzar la competencia de las empresas que concurren a los contratos basados no SARA, se ha incrementado el número de empresas a las que es preciso invitar a participar en función del valor estimado que cada contrato⁴⁶. Debe recomendarse que se opte por una opción que considere consultar al mayor número de adjudicatarias posibles generando así mayor concurrencia en el proceso de adjudicación de los contratos basados. En todo caso, la redacción de dicha Cláusula debería hacerse en forma de “*mínimos*” y no de “*máximos*” de consultas. Igualmente, debe exigirse que el órgano de contratación motive suficientemente los criterios a aplicar para realizar las invitaciones cursadas.

Por otro lado, se ha introducido como novedad un límite a la presentación de ofertas en la adjudicación de los contratos basados, de forma que cuando se haya requerido a los licitadores para que *identifiquen varios programas o series de distintas categorías de bienes*, con objeto de aplicar los criterios de adjudicación del AM, éstos sólo podrán concurrir a las licitaciones de los contratos basados con dichos bienes y no podrán ofertar otros distintos, salvo que se haya llevado a cabo la correspondiente actualización. En relación con esta limitación, se realiza una remisión a lo desarrollado en el apartado III.2.8 relativo a los criterios de adjudicación del AM.

En caso contrario, se establece que, en cuanto a los bienes *para los que no se ha requerido identificar los productos*, los adjudicatarios del AM concurrirán a los contratos basados con los que estimen más pertinentes en función de las características, requerimientos y precios que se fijen en cada documento de licitación. Esta previsión parece razonable pues son los órganos de contratación quienes, en la adjudicación de los contratos basados, están en mejor disposición de determinar los bienes que mejor van a cubrir sus necesidades, por lo que se recomienda su adopción para el otro tipo de procesos competitivos.

IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

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

⁴⁵ Véase, entre otros, [INF/DP/0013/14](#) sobre los pliegos que rigen la celebración del acuerdo marco para la adopción de tipo de los suministros de mobiliario general y especializado; [INF/DP/0017/14](#) sobre los Pliegos que rigen la celebración del Acuerdo Marco para la adopción de tipo del suministro de energía eléctrica y [INF/CNMC/004/15](#) sobre pliegos del acuerdo marco de servicios de desarrollo de sistemas de administración electrónica.

- Se observan avances en cuanto a la disponibilidad de información estadística pero se mantienen carencias en cuanto a la centralización y agrupación de la misma.
- Se recomienda mantener y potenciar la colaboración con la CNMC con objeto de evaluar en su totalidad los efectos sobre la competencia efectiva y la eficiencia económica de estas licitaciones. Dicho proceso, está siendo mejorado por la CNMC con el desarrollo de programas informáticos propios, como el DSR, que están a disposición de ser empleados en colaboración con el órgano proponente.
- Se recuerda el carácter restrictivo del Acuerdo Marco (AM) frente al Sistema Dinámico de Adquisición (SDA). Utilizando las fuentes públicas de las que se ha dispuesto, se han confirmado indicios de un número de potenciales operadores del sector que no están accediendo a licitaciones derivadas del AM así como un elevado grado de concentración de las adjudicaciones. La introducción de un SDA supondría un claro incentivo a la eficiencia al ser un procedimiento abierto dinámicamente a la concurrencia durante toda su vigencia.
- Se señala que la vigencia temporal del AM, incluidas posibles prórrogas, debe ser lo más corta posible para favorecer la competencia efectiva.
- Se recomienda no excluir del AM de forma generalizada los contratos de cuantía inferior a 5.000 euros.
- Se realizan diversas recomendaciones para un empleo eficiente de las consultas a operadores y de la posible utilización de vías alternativas para conocer de forma más efectiva el funcionamiento del mercado.
- Se recomienda una reconsideración de algunos de los umbrales exigidos en relación con la solvencia económica y financiera y técnica o profesional en base a los principios de necesidad y proporcionalidad.
- Se sugiere reconsiderar el esquema diseñado de distribución de puntos en los criterios de adjudicación de manera que se opte por otro que garantice en mayor medida la igualdad de trato entre licitadores, así como que se opte por la inclusión del precio como elemento económico fundamental para la selección de ofertas en el AM.
- Se recomienda fomentar la creación de un catálogo variado de mobiliario general y especializado, no limitando los posibles adjudicatarios del AM e incentivando la concurrencia en la adjudicación de los contratos basados, atendiendo al número de operadores potencialmente interesados.
- Se recomienda replantear la posibilidad del órgano proponente de prescindir de un proceso de concurrencia competitiva y convocar a las

empresas firmantes del AM a un procedimiento con objeto de fijar, para ciertas categorías de productos, los términos de la relación contractual.

- Se aconseja aproximar el régimen de los contratos basados no SARA al de los contratos SARA, al ser un procedimiento abiertamente más pro competitivo que facilita la consulta a todos los adjudicatarios del lote.

