CNMC
COMISIÓN NACIONAL DE LOS MERCADOS Y LA COMPETENCIA

INF/DP/0007/14 INFORME SOBRE LOS PLIEGOS DEL PROCEDIMIENTO ABIERTO DE CONTRATACIÓN DE SERVICIOS CONSOLIDADOS DE TELECOMUNICACIONES DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO

13 de junio de 2014

www.cnmc.es

Índice

I. ANTECEDENTES 3
II. CONTENIDO 5
III. OBSERVACIONES 9

III.1 Valoración general 9
III.2 Observaciones particulares 10

III.2.1. División en lotes 10
III.2.2. Duración del contrato y posibilidad de prórroga 14
III.2.3. Revisión de precios 15
III.2.4 Limitaciones en la modificación del contrato 17
III.2.5. Solvencia económica y financiera y técnica y profesional 17
III.2.6 Requisitos técnicos de obligado cumplimiento 18
III.2.7 Admisibilidad de ofertas integradoras 19
III.2.8 Criterios de adjudicación del contrato 21
III.2.9 Periodo de implantación 22
III.2.10 Acceso a la información precisa para elaborar las ofertas 23
III.2.11 Reserva sin cargo 23
III.2.12 Otras cuestiones 24

El Consejo de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC), en Pleno, en su reunión de 13 de junio de 2014, ha aprobado el presente informe, relativo a los **Pliegos de Cláusulas Administrativas Particulares (PCAP) y a los Pliegos de Prescripciones Técnicas (PPT) a regir en el procedimiento abierto de contratación de servicios consolidados de telecomunicaciones de la Administración General del Estado (fase 1)**, en el que se analizan las implicaciones de los mismos desde el punto de vista de la competencia efectiva en los mercados y la regulación económica eficiente.

La solicitud de informe tuvo entrada en esta Comisión el 5 de mayo de 2014. La documentación recibida consiste en una versión de los mencionados Pliegos y una Memoria justificativa del procedimiento abierto de contratación de servicios consolidados de telecomunicaciones de la Administración General del Estado (AGE).

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

Los servicios de comunicaciones electrónicas se configuran como un eje del desarrollo económico. Como recoge el Informe Anual 2012 de la extinta Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, el sector de las comunicaciones electrónicas generó unos ingresos totales de 35.228 millones de euros, suponiendo dichos ingresos aproximadamente el 3,3% del PIB español. En el año 2012, la inversión total del sector ascendió a 4.053 millones de euros.

El sector de las comunicaciones electrónicas es al mismo tiempo un importante catalizador de la productividad de las empresas, dada la innegable importancia de las tecnologías de la información y la comunicación en el crecimiento empresarial.

Las Administraciones Públicas (AA.PP) intervienen en el sector de las comunicaciones electrónicas de formas muy diversas, tanto en calidad de agentes explotadores de red o prestadores de servicios de comunicaciones electrónicas, como en su función de demandantes de dichos servicios.

En este último ámbito, la AGE desempeña un papel fundamental. Según el Informe REINA 2013[1], la cifra de gastos en Tecnologías de la información y las Comunicaciones (TIC) en la AGE ascendió en el año 2012 a 1.453 millones de

[1] Este informe, elaborado anualmente por el MINHAP, analiza la situación y el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones en esa Administración.

euros, de los cuales la partida para telecomunicaciones supuso aproximadamente un 26%.

La importancia de las AA.PP[2] en su calidad de receptores de servicios viene no sólo reflejada en el volumen de contratación de estos agentes, sino también en una serie de factores "intangibles" tales como el valor reputacional que para los operadores de comunicaciones electrónicas tiene la prestación de servicios a los entes administrativos. La necesidad de adaptar la oferta a las necesidades específicas de las AA.PP redunda además en una mayor especialización y mejora de las redes de los operadores de comunicaciones electrónicas.

De acuerdo con la memoria justificativa facilitada por el MINHAP, los servicios de telecomunicaciones en la AGE son contratados en la actualidad por los diferentes Ministerios y Organismos de forma separada y con criterios heterogéneos. Por ello existen múltiples redes de diversos operadores que soportan los servicios de transporte de datos, acceso a Internet, telefonía fija y telefonía móvil. Cada una de esas redes da servicio en su ámbito de competencias a sus sedes y empleados propios.

Según la memoria citada, en la mayoría de casos estas contrataciones se realizan mediante procedimientos de licitación competitivos, pero todavía quedan algunas entidades que contratan estos servicios sin concurrencia tal como exige la Ley 32/2003, de 3 de noviembre, General de Telecomunicaciones y 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).

El 26 de octubre de 2012 el Consejo de Ministros creó la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA). La CORA presentó al Consejo de Ministros del 21 de junio de 2013 un informe que establece directrices en diferentes ámbitos y propone para su ejecución numerosas medidas encaminadas a eliminar duplicidades y redundancias y a mejorar la eficiencia de las Administraciones Públicas.

En el ámbito de las Tecnologías de la Información y de las Comunicaciones (TIC), el informe CORA propone, entre otras medidas, consolidar las comunicaciones y redes de la AGE por tratarse de infraestructuras y servicios comunes que pueden ofrecerse con más garantías y mayor eficiencia de un modo centralizado. Así, el **30 de octubre de 2013 se publicó la Orden**

[2] A este respecto pueden consultarse igualmente otros informes de la extinta CMT:

- Informe sobre la situación competitiva en la prestación de los servicios de comunicaciones electrónicas en el segmento empresarial y propuestas de actuación por la CMT (marzo de 2011) www.cmt.es/c/document_library/get_file?uuid=81c955d4-de67-400f-a275-8bf6edd624b3&groupId=10138

- Informe de los Servicios de la CMT sobre la situación competitiva en el segmento empresarial (octubre de 2011) www.cmt.es/c/document_library/get_file?uuid=14c04bbf-6a38-4ab2-b265-fa6ce453d69c&groupId=10138

HAP/2027/2013 en la que se declaran de contratación centralizada los contratos de servicios de telecomunicaciones.

Debido a la complejidad de unificar todas las redes y contratos existentes, se ha optado por implantar desde un principio el cambio de modelo a una red corporativa única y común, pero abordando todo el ámbito subjetivo en dos fases. La primera fase es la que se propone en el contrato y cuyos pliegos suscitan el presente informe. En ella participarán, en mayor o menor grado, todos los Ministerios a excepción del Ministerio de Defensa. La segunda fase tendrá un alcance global y está previsto licitarla antes de la finalización del contrato de la primera fase.

Esta actuación encuentra amparo legal en el artículo 206 del TRLCSP[3] en el ámbito estatal establece que: "*1. En el ámbito de la Administración General del Estado, sus Organismos autónomos, Entidades gestoras y Servicios comunes de la Seguridad Social y demás Entidades públicas estatales, el Ministro de Economía y Hacienda* ***podrá declarar de contratación centralizada los suministros, obras y servicios*** *que se contraten de forma general y con características esencialmente homogéneas por los diferentes órganos y organismos".*

De acuerdo con los pliegos facilitados por el MINHAP, se trataría de una licitación pública para la adjudicación de un **contrato del sector público** (de conformidad con lo dispuesto en los artículos 2.1 y 2.3 del TRLCSP), que se califica como **contrato administrativo de servicios** (con arreglo a los artículos 5, 10 y 19 del TRLCSP) y **está sujeto a regulación armonizada** (de acuerdo con los artículos 13 y 16.1.a del TRLCSP, al encuadrarse en las categorías 1 a 16 del Anexo II del TRLCSP y ser su valor estimado superior a 134.000€).

II. CONTENIDO

El **PCAP** contiene **20 cláusulas** y **7 anexos**.

Las *cláusulas* están referidas al objeto del contrato, ámbito subjetivo, órgano de contratación, naturaleza del contrato, régimen jurídico aplicable y documentos

[3] La contratación de estos suministros, obras o servicios deberá efectuarse a través de la Dirección General del Patrimonio del Estado, que operará, respecto de ellos, como central de contratación única en el ámbito definido en el apartado primero. La financiación de los correspondientes contratos, correrá a cargo del organismo peticionario. *La contratación de obras, suministros o servicios centralizados podrá efectuarse por la Dirección General del Patrimonio del Estado a través de los siguientes procedimientos: a) Mediante la conclusión del correspondiente contrato, que se adjudicará con arreglo a las normas procedimentales contenidas en el Capítulo I del Título I de este Libro. b) A través del procedimiento especial de adopción de tipo [..]*". El Sistema de Contratación Centralizada Estatal es un modelo de contratación específico de bienes, obras y servicios (denominados bienes, obras y servicios de utilización común) que, por sus especiales características, es susceptible de ser utilizado con carácter general por todos los departamentos. Dichos bienes y servicios pueden ser contratados por todos los organismos incluidos en el sistema a través de la Dirección General de Racionalización y Centralización de la Contratación.

de carácter contractual, plazo de duración, presupuesto de licitación, modificaciones y valor estimado, condiciones de aptitud para contratar con el sector público, procedimiento de adjudicación del contrato, contenido y presentación de las proposiciones, criterios de adjudicación, calificación y valoración de las proposiciones, propuesta de adjudicación del contrato, garantías, adjudicación, formalización, ejecución y órgano responsable del contrato, cesión y subcontratación, recepción y pago del contrato, penalidades, resolución del contrato, derechos y obligaciones de las partes, prerrogativas de la Administración, régimen de invalidez, de recursos y jurisdicción competente.

Los *anexos* se refieren a los Ministerios y Organismos de la AGE que constituyen el ámbito subjetivo del contrato, a la declaración responsable de cumplimiento de las condiciones establecidas legalmente para contratar con la administración, a los modelos de ofertas referidas a criterios no evaluables mediante fórmulas, a los evaluables mediante fórmulas y a los de ofertas integradoras, a los criterios de adjudicación y a las penalidades.

El **PPT** contiene 6 apartados, los dos primeros dedicados a los aspectos generales del contrato y al plan de implantación global del servicio y los cuatro siguientes, de forma monográfica, a cada uno de los cuatro lotes respectivamente.

A modo de resumen, las **principales características** de la licitación son las siguientes:

En primer lugar (cláusula I de los PCAP), en su **ámbito objetivo** se incluye la prestación de los servicios de comunicaciones de voz y datos fijos y móviles, incluidos en el ámbito subjetivo, con una comunicación de calidad entre todas sus sedes y entre todos sus empleados, partiendo de la situación actual y con el objetivo de la convergencia de las redes actuales existentes. Se establece una división por lotes, cuyas características técnicas se hallan en los PPT:

- Lote 1: Red corporativa multiservicio y servicio de telefonía fija.
- Lote 2: Comunicaciones móviles.
- Lote 3: Internet.
- Lote 4: Red Internacional.

En segundo lugar (cláusula II de los PCAP), en su **ámbito subjetivo** se detallan los Ministerios y organismos de la AGE incluidos en esta fase 1[4].

En tercer lugar (cláusula V de los PCAP), la **duración del contrato** es de 4 años (entre el 1 de julio de 2015 y el 30 de junio de 2019) para cada uno de los lotes, con posibilidad de prórroga de mutuo acuerdo por un máximo de dos años más.

[4] Incluidos en el Anexo I. En el mismo se recoge, en mayor o menor grado, la participación de todos los Ministerios, a excepción del Ministerio de Defensa

En cuarto lugar (cláusula VI de los PCAP), el **presupuesto base de licitación** para cada uno de los lotes durante las cuatro años es el que se expresa en el siguiente cuadro. La oferta económica deberá presentarse en términos de tarifa plana para los cuatro años[5], facturándose mensualmente y no procediendo la revisión de precios (salvo que existan modificaciones).

Tabla 1. Presupuesto base de licitación

LOTE	OBJETO	Presupuesto (IVA excluido)	IVA (21 %)	Presupuesto (IVA incluido)	% total
1	Red corporativa multiservicio y servicio de telefonía fija	153.108.024,98	32.152.685,25	185.260.710,23	66,12
2	Comunicaciones móviles	24.914.903,67	5.232.129,77	30.147.033,44	10,76
3	Internet	12.970.400,00	2.723.784,00	15.694.184,00	5,60
4	Red internacional	40.564.712,57	8.518.589,64	49.083.302,21	17,52
	Tarifa plana	*40.196.424,43*	*8.441.249,13*	*48.637.673,56*	
	Comunicaciones satelitales de emergencia	*368.288,14*	*77.340,51*	*445.628,65*	
Total		**231.558.041,22**	**48.627.188,66**	**280.185.229,88**	**100,0**

En quinto lugar (cláusula IX de los PCAP), **se permite la presentación de ofertas integradoras** que contemplen varios o todos los lotes, con estos rasgos:

- La presentación de una oferta integradora obliga a presentar una oferta individual para cada uno de los lotes que la componen.
- Sólo se podrá presentar una oferta integradora, que podrá referirse a varios o a todos los lotes.
- Para comparar la puntuación de una oferta integradora con las ofertas individualizadas por lotes se establecen unas ponderaciones para cada lote en función de su peso porcentual en el presupuesto base de licitación (indicado en la última columna de la derecha de la tabla 1).
- Para que el contrato se adjudique a una oferta integradora, ésta debe obtener mejor puntuación que la suma ponderada de las mejores ofertas individualmente consideradas. Además la puntuación individual de cada uno de sus lotes en la oferta integrada debe mejorar a la obtenida por las ofertas individuales presentadas por el mismo licitador.

En sexto lugar, en cuanto a los **criterios de adjudicación del contrato** (cláusula X de los PCAP), se establecen distintos baremos para la valoración:

- La oferta económica, es decir, el precio propuesto, pesa un 50% en la puntuación de cada lote y se valora de acuerdo con la siguiente fórmula:

$$P_i = xx\frac{O_L - O_i}{O_L - O_B}$$

Donde

P_i es la puntuación de la oferta en ese criterio (en este caso el precio).

[5] Aparte de un descuento económico medido en función de la facturación en el Lote 3.

xx es la ponderación del criterio (en este caso el 50%).
O_i es el presupuesto planteado por la oferta en cuestión.
O_L es el presupuesto base de la licitación.
O_B es el presupuesto más bajo ofrecido.

De esta forma, se asegura que la oferta más baja obtiene una puntuación equivalente al peso máximo de este criterio (0,5 en el caso del precio) y las ofertas con precios más altos obtendrían puntuaciones inferiores de acuerdo con una proporción lineal.

- Criterios (distintos al precio) evaluables mediante fórmulas, que pesan un 25% en el lote 1, un 30% en los lotes 2 y 3 y un 35% en el lote 4. Las fórmulas, obviamente, varían en función de si el criterio en cuestión es a maximizar o a minimizar. En los criterios a maximizar, la fórmula a aplicar es la siguiente:

$$P_i = xx\frac{U_i - U_{SAT}}{U_A - U_{SAT}}$$

Donde
P_i es la puntuación de la oferta en ese criterio.
xx es la ponderación del criterio.
U_i es el valor planteado por la oferta en cuestión.
U_{SAT} es el umbral de satisfacción mínimo. Si $U_i < U_{SAT}$ entonces $P_i = 0$
U_{SAC} sería un umbral de saciedad. Si $U_i > U_{SAC}$ entonces $P_i = xx$
U_A es el valor más alto planteado para ese criterio. Si $U_A > U_{SAC}$ entonces $U_A = U_{SAC}$

En los criterios a minimizar, la fórmula a aplicar es la siguiente:

$$P_i = xx\frac{U_{SAT} - U_i}{U_{SAT} - U_B}$$

Donde
P_i es la puntuación de la oferta en ese criterio.
xx es la ponderación del criterio.
U_i es el valor planteado por la oferta en cuestión.
U_{SAT} es el umbral de satisfacción mínimo. Si $U_i > U_{SAT}$ entonces $P_i = 0$
U_{SAC} sería un umbral de saciedad. Si $U_i < U_{SAC}$ entonces $P_i = xx$
U_B es el valor más bajo planteado para ese criterio. Si $U_B < U_{SAC}$ entonces $U_B = U_{SAC}$

De esta forma, se asegura que la mejor oferta obtiene una puntuación equivalente al peso máximo de ese criterio y las ofertas peores obtendrían puntuaciones inferiores de acuerdo con una proporción lineal. También existen tablas de valores (donde se presenta un intervalo discontinuo de valores discretos entre 0 y 1) y criterios lógicos SI/NO (donde la puntuación sólo puede ser 0 o 1).

- Criterios no evaluables mediante fórmulas, que cuenta con peso porcentual de un 25% en el lote 1, un 20% en los lotes 2 y 3 y un 15% en el lote 4. Se suelen valorar con puntuaciones discretas que asignan 0 puntos a una oferta inadecuada, 30 a una oferta suficiente, 70 a una oferta buena y 100 a una oferta muy buena.

Es de resaltar además que se exige un umbral mínimo del 60% en los criterios no evaluables mediante fórmulas para que el licitador pueda acceder a la segunda fase de valoración, donde se tienen en cuenta el precio y el resto de criterios evaluables mediante fórmulas.

III. OBSERVACIONES

III.1 Valoración general

La **CNMC comparte y valora positivamente las iniciativas dirigidas a lograr una mayor eficiencia en la utilización de los recursos públicos**. Una mayor eficiencia en el uso de recursos públicos dentro de los procesos de contratación presenta ciertos elementos coincidentes con el ámbito de la política de competencia. Por ejemplo, si el sector público genera eventuales distorsiones en los mercados al actuar como demandante, dichas distorsiones serán precisamente inferiores cuanto menor sea el volumen de recursos invertido por parte del Estado en este tipo de licitaciones.

Asimismo, el hecho de que el sector público busque menores precios lleva a una presión para la reducción de márgenes en las empresas que concurren a estos procesos, generándose efectos pro competitivos que se trasladan también a transacciones dentro del sector privado.

Además, el ahorro presupuestario debería acabar revirtiendo en una menor presión fiscal, algo también positivo para la competencia, pues los costes financieros y de gestión asociados a obligaciones tributarias afectan a las PYMES y a las empresas nacientes proporcionalmente más que a las empresas de mayor tamaño y a los operadores incumbentes.

En particular, dicha búsqueda de eficiencia y ahorro presupuestario a corto plazo debe efectuarse sin menoscabo de los **principios garantes de una competencia efectiva**[6], entre otros: i) facilitar la libertad de acceso a la licitación, ii) evitar la discriminación entre operadores, iii) reducir los riesgos de concentración del número de operadores y iv) contrarrestar el riesgo de comportamientos colusivos. El respeto a dichos principios será de hecho el mejor pasaporte para asegurar una asignación eficiente de los recursos a corto y a largo plazo.

Por este motivo, se valora de forma especialmente positiva la remisión de los pliegos analizados por parte del MINHAP, y se recuerda nuevamente la idoneidad de este tipo de informes previos por parte de la CNMC de cara a poder pronunciarse sobre los posibles obstáculos a la competencia efectiva.

[6] Recogidas en la Guía sobre Contratación Pública y Competencia de la CNMC.

La CNMC efectúa una **valoración general positiva del procedimiento** en la medida en la que éste es más abierto, transparente y competitivo que los existentes con anterioridad, en la medida en que corrige situaciones de hecho que contemplaban adjudicaciones de servicios de telecomunicaciones que se realizaban sin concurrencia pública y por ello sin competencia efectiva. Debe valorarse igualmente como positivo el ambicioso enfoque subjetivo de la iniciativa, que pretende abarcar a toda la AGE a medio plazo, ya que no parecen existir justificaciones técnicas o de otro tipo que fundamenten a priori un ámbito más restringido[7].

No obstante, con independencia de su convergencia a largo plazo, **se mantienen situaciones excepcionales**[8] para ciertos entes públicos no incluidos en esta licitación que conservan **evidentes asimetrías** en cuanto al tratamiento de cuestiones esenciales (lotes, duración…) que merecerían cuanto menos una justificación explicativa respecto al tratamiento otorgado a las mismas en la licitación objeto de este informe.

Sin perjuicio de lo anterior, existen una serie de **cuestiones relacionadas con la promoción de la competencia y la regulación económica eficiente** que llevan a realizar las siguientes observaciones particulares.

III.2 Observaciones particulares

III.2.1. División en lotes

La cláusula I de los PCAP establece la división del contrato en 4 lotes, de acuerdo con lo descrito en la Tabla 1. Para mejorar su eficiencia se proponen a continuación una serie de alternativas conforme a las cuales podría procederse al re-diseño de los lotes, con el objetivo de asegurar la presencia del mayor número posible de oferentes al procedimiento que la AGE tiene previsto convocar.

---

[7] No obstante, casi de forma coetánea a la tramitación de estos Pliegos, se han aprobado los relativos a la contratación de estos servicios en el ámbito de la defensa.

[8] Cabe citar los casos de:(i) los entes pertenecientes a Seguridad Social:

- 3 años + 1 de prórroga
- 2 lotes (1. fijo+internet y todo lo demás y 2. Móvil y datos móviles)
- La oferta económica pesa un 60%
- Nivel de subcontratación máximo un 20%

(ii) el Ministerio de Defensa:

- 4 años + 1 de prórroga.
- 3 lotes (1. fijo+internet 2. Móvil y datos móviles 3. Soporte y atención al usuario)
- La oferta económica pesa un 50%

III.2.1.1. Red corporativa multiservicio y servicio de telefonía fija (lote 1)

Este lote hace referencia a la prestación de servicios de comunicaciones de voz, datos y multimedia a través de una red de comunicaciones única, global, multiservicio y de altas prestaciones para toda la AGE en territorio español. La red estaría asimismo conectada con la troncal de la red Sara que conecta con el resto de AA.PP. El pliego incluye como parte de su objeto los servicios de definición, implantación, operación, mantenimiento y gestión de la red.

El lote 1 incluye asimismo la provisión y mantenimiento del servicio de telefonía fija, junto con los correspondientes servicios de gestión, operación y mantenimiento de toda la infraestructura asociada. Esto implica que será responsabilidad del adjudicatario el análisis de la conveniencia de realizar las modificaciones, actualizaciones o sustituciones sobre el parque actual de centralitas para poder prestar el servicio demandado.

Los servicios que forman parte del lote 1 pueden agruparse por consiguiente en dos grandes bloques. El primer bloque hace referencia a la conectividad de todas las sedes de la AGE y otros organismos, vía una red de telecomunicaciones que permita la comunicación entre ellas y hacia otras redes mediante VPNs de nivel 2 (Ethernet) y nivel 3 (IP), y conexiones seguras y encriptadas cuando sea necesario. El segundo bloque hace referencia al servicio de telefonía fija, tanto a llamadas entre las sedes como hacia el exterior (con cualquier usuario de otras redes). Este segundo servicio haría uso de la conectividad implementada mediante el primer servicio.

Atendiendo a la estructura del lote 1, se propone su división siguiendo las siguientes especificaciones:

- *Separación de los servicios de conectividad y voz fija*. Teniendo en cuenta que las redes telefónicas migran hacia estructuras NGN/VoIP, como el mismo pliego refleja, y por tanto hacia arquitecturas en la que la inteligencia de red para servicios de voz reside en plataformas independientes de los equipos que soportan los servicios de conectividad y transporte, sería factible que el servicio de telefonía fuera proporcionado por un operador distinto al que proporcione el servicio de conectividad. Con ello se facilitaría que operadores que, debido a su despliegue de red, no pueden optar en óptimas condiciones a la licitación de todo el lote 1 al no poder ofrecer conectividad de todas las tecnologías o en todas las ubicaciones demandadas, pudieran al menos optar a prestar el servicio telefónico fijo.

En la memoria justificativa que acompaña al pliego de prescripciones técnicas se menciona explícitamente la posible separación de los servicios de voz y datos en lotes independientes. La memoria justificativa sin embargo rechaza esta posibilidad, dado que dicha separación en teoría impediría reutilizar las infraestructuras que la AGE emplea actualmente para gestionar de forma común los servicios de voz y datos. Además, según señala la memoria justificativa, esta fragmentación entre los servicios de datos y voz supondría un

aumento de los costes en nuevo equipamiento, y una mayor complejidad en la gestión y mantenimiento.

Sin embargo, la introducción de tecnologías NGN/VoIP y redes multiservicio que permiten al mercado ofrecer soluciones para servicios de voz con modelos de negocio conocidos como *over the top* (OTT), debería facilitar la separación de ambos tipos de lotes, permitiendo en cualquier caso reutilizar aquellas infraestructuras de que se disponga para gestionar elementos que los servicios de datos y voz utilizan de forma común e integrada.

En este sentido, en los pliegos objeto de informe se señala que los adjudicatarios deberán hacerse cargo de cualquier modificación en los equipos disponibles en las sedes que resulte necesaria para prestar el servicio (y que al finalizar el contrato pasarán a ser propiedad de la AGE). Dado este hecho, la reutilización de las infraestructuras ya adquiridas por la AGE no parece ser un elemento que justifique el que no se pueda llevar a cabo la separación de los lotes propuestos.

Las mismas conclusiones son aplicables en relación con el lote 4 (red internacional), donde también sería posible la separación entre los servicios de datos y los servicios de voz.

- Gestión de terminales y accesorios. El lote 1 también incluye el suministro, instalación, soporte y mantenimiento (incluyendo la reparación o sustitución) de todos los terminales, incluidos los accesorios, que se adquieran durante la vigencia del contrato, y la retirada de aquellos terminales que no se requieran. El adjudicatario podrá en este sentido optar por mantener los terminales actuales en los casos en los que esto sea posible, y deberá en todo caso mantener un stock permanente de terminales y accesorios en cada sede, gestionando dicho stock y los envíos.

A fin de promover una mayor competencia en el suministro del equipamiento necesario para la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas, el suministro y mantenimiento del equipamiento hardware (junto con la gestión del stock) debería licitarse como un lote separado.

III.2.1.2. Comunicaciones móviles (lote 2)

El lote 2 comprende los servicios de telefonía móvil (incluyendo voz, datos y mensajes); los servicios de implantación, gestión y mantenimiento de la red corporativa de telefonía móvil y su interconexión con el sistema de telefonía fija del lote 1; el suministro de dispositivos móviles; y la implantación, gestión y mantenimiento de una plataforma corporativa de gestión de los dispositivos móviles corporativos.

Dentro de este lote se incluyen varios grupos de servicios que, por sus características diferenciadas, podrían ser provistos por prestadores diferentes, obteniéndose así las correspondientes eficiencias tanto económicas como funcionales, al permitirse la entrada de adjudicatarios específicamente dedicados a cada uno de los servicios especificados.

Atendiendo a la estructura del lote 2, se propone su división siguiendo las siguientes especificaciones:

- *Servicios de voz y datos móviles corporativos*. A este lote se presentarían principalmente los OMR (operadores móviles de red con espectro radioeléctrico) y los OMV Completos (operadores móviles virtuales con elementos de conmutación propios, numeración propia y capacidad de interconexión con otros operadores, sin espectro radioeléctrico)[9].

- *Gestión de terminales y accesorios*. Los operadores móviles, principalmente los OMR, ofrecen sus tarifas de voz y datos combinadas con la posibilidad de compra de terminales (en particular, *smartphones*), los cuales en ocasiones están parcialmente subvencionados mediante las tarifas planas de servicios de voz/datos.

Por su parte, los OMV Completos pueden encontrarse en desventaja al no disponer de una cobertura amplia de tipologías de terminales, dado en particular su menor poder de compra al disponer de un menor volumen de clientes. Los OMV Completos no disponen además por el momento de una oferta de terminales 4G competitiva, ya que no se auto-prestan este servicio por no disponer de los acuerdos de acceso necesarios con los OMR para la provisión de esta funcionalidad.

Puede ser de gran interés obtener ofertas de los distintos proveedores de terminales en un sector liberalizado y dinámico que puede llevar a importantes descuentos y a una renovación de los mismos más inmediata. Como se verá en el gráfico 1 (pág. 15), el suministro de equipos es un subsector (la subclase 08111) donde se está produciendo un ajuste en precios particularmente competitivo.

Dada esta situación, se propone licitar la provisión y reparación de los dispositivos móviles en un lote específico, separado de la prestación de los servicios de comunicaciones móviles. Así, se incrementaría la posibilidad de que se presentasen un mayor número de candidatos, cuya especialización sería justamente la de ser capaces de provisionar una amplia gama de dispositivos, incluyendo la renovación y reparación de los mismos.

- *Servicios de mensajería masiva*. El envío de mensajes cortos SMS inter-personales es un servicio que estaría integrado dentro del lote específico de servicios de voz y datos móviles corporativos.

Por su parte, el servicio de mensajería masiva detallado en los pliegos requiere de una operativa que ya no está asociada exclusivamente al operador móvil. En la actualidad, existen varios operadores prestadores del servicio de almacenamiento y reenvío de mensajes, entre los que se encuentran los propios operadores móviles (operadores de acceso) y otra serie de entidades que disponen de plataformas de almacenamiento y reenvío de SMS/MMS y

[9] Aunque los OMR y OMV Completos podrían competir en principio en igualdad de condiciones, ya que por la volumetría de llamadas y de líneas móviles requeridas en el pliego (16.562 líneas de voz y 9.875 líneas de datos) la mayoría de OMV Completos podría asumir los requisitos, se debe prestar atención a determinadas exigencias contempladas en los pliegos que podrían condicionar la presentación de ofertas por los OMV Completos. Este punto se analiza en mayor detalle en el apartado 6.

están interconectados con los operadores móviles para enviar o recibir mensajes a los clientes de dichos operadores y permitir así a dichos usuarios el acceso a servicios de valor añadido.

Al separar la licitación de los servicios de mensajería masiva, con sus funcionalidades específicas (tales como servicios de alertas y suscripciones, integración con servicios web, SMTP, notificaciones WAP *push*, envío de SMS certificados, *etc.*), se aseguraría la posibilidad de un mayor número de oferentes, especializados en este tipo de negocio y con la posibilidad de proponer componentes añadidos tales como una mejor integración con los sistemas y aplicaciones de la AGE.

Por otro lado, el hecho de que estos lotes tengan distinto tamaño también es positivo para desalentar comportamientos colusivos de reparto del mercado. Sin embargo, debe tenerse presente el riesgo de "subsidios cruzados" por parte de la empresa ofertante[10] (sufragando pérdidas en un lote con beneficios de otro).

III.2.2. Duración del contrato y posibilidad de prórroga

La cláusula V de los PCAP establece un plazo mínimo de vigencia del contrato de 4 años (entre el 1 de julio de 2015 y el 30 de junio de 2019), con posibilidad de prorrogarlo otros dos años más. A este respecto, cabe efectuar las siguientes observaciones:

- En relación a la duración, la CNMC advierte de que los plazos de contratación excesivamente largos[11] suponen un cierre del mercado a la competencia efectiva. A la hora de valorar la duración del contrato es necesario considerar parámetros objetivos y vinculados al objeto del contrato (como, por ejemplo, la necesidad de amortización de ciertas inversiones necesarias en caso de adjudicación), no siendo necesariamente óptimo agotar los plazos máximos previstos por la legislación. En la memoria justificativa se argumenta la necesidad de un plazo de tal magnitud debido al extenso ámbito subjetivo del contrato y a la necesidad de consolidación de infraestructuras. La CNMC reconoce que se trata de un caso particularmente complejo pero advierte de que un plazo tan largo impedirá a la AGE acceder a los beneficios de la mayor presión competitiva que redunda en una mayor calidad tecnológica a menor precio. Este proceso competitivo es en la actualidad particularmente intenso en el sector de las telecomunicaciones (y se analiza con más detalle en el siguiente apartado)

[10] Por ejemplo, si una empresa cuenta con una posición de dominio en el lote más grande podría presentar ofertas muy a la baja en los lotes más pequeños, enjugando dichas pérdidas con los beneficios que presumiblemente obtendrá con la adjudicación del lote de mayor tamaño.

[11] Ver páginas 22-23 de la Guía sobre Contratación Pública y Competencia de la CNMC.

- Por lo que respecta a la posibilidad de prórroga durante dos años, la valoración es similar. En caso se ser realmente necesaria teniendo en cuenta causas objetivables que excedan tanto del mero incentivo a retener el contrato por parte del adjudicatario como a la tendencia de aversión al riesgo de la Administración contratante, la prórroga debería reducirse a un plazo mínimo sin necesidad de agotar plazos máximos.

III.2.3. Revisión de precios

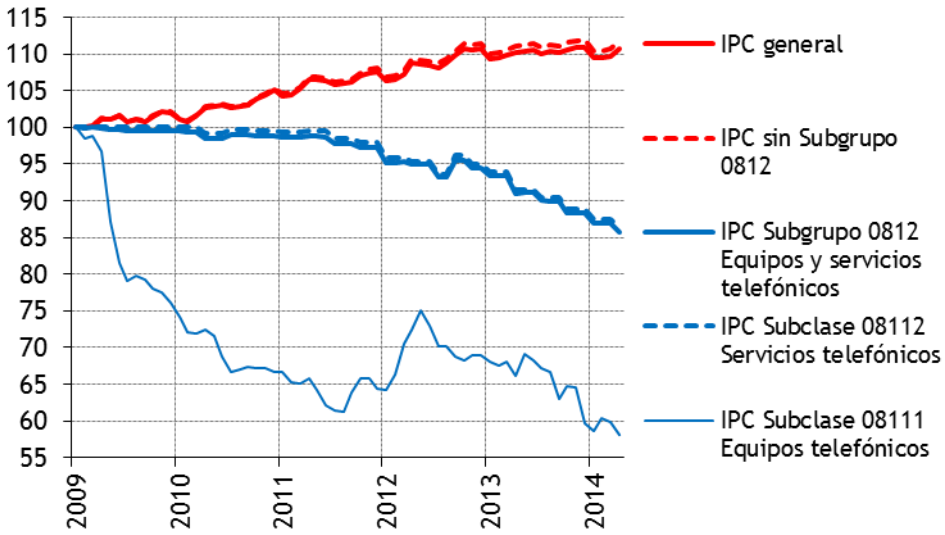
La cláusula VI de los PCAP establece que no procede la revisión de precios durante la vigencia del contrato (entre el 1 de julio de 2015 y el 30 de junio de 2019). Al ser el plazo tan prolongando, la AGE podría no acceder a los beneficios de la mayor presión competitiva que redunda en una mayor calidad tecnológica a menor precio. No obstante, en la cláusula VI de los PCAP se establece que el acceso a evoluciones tecnológicas supondrá causa de modificación de las condiciones del contrato, entre ellas el precio.

En el sector de las telecomunicaciones los efectos de este proceso de mejora tecnológica y reducción de costes han sido patentes en los últimos años, como muestra el gráfico 1. Mientras el Índice de Precios al Consumo (IPC) ha subido más de un 10% desde 2009, en el Subgrupo 0812 de equipos y servicios telefónicos[12] ha caído casi un 15%, lo cual supone un abaratamiento relativo de estos bienes y servicios de casi el 25%.

Dicho Subgrupo 0812 está compuesto por dos subclases: la Subclase 08111 de equipos telefónicos y la Subclase 08112 de servicios telefónicos. El abaratamiento es aún más llamativo en la primera subclase, aunque apenas impacta en el índice del subgrupo al tener un peso más pequeño.

Gráfico 1. IPC general y en subgrupos de comunicaciones (enero de 2009 = 100)

[12] Los bienes y servicios incluidos en este Subgrupo y sus subclases están explicitados en la Nota metodológica del Índice de Precios al Consumo, en sus páginas 67 y 68.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Instituto Nacional de Estadística (INE)

Es presumible que ese ajuste de precios y costes continúe en el sector en los próximos años. El hecho de que las empresas compitan con el esquema de precios actual y mantengan el contrato hasta mediados de 2019 significará muy probablemente que tenga beneficios extraordinarios. Esto es negativo, no sólo desde un punto de vista presupuestario (ya que es la AGE la que sufraga esos beneficios renunciando a un eventual ahorro) sino también desde la óptica de competencia (porque estos beneficios facilitan al incumbente perpetuarse en este acuerdo y/o ganar otros contratos privados aplicando subsidios cruzados).

La solución más sencilla a este problema es la adopción de un plazo de vigencia del contrato más corto. Existen otras opciones, pero son más complejas:

- Un esquema del tipo IPC-X (tomando como IPC el del subgrupo 0812, de forma coherente con el Anteproyecto de Ley de Desindexación de la Economía española [13]) permitiría que las ganancias de productividad se trasladen a un menor coste para el licitante. Sin embargo, los operadores podrían argumentar que cada uno de los lotes presenta una evolución dispar en los costes, con lo que adoptar una referencia agregada podría llevar a alguno de los lotes a incurrir en pérdidas, precisándose estimaciones de la evolución del coste a nivel más desagregado.

- La obligación de presentar las ofertas anualizadas (aunque sea para un contrato plurianual) permitiría comprobar en qué medida las empresas trasladan los menores costes futuros a unos menores precios. El problema es que para comparar las diferentes ofertas económicas en

[13] Véase el IPN 111/13 relativo al Anteproyecto de Ley de Desindexación de la Economía Española de la CNMC

distintos periodos de tiempo habría que calcular el valor presente de dichos flujos de renta con previsiones de inflación y de tipo de interés.

III.2.4 Limitaciones en la modificación del contrato

Se deberían acotar y restringir las causas de modificación del contrato (cláusula VI de los PCAP), que son demasiadas, muy abiertas y sujetas a excesiva discrecionalidad, para intentar ajustarlas a lo que el TRLCSP señala como causas, claras, precisas e inequívocas. No cabe obviar que toda modificación del contrato sin acudir al libre juego de la oferta y la demanda en el mercado supone una limitación a la competencia y por ello debe ser objeto de interpretación restrictiva.

Por otro lado, se prevén dos lotes (el lote 1 y el lote 2) donde parecen admitirse modificaciones al alza y a la baja del importe del contrato y coinciden en su porcentaje (20%), mientras en el lote 3 y el 4 existen diferencias en el porcentaje admitido de modificación al alza y a la baja. Dada la ausencia de justificación se recomienda una mayor fundamentación de esta asimetría de tratamiento.

III.2.5. Solvencia económica y financiera y técnica y profesional

La cláusula VII de los PCAP establece los criterios de solvencia económica y financiera y técnica y profesional. Para las *empresas nacionales y no comunitarias*, se exige su clasificación en el grupo V (Servicios de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones), el subgrupo 4 (Servicios de telecomunicaciones) y la categoría D (anualidad media sea igual o superior a 600.000 euros). Para *las empresas comunitarias* se exige un volumen de negocios y un volumen de servicios anuales iguales o superiores al del presupuesto base de cada lote al que concurran.

Desde un enfoque de competencia, parecería más razonable defender la homogeneización de los requisitos de solvencia para las empresas independientemente de su nacionalidad. Igualmente se considera necesario realizar las siguientes consideraciones:

En primer lugar, teniendo en cuenta que el presupuesto base es para cuatro años, no debería imponerse un volumen de negocios anual igual o superior al de dicho presupuesto base. Además, incluso dividiendo el presupuesto base en cuatro años, un licitador no tendría por qué contar con dicho volumen de negocios en el momento de presentar la solicitud, pues si el licitador deviene en adjudicatario podría efectuar las inversiones necesarias para prestar el servicio en las necesarias condiciones. La exigencia de una determinada cifra de negocios puede actuar como una barrera de entrada, al requerir una cierta experiencia en el sector. Finalmente, es preciso recordar que estas restricciones no operan para las empresas nacionales y no comunitarias, debiendo recordarse que para las empresas comunitarias bastaría con que éstas últimas presentasen un volumen de negocios anual medio de 600.000

euros, existiendo una presunción de aptitud de los certificados de clasificación que pudieran ostentar en otros estados miembros de la UE.[14]

III.2.6 Requisitos técnicos de obligado cumplimiento

En concreto, se proponen las siguientes modificaciones en relación con los aspectos técnicos y criterios de valoración contenidos en el lote 2:

- Requisitos de cobertura. Dentro de los requisitos técnicos del lote 2 se solicita que el adjudicatario disponga de cobertura 3G o superior, pudiendo solicitar la AGE la ampliación de cobertura para el cumplimiento mínimo de la cobertura 3G en determinadas sedes con características especiales.

Resulta lógico incluir requisitos de cobertura como parámetro técnico a valorar a la hora de elegir el adjudicatario del lote que presta servicios de voz y datos móviles. Sin embargo, se deberían eliminar en la medida de lo posible las desventajas que suponen para los OMV Completos cualquier requisito adicional relacionado con la disponibilidad de cobertura extra, tal y como se desprende de los pliegos, donde por ejemplo se solicita del adjudicatario la instalación de elementos adicionales (reemisores, microestaciones…) para ampliar la cobertura en el interior de edificios, sótanos, aparcamientos, *etc*.

La instalación de microestaciones para incrementar la cobertura en aquellas sedes que lo requieran sería fácilmente ofrecida por cualquier OMR. Sin embargo, los OMV necesitarían negociar esta funcionalidad con el operador OMR que le ofrece el acceso mayorista.

Para propiciar una mayor igualdad competitiva entre los OMR y los OMV, se recomienda por consiguiente incorporar una cláusula de neutralidad tecnológica, especificando que para ampliar la cobertura del servicio de voz y/o datos móviles, el adjudicatario podrá implantar cualquier solución técnica que permita ampliar la cobertura del servicio móvil en determinadas sedes, sin especificar que sea forzosamente mediante la instalación de equipos de acceso 3G. En particular, podrían considerarse otras soluciones de acceso (por ejemplo, celdas WiFI) para solucionar los problemas de falta de cobertura, lo que permitiría a los OMV Completos competir en la prestación de tales servicios en igualdad de condiciones con los OMR.

- Requisito de acuerdos de itinerancia (roaming). En el lote 2 se solicita que el adjudicatario cuente con acuerdos de itinerancia con las operadoras móviles de los países visitados, debiendo proporcionar el listado de acuerdos, junto con las tecnologías de acceso y servicios disponibles en sus redes.

[14] A este respecto cabe recordar que el art. 66 del TRLCSP señala que no será exigible la clasificación a los empresarios no españoles de Estados de la UE, sin perjuicio de la obligación de acreditar su solvencia. En relación con dicha solvencia, el art. 84 del TRLCSP recuerda igualmente la **presunción de aptitud de los certificados de clasificación o documentos similares** que acrediten su inclusión en listas oficiales de empresarios acreditados.

Generalmente, los OMV Completos no disponen de acuerdos de itinerancia propios con operadores de otros países, siendo mediante soluciones de doble IMSI que los clientes de los OMV pueden hacer roaming en otros países como si fueran clientes del OMR. Es decir, los OMV utilizan el servicio de roaming de los OMR.

Por consiguiente, para equilibrar las posibilidades de los OMV Completos frente a los OMR en este parámetro, podría asumirse que el número de acuerdos de itinerancia de los OMV corresponde con el de su OMR *host*.

- Requisitos de localización GSM. Dentro de los requisitos técnicos del lote 2 se hace referencia a la existencia de elementos de información de posicionamiento, mencionándose expresamente métodos como el de ID de célula (*Cell ID*) y el ID de célula mejorada (*Enhanced Cell ID*). Esta información (*Cell ID, Enhanced Cell ID*) proviene de las estaciones base de los OMR, por lo que sólo podría ser ofrecida por los OMV Completos a través de un acuerdo específico con su OMR *host*.

Por otra parte, dada la disponibilidad creciente de terminales tipo *smartphone*, cada vez hay una mayor disponibilidad de funcionalidades híbridas de posicionamiento, que combinan soluciones GPS con WPS (*WiFi Positioning System*).

En consecuencia, y en aras de asegurar la mayor igualdad competitiva posible, se propone proceder al diseño de este requisito de acuerdo con el principio de neutralidad tecnológica[15], de forma que los agentes del mercado puedan plantear las soluciones tecnológicas que entiendan resultan más aptas para responder a los requerimientos de la AGE (y sin que dichas soluciones vengan específicamente predeterminadas en los pliegos).

III.2.7 Admisibilidad de ofertas integradoras

La cláusula IX considera la admisibilidad de ofertas integradoras (que integren varios o todos los lotes), algo que debe ponderarse en profundidad debido a sus riesgos para la competencia:

i. favorece a los grandes operadores frente a los pequeños. En particular, se da ventaja a las empresas que presenten una oferta integradora incluyendo el lote 1, cuyo peso específico representa los 2/3 de todo el contrato. Así, al comparar la valoración de una oferta integradora con “la suma ponderada de las mejores ofertas individualmente consideradas”, utilizando como ponderación el peso de cada lote en el presupuesto base,

[15] En aras de garantizar el respeto del principio de neutralidad tecnológica, debe eludirse en la medida de lo posible la referencia a tecnologías específicas, limitándose las especificaciones a describir las funcionalidades requeridas y no soluciones concretas. Por ejemplo, adicionalmente a lo ya señalado, tanto en el lote 1 como en el lote 2, en la descripción de la interconexión de las diferentes redes con la red telefónica de la AGE, debería evitarse hacer una referencia específica a una solución tecnológica determinada para la interconexión, como es la tipo *Trunk SIP*.

se da una ventaja a quien presente una oferta integradora incluyendo el lote 1, cuyo peso específico ya hemos señalado que es muy relevante.

ii. facilita estrategias de subsidios cruzados, es decir, que las empresas ofrezcan precios conjuntos que enmascaren propuestas excesivamente bajas con el único fin de conseguir la adjudicación, distorsionando la competencia real en los distintos lotes individuales[16].

Es cierto que la presentación de ofertas integradoras podría tener justificación tecnológica por el aprovechamiento de economías de escala y de alcance. Y tiene encaje legal, pues la presentación de ofertas integradoras está prevista en el artículo 5 del Real Decreto 541/2001, de 18 de mayo, por el que se establecen determinadas especialidades para la contratación de servicios de telecomunicación[17].

Por otro lado, los PCAP establecen la obligación de presentar una única oferta integradora y llevarlo a la práctica puede implicar que un gran operador vea que la única estrategia sea integrar los 4 lotes, privando del acceso a operadores de tamaño medio y pequeño.

Otras condiciones impuestas a las ofertas integradoras sí se consideran positivas, como el hecho de que deben presentar ofertas individuales para los lotes que integren, explicando además las sinergias que permiten el ahorro de costes y/o la mejora de calidad en la oferta integradora. También es positiva la valoración de la oferta integradora de manera separada por lotes. El problema es que para compararla con las ofertas individuales se establecen ponderaciones relativas para cada uno de los lotes en función de su peso en el presupuesto base de licitación (expresados en la tabla 1).

Estos pesos, aunque razonables, no tienen por qué ser los adecuados, pues pueden resultar desfasados a medida que la tecnología y los costes avancen en cada lote de manera dispar (variando los pesos relativos de los lotes en el coste y en el tráfico). El recurso a estas ponderaciones relativas es obligado al estar los criterios de adjudicación basados en criterio adicionales al precio (asignados en ocasiones por mecanismos distintos a fórmulas), pues si el único criterio fuera el precio, la comparación entre ofertas individuales e integradoras sería inmediata (y no requeriría de ninguna ponderación).

[16] En todo caso, como se he comentado en el párrafo anterior, la posibilidad de subsidios cruzados (con sus efectos perniciosos sobre la competencia) se mantiene incluso si sólo existen ofertas individuales, pues el lote 1 puede generar beneficios de un tamaño sustancial para cubrir pequeñas pérdidas en otro lote.

[17] En todo caso, llama la atención está excepcionalidad con este sector en particular, cuando el artículo 86 del TRLCSP contempla la división en lotes, siendo dicha división en lotes más favorecedora de la competencia. Este tipo de consideraciones particulares *ad hoc* para sectores específicos deben limitarse lo máximo posible.

Por tanto, desde un enfoque teórico parecería más razonable limitar la presentación de ofertas integradoras a aquellos sectores donde los criterios de valoración estén al máximo basados en el precio, donde verdaderamente existan razones tecnológicas que justifiquen esta solución y donde no existan perjuicios para la competencia.

Por todo ello, dado que no se cumplen dichos criterios, se propone eliminar la posibilidad de presentar ofertas integradoras, debido a los riesgos para la competencia efectiva entre operadores y en aras a garantizar una libre concurrencia en el acceso a la licitación.

III.2.8 Criterios de adjudicación del contrato

En la cláusula X se recogen los criterios de adjudicación del contrato, que se complementan en los anexos III-VI. La valoración de las ofertas se realiza teniendo en cuenta el precio (supone el 50% del total), otros criterios evaluables mediante fórmulas y por último, criterios no evaluables mediante fórmulas. Cabe realizar la siguiente valoración al respecto:

- En la valoración del precio se utiliza una fórmula lineal que favorece la competencia al introducir la adecuada dispersión entre las oferta más y menos ventajosas. No obstante, la CNMC recomienda incrementar el peso del criterio económico por encima del 50%[18], pues es la variable objetiva que de forma más objetiva refleja la competencia entre empresas.

- En los criterios (distintos del precio) evaluables mediante fórmulas se introducen umbrales de satisfacción (por debajo de los cuales no se obtiene puntuación) y de saciedad (por encima de los cuales no se obtiene nunca más de la máxima puntuación del criterio). Es importante que ambos umbrales sean lo más bajos posible para evitar introducir distorsiones de la competencia. El umbral de satisfacción debería estar siempre en el mínimo exigido en los pliegos (y no siempre parece ser así), para evitar generar una barrera de entrada. El umbral de saciedad debería no ser muy elevado para evitar que en variables no fundamentales para la prestación del servicio, ciertos operadores ofrezcan condiciones sin una relación directa con el objeto del contrato aprovechando su posición de dominio.

  Además, en los criterios evaluables mediante fórmulas hay algunos que se evalúan con la fórmula lógica SÍ/NO, lo que asigna cero puntos en dicho criterio a empresas que no pueden llegar al valor completo que se cataloga como SÍ, aunque no estén lejos. También se introducen tablas

[18] En la licitación relativa a los entes dependientes de la Seguridad Social, la oferta económica pesa un 60%, lo cual parecería más conveniente para el logro del objetivo de un menor coste del aprovisionamiento público.

de valores que generan saltos discretos discontinuos. Es por ello preferible remplazar esos criterios SÍ/NO y las tablas de valores por baremos cuantitativos más graduales que no generen tanta polarización y eviten que ciertos operadores cobren ventaja en criterios que no son tan decisivos para la prestación del servicio

- En los criterios no evaluables mediante fórmulas se establece que se debe obtener un mínimo del 60% para ser seleccionado en la siguiente fase. Se recomienda replantearse la conveniencia de tal umbral de cara a su rebaja o eventual eliminación, pues si hay variables que determinan la preselección de candidatos, éstas deben ser lo más objetivables posible, siendo la variable objetivable por antonomasia el precio.

- Por otro lado, los pliegos establecen en ocasiones una serie de requisitos que, en principio, sólo podrán ser cumplidos por determinadas categorías de operadores (en general, operadores con red propia), lo cual podría redundar en detrimento de otros oferentes (como son los operadores que alquilan la red a terceros para la prestación de servicios). Esta problemática es particularmente evidente en relación con el lote 2 (comunicaciones móviles), donde en algunos casos los criterios de valoración generan *de facto* una situación de desventaja competitiva para los OMV Completos. Este es por ejemplo el caso de las referencias a la tecnología LTE, que en la actualidad sólo puede ser ofertada por los OMR, dada la ausencia por el momento de acuerdos de acceso entre los OMV y los OMR para la provisión de LTE por parte de los primeros.

III.2.9 Periodo de implantación

La cláusula XIX de los PCAP contempla un periodo de implantación del contrato durante el cual el contratista deberá realizar todas las actuaciones necesarias de cara a la puesta en funcionamiento del servicio.

Respecto a la fecha de inicio (el 1 de julio de 2015), los seis meses previos empleados para la implantación pueden suponer un plazo muy ajustado para los operadores que deban solicitar servicios mayoristas (la gran mayoría en el lote 1). La aplicación de estos acuerdos puede requerir de varios meses para algunas de estas provisiones (como en el caso del uso de la oferta marco para tendido de cables).

Con arreglo al PPT, el adjudicatario de un lote debe aportar un Plan de Migración que detalle cómo evolucionarán los servicios desde la situación vigente, hasta el comienzo de su operación. Es responsabilidad del adjudicatario llegar a los acuerdos que sean necesarios con el actual prestador de los servicios de cada entidad para que se asegure, para la AGE, una transición transparente, tanto a nivel de calidad y continuidad de los servicios, como en su facturación. A este respecto cabe señalar que existe el riesgo de que el operador que actualmente presta los servicios cuente con una ventaja añadida sobre el resto de posibles candidatos, en especial en el lote 1.

Por todo ello, la CNMC recomienda revisar el periodo de implantación (al menos en el caso del lote 1), valorando la existencia de circunstancias justificativas que fundamenten un plazo más amplio.

III.2.10 Acceso a la información precisa para elaborar las ofertas

En relación con el Plan de Implantación del Servicio, dadas las condiciones especificadas en los PPT, para poder presentar una oferta en igualdad de condiciones sería preciso poner a disposición de los licitadores información detallada sobre la red de la AGE, sus elementos y la forma en que actualmente se están provisionando los servicios que saldrán a concurso.

Ello implica no sólo disponer de datos acerca de los equipos disponibles y su propiedad, sino también tener acceso a parámetros como (i) funcionalidades opcionales e interfaces con las que estén equipados; (ii) versiones software instaladas; (iii) ubicación en el edificio; (iv) descripción del espacio en sala y en armarios, y descripción de los elementos actuales de cableado disponibles; (v) descripción del despliegue existente para conectar la sala con los equipos y el exterior.

Por otra parte, los pliegos objeto de informe requieren que el adjudicatario proporcione los caudales garantizados que permitan asegurar el establecimiento de mecanismos adecuados para el transporte de voz con la calidad de servicio necesaria, sin especificarse sin embargo cuáles son los requisitos del caudal para el tráfico de voz o proporcionarse al menos un histórico de tráficos.

Si bien en el PPT se hace referencia a la existencia de información aportada en diferentes anexos, tales como la volumetría de las llamadas con origen en los teléfonos fijos corporativos de la AGE, o las volumetrías de tráfico de voz de cada entidad, resulta preciso garantizar que todos los operadores tienen acceso a exactamente la misma información.

En particular, para facilitar el análisis sobre el dimensionado de la red, de las VPNs dedicadas a los servicios de voz y de los equipos necesarios, y por consiguiente, de los costes asociados a estos elementos, será necesario garantizar la puesta a disposición (si esta información no está contemplada en los anexos) de información detallada a nivel de sede y no solo a nivel global de entidad, incluyendo datos concretos sobre el tráfico interno de cada sede (hacia otras sedes de la misma entidad, hacia entidades diferentes dentro de la propia AGE, y hacia el exterior de la AGE).

III.2.11 Reserva sin cargo

Convendría explicar cuál es la motivación de la reserva sin cargo (cláusula XIX de los PCAP) que deben afrontar los contratistas (del 1% del importe de adjudicación), pues puede actuar como una barrera de entrada para posibles

licitadores y ya se contemplan mecanismos alternativos que podrían conseguir el objetivo supuestamente perseguido como la exigencia de garantías definitivas (cláusula XII de los PCAP). De no encontrarse una motivación lo suficientemente fundada, se recomendaría su eliminación.

III.2.12 Otras cuestiones

En relación con los PCAP[19], se plantean las siguientes cuestiones que son susceptibles de aclaración o mejora:

- De manera incidental, cabe señalar que el punto 1.3 de la cláusula XI del PCAP exige que los operadores acrediten su condición mediante la correspondiente certificación de inscripción en el Registro de Operadores de la CNMC. El artículo 7 de la Ley 9/2014, de 9 de mayo, General de Telecomunicaciones actualmente en vigor se refiere sin embargo a la creación del Registro de operadores, dependiente del Ministerio de Industria, Energía y Turismo. En consecuencia, la referencia al Registro de operadores de la CNMC deberá hacerse, en caso de que se proceda al efectivo traspaso de las competencias en materia de inscripción de operadores al Ministerio de Industria, Energía y Turismo[20], al Registro de operadores dependiente de dicho organismo.

- Se recomendaría justificar los relativos a los niveles de subcontratación (cláusula XV de los PCAP), que no vienen impuestos por la legislación[21].

- Se debe corregir ciertos errores en la redacción de los Pliegos que aluden a un acuerdo marco cuando en este caso se trata de un

[19] No parecería óptimo, ni desde el punto de vista de la eficiencia económica ni desde la óptica de competencia, recurrir a un sorteo para dirimir un eventual empate entre las ofertas concurrentes (cláusula IX de los PCAP), con independencia de su corrección legal, al estar así recogido en el TRLCSP y del caso específico de estos pliegos, en los que las probabilidades de coincidencia en la oferta ganadora son despreciablemente bajas.

[20] El Registro de operadores continuará gestionándose por la CNMC hasta que se dicte la orden de traspaso prevista en la disposición transitoria décima de la Ley 9/2014, en virtud de la cual *"en relación con las funciones que eran competencia de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia y que, conforme a lo establecido en esta Ley, se atribuyen al Ministerio de Industria, Energía y Turismo, la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia las desempeñará hasta la fecha que se determine para el ejercicio efectivo de las nuevas funciones que esta Ley atribuye al Ministerio de Industria, Energía y Turismo conforme a lo establecido en la disposición adicional decimoquinta"*.

[21] En los PCAP se establece un máximo de tres niveles de subcontratación, pero el TRLCSP establece límites a la subcontratación en términos de importe (el 60% del importe del contrato), no de niveles.

procedimiento abierto. Igualmente se debe revisar y actualizar el listado de organismos y sedes del ámbito subjetivo, pues esto puede influir, entre otras cosas, en el cálculo del presupuesto base de licitación[22].

Además resulta preciso concretar algunos de los requerimientos contenidos en los PPT y que actualmente son imprecisos:

- CPD de housing/hosting. En el punto 3.2.1.2.2.1 (Centros de Proceso de Datos (CPD) del PPT correspondiente al lote 1 se señala que: "*Cuando la AGE solicite una sede en un CPD de housing/hosting, con carácter general, el adjudicatario deberá, si no lo tiene ya, establecer el punto de presencia en el centro, y entregar únicamente los circuitos mediante el cableado estructurado del centro, alojando los equipos en la sala de operadores/carrier/RIRI, debiendo correr a su cargo los costes y gestiones que esto genere, así como los costes de tendido y mantenimiento del cableado horizontal y vertical dentro del centro de datos*."

  El PPT debería especificar los casos en los que se solicitará dicha sede en un CPD de housing/hosting, para que este factor pueda ser valorado adecuadamente por los potenciales licitadores, dado el hecho de que los costes y gestiones derivados de este requerimiento correrán a su cargo.

- Interconexión entre dos CPD. En el mismo punto 3.2.1.2.2.1 del PPT se señala que determinados centros de la AGE pueden ser o alojar CPDs, debiendo asegurarse en dichas sedes la siguiente funcionalidad: "*Interconexión entre dos CPDs con doble conectividad independiente y totalmente diversificada bajo tecnología DWDM. La diversificación es obligatoria en el caso de la ruta de pareja de fibras que los une, de forma que siempre haya dos rutas por enlace DWDM sin puntos de intersección entre ambas en todo el recorrido urbano. La fibra de acceso al edificio también deberá trascurrir por canalizaciones diferentes dentro del edificio, salvo acuerdo explícito con la AGE. Los equipos estarán redundados o no según se indique en el anexo*"

  A este respecto, si se está requiriendo un enlace DWDM en lugar de una capacidad entre ambas ubicaciones con redundancia, para valorar el equipamiento preciso será necesario explicitar el número de longitudes de ondas que se están demandando así como las velocidades/tecnologías a las que deberán operar.

- Interconexión de los servicios de telefonía fija y móvil. En relación con las prescripciones técnicas del lote 2, existen varios aspectos relativos

[22] Por ejemplo, la Agencia para el Aceite de Oliva se ha integrado en la Agencia de Información y Control Alimentarios.

a la interconexión de los servicios de telefonía fija y móvil que requerirían de una mayor concreción.

En particular, el PPT especifica que se deberá interconectar la red móvil del adjudicatario con la red corporativa fija (lote 1) en aquellas sedes que indique la AGE, debiendo asimismo asegurar el adjudicatario del lote 2 la instalación o mantenimiento de enlaces primarios de interconexión con las distintas sedes. Es importante señalar que cuanto mayor sea el número de PdIs requerido por la AGE, mayor será el coste asociado para el operador móvil, y por tanto mayor el coste de la solución. A este factor se añadiría el coste de mantenimiento de los potenciales enlaces primarios que el adjudicatario debe mantener.

- En el lote 2 del PPT se señala que los servicios de tarificación adicional deberán estar bloqueados salvo excepción. En este sentido, habría que tener en cuenta el creciente uso por parte de los servicios de atención de estos números de tarificación adicional, con lo que este requisito técnico puede reconsiderarse. Igualmente, dentro de las principales plataformas soportadas para terminales móviles no aparecen algunas de las que operan en el mercado[23].

- En el lote 3 habrá un adjudicatario, pero la arquitectura del acceso a Internet se realizará a través de dos operadores ISP diferentes. No queda claro cómo se va a realizar el concurso para el segundo de los operadores (que no está contemplado en esta Fase I) y con el que se cuenta desde el comienzo del contrato.

- En el lote 3 igualmente, en relación a los anchos de banda netos garantizados en su conexión a los puntos neutros de internet medidos desde los puntos de agregación, parece existir una cierta sobredimensión (del 120%), ya que se garantiza el 70% del total del enlace en la conexión al punto neutro ESPANIX, el 20% en la conexión a un punto neutro europeo, y el 30% a un punto neutro en los EEUU. Convendría aclarar esta cuestión.

- En el lote 4, parece entenderse que el retardo especificado es el sumado en los dos sentidos. No obstante, por referencia a la Recomendación UIT-T G.114 sería quizá más conveniente dar los valores de retardo máximo (o latencia) extremo a extremo en un solo sentido.

[23] Por ejemplo, Blackberry.

CNMC

COMISIÓN NACIONAL DE LOS MERCADOS Y LA COMPETENCIA

www.cnmc.es