



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



**INF/DP/0013/14 INFORME SOBRE LOS
PLIEGOS QUE RIGEN LA
CELEBRACIÓN DEL ACUERDO MARCO
PARA LA ADOPCIÓN DE TIPO DE LOS
SUMINISTROS DE MOBILIARIO
GENERAL Y ESPECIALIZADO**

26 de junio de 2014

Índice

I. ANTECEDENTES	3
II. CONTENIDO.....	4
III. OBSERVACIONES	7
III.1 Valoración general	7
III.2 Observaciones particulares	8
III.2.1. Utilización del acuerdo marco.....	8
III.2.2 Solvencia económica y financiera y técnica o profesional	10
III.2.3. Criterios de adjudicación del acuerdo marco	11
III.2.4. Contratos basados en el acuerdo marco	12

El Consejo de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC), en Sala de Competencia, en su reunión de 26 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) que rigen la celebración del Acuerdo Marco 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 16 de junio de 2014. La documentación recibida consiste en una versión de los mencionados Pliegos.

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

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), establece en su artículo 206 el régimen general para la contratación centralizada en el ámbito estatal.

De acuerdo con el apartado 1 de dicho 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 acuerdo marco o la apertura de un sistema dinámico. En la segunda fase se efectúa la contratación específica dichos de los bienes, obras o servicios.

Los presentes pliegos optan por el procedimiento especial de adopción de tipo, con la celebración de un acuerdo marco para los suministros de mobiliario (general y especializado). Para la adjudicación de los contratos se convocará a las partes a una segunda licitación, tomando como base los mismos criterios de este acuerdo marco, pero formulados de manera más precisa.

II. CONTENIDO

El **PCAP** contiene **19 cláusulas** y **2 anexos**.

Las *cláusulas* están referidas al objeto del contrato, los destinatarios del contrato, el órgano de contratación, la naturaleza del acuerdo marco, 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 del acuerdo marco, 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 acuerdo marco, la ejecución del acuerdo marco, la resolución del acuerdo marco, los contratos basados en el acuerdo marco, los derechos y obligaciones de las partes y, por último, las prerrogativas de la Administración, el régimen de invalidez, el régimen de recursos y la jurisdicción competente.

Los *anexos* contienen el modelo de declaración responsable de cumplimiento de las condiciones establecidas legalmente para contratar con la Administración y el software de presentación de ofertas (PROTEO)

El **PPT** contiene 3 apartados, con el objeto del pliego, la descripción de cada uno de los siete tipos en que se desglosa el Acuerdo Marco y las normas comunes para los productos que se oferten en las nuevas licitaciones.

A continuación se resumen las **principales características** de los Pliegos que rigen la celebración del acuerdo marco:

En primer lugar (cláusula I del PCAP), el **objeto del acuerdo marco** es la adopción de los tipos contratables para el suministro de mobiliario general y especializado. Por tanto, el acuerdo marco se utiliza como sistema de racionalización técnica, pues según el artículo 206.3.b) el acuerdo marco determinará las empresas adjudicatarias para cada uno de los tipos y las condiciones generales de los suministros y los términos básicos a los que se ajustarán los contratos basados en el acuerdo marco.

Los tipos de los bienes a suministrar son:

- Tipo 1: Despachos de dirección
- Tipo 2: Mueble de oficina general (mesas, armarios, archivadores y sus accesorios)
- Tipo 3: Sillería
- Tipo 4: Estanterías
- Tipo 5: Biombos, paneles, tabiques y mamparas
- Tipo 6: Mobiliario de laboratorio
- Tipo 7: Mobiliario clínico y geriátrico

En segundo lugar (cláusula II del PCAP), el **ámbito subjetivo del acuerdo marco** 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 podrían incorporarse 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 (cláusula V del PCAP), la **duración del acuerdo marco** es de 1 año, con posibilidad de prórroga(s) por un máximo de 6 meses (siendo la prórroga obligatoria para los adjudicatarios).

En cuarto lugar (cláusula VI del PCAP), el **valor estimado del acuerdo** es de 60 millones de euros. No obstante, se trata de una cifra orientativa no vinculante, sin existir obligación de adquisición de un volumen determinado.

En quinto lugar (cláusula VII del PCAP), en cuanto a los **bienes a suministrar y el plazo máximo de entrega**, se incluyen los gastos de transporte y montaje y el plazo de entrega de los bienes será como máximo de 60 días.

En sexto lugar (cláusula VIII del PCAP), en las **condiciones de aptitud para contratar con el sector público** la solvencia económica y financiera se establece en un volumen de negocios superior a 1.000.000€ en al menos uno de los tres últimos ejercicios. Por su parte, en los requisitos mínimos de solvencia técnica y profesional se establece la acreditación de la ejecución de al menos dos contratos de suministro por importe superior a 50.000€ cada uno (se consideran los tipos 1 al 5 de manera conjunta y por separado tanto el tipo 6 como el tipo 7).

En séptimo lugar, en cuanto a los **criterios de adjudicación del acuerdo marco** (cláusula XI del PCAP), se establecen distintos criterios de valoración (los mismos para cada tipo), resumidos en la siguiente tabla:

Criterios de valoración para todos los tipos	Ponderación	Fórmula de aplicación
Exceso de garantía sobre mínimo exigido en pliego. Umbral de sociedad: 8 años	25	Maximizar
Número de provincias en las que dispone de asistencia técnica propia o concertada (considérese Ceuta y Melilla como provincias)	25	Maximizar
Plazo de entrega para pedidos hasta 30.000,00 € IVA no incluido. Umbral de sociedad: 10 días	15	Minimizar
Plazo de entrega para pedidos desde 30.000,01 € IVA no incluido hasta 133.999,99 €, IVA no incluido. Umbral de sociedad: 20 días	15	Minimizar
Plazo de garantía de disponibilidad de recambios. Umbral de sociedad: 10 años	10	Maximizar
Posibilidad de adaptación de los programas o series de mobiliario a personas con discapacidad	10	SÍ/NO
PUNTOS TOTALES	100	

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 de la oferta "i" basándose en su puntuación en ese criterio "C".
 P es la ponderación del criterio "C".
 X_i es el valor de la oferta del licitador en ese criterio "C".
 $X_{m\acute{a}x}$ es el valor máximo de entre las ofertas de los licitadores en ese criterio "C".

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 de la oferta "i" basándose en su puntuación en ese criterio "C".
 P es la ponderación del criterio "C".
 X_i es el valor de la oferta del licitador en ese criterio "C".
 $X_{m\acute{i}n}$ es el valor mínimo de entre las ofertas de los licitadores en ese criterio "C".
 $X_{m\acute{a}x}$ es el valor máximo de entre las ofertas de los licitadores en ese criterio "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 octavo lugar, en cuanto a la **calificación y valoración de las proposiciones** (cláusula XII del PCAP), se aclara que las empresas adjudicatarias en cada tipo serán aquellas que superen un mínimo de 40 puntos en cada tipo respectivo.

Finalmente, los **contratos basados en el acuerdo marco** (cláusula XVII del PCAP) se adjudicarán a través del procedimiento contemplado en el art. 198.4 TRLCSP. En relación con los contratos, se diferenciará entre los que están *sujetos a regulación armonizada* en los que se producirá una nueva licitación entre todos los posibles interesados (se explicitará el órgano peticionario, el mobiliario a solicitar, el importe máximo y los criterios de valoración, donde el

precio tendrá una ponderación de al menos el 51%¹) de los que no están sujetos a regulación armonizada (cabe en este caso realizar una mera consulta a tres empresas).

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**², 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.

¹ Otros criterios podrían ser, por ejemplo, la calidad, las características medioambientales, la flexibilidad, etc.

² Recogidas en la [Guía sobre Contratación Pública y Competencia](#) de la CNMC.

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. Utilización del acuerdo marco

La CNMC ya ha expresado en anteriores informes³ los problemas que los acuerdos marco suponen para la competencia efectiva, decantándose en su lugar por los sistemas dinámicos de contratación. En los acuerdos marco se produce un cierre efectivo del mercado durante el periodo de duración del mismo, pues no existe la posibilidad de incorporación de otros operadores no participantes. Esta circunstancia constituiría una barrera de entrada a la licitación de los contratos en la “segunda fase”.

En este caso, la duración del acuerdo marco es de un año con posibilidad de prórroga(s) de hasta 6 meses, tratándose de una vigencia inferior a las de otros contratos que ha informado la AGE recientemente⁴. Sin embargo, los perjuicios sobre la competencia siguen siendo relevantes, pues éste es un sector muy dinámico donde hay altas y bajas continuas de empresas. Por tanto, el cierre del mercado favorecería claramente a operadores incumbentes frente a nuevos entrantes, limitando la competencia efectiva.

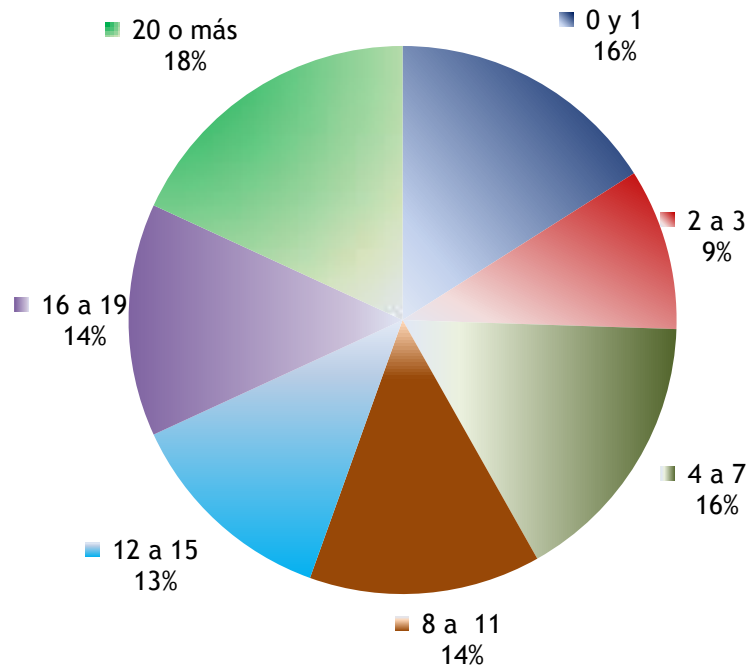
Es presumible que la mayor parte de las empresas que concurren a este procedimiento pertenezcan a la clase CNAE 4665 “Comercio al por mayor de muebles de oficina”. Esa clase (o subsector) se encuadra dentro de la división CNAE 46 “Comercio al por mayor e intermediarios del comercio, excepto de vehículos de motor y motocicletas”.

El gráfico 1 muestra la distribución del tejido empresarial según los años de vida en ese sector de la división CNAE 46, existiendo un 16% de las empresas con 1 año o menos de experiencia. No se disponen para datos desagregados para la clase CNAE 4665, pero es presumible que su comportamiento sea similar a la media de su sector. Por ello, el acuerdo marco podría dejar fuera de este mercado a aproximadamente el 10% de las empresas del subsector relevante (o incluso más si hay prórrogas), favoreciendo en exceso a las empresas ya instaladas

³ Ver el [INF/DP/0003/14](#) Informe sobre los pliegos del acuerdo marco para la compra de espacios en medios de comunicación y demás soportes publicitarios y el [INF/DP/0002/14](#) Informe sobre los pliegos del acuerdo marco para el suministro de vehículos turismo. Asimismo, se pueden consultar las páginas 12 y 13 de la [Guía sobre Contratación Pública y Competencia](#) de la CNMC.

⁴ Ver el [INF/DP/0003/14](#) sobre compra de espacios en medios de comunicación y el [INF/DP/0002/14](#) sobre el suministro de vehículos turismo.

Gráfico 1. Distribución de las empresas por años de vida en la división CNAE 46



Fuente: Directorio Central de Empresas (DIRCE) del Instituto Nacional de Estadística (INE)

Obviamente, un sector donde las empresas son relativamente jóvenes es un sector no sólo con muchas altas sino también con muchas bajas. La tabla 1 muestra cómo la tasa de natalidad y de mortalidad rondan el 10%.

Tabla 1. Número de empresas, altas y bajas en la división CNAE 46

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Número de empresas	225.591	223.615	217.295	219.466	219.245	218.820
Número de altas	21.730	20.417	20.143	21.229	22.590	23.531
Tasa de natalidad		9,1%	9,0%	9,8%	10,3%	10,7%
Número de bajas	18.583	20.840	22.362	21.134	22.042	24.057
Tasa de mortalidad		9,2%	10,0%	9,7%	10,0%	11,0%

Fuente: Directorio Central de Empresas (DIRCE) del Instituto Nacional de Estadística (INE)

A este respecto, el acuerdo marco es potencialmente restrictivo para la competencia, no sólo por excluir a empresas jóvenes que acaban de nacer, sino también por las bajas que se producen. Eventualmente, numerosas empresas (alrededor de un 10% si suponemos de nuevo que la clase CNAE 4665 se comporta de manera similar a la media de su sector) que cumplen los requisitos del acuerdo marco podrían pasar a segunda fase pero podrían desaparecer o pasar a otra actividad. En ese sentido, esas empresas no ejercitarían competencia efectiva cuando llega la licitación propia de los contratos en la segunda fase.

Por todo ello, teniendo en cuenta además que se trata de un sector, el sector del suministro de mobiliario, donde existe relativa estandarización y una oferta amplia y dinámica en el mercado, se recomienda sustituir en este caso la figura del acuerdo marco por un sistema dinámico de contratación⁵.

III.2.2 Solvencia económica y financiera y técnica o profesional

La cláusula VIII del PCAP establece que los licitadores deben tener un volumen de negocios adecuado, superior a 1.000.000€ en al menos uno de los tres últimos ejercicios. A pesar de que el valor estimado del acuerdo es de 60.000.000€, este requisito podría resultar excesivo, pues al ser presumible que existan multitud de contratos en la segunda fase, el importe medio por operación no sería presumiblemente muy elevado.

Además, este requisito de nuevo expulsaría a muchas empresas del sector. De acuerdo con los datos de la Encuesta Anual de Comercio⁶, el volumen de negocio por empresa en los subsectores 4665 (Comercio al por mayor de muebles de oficina) y 4666 (Comercio al por mayor de otra maquinaria y equipo de oficina) ronda precisamente 1.000.000€. De nuevo, no existe tampoco información desagregada para el subsector 4665 por separado, pero podemos inferir que ambos subsectores se comportarán de manera similar.

Tabla 2. Datos de los Subsectores 4665/4666 en la Encuesta Anual de Comercio

	2008	2009	2010	2011	2012
Volumen de negocio (millones de €)	2.959	3.116	3.037	2.587	2.113
Número de empresas	1.981	2.024	2.152	2.329	1.992
Volumen de negocio por empresa (€/E^a)	1.493.620	1.539.492	1.411.210	1.110.868	1.060.943

Fuente Encuesta Anual de Comercio (EAC) del Instituto Nacional de Estadística (INE)

El hecho de que el valor medio esté en torno a 1.000.000€ implica que la gran mayoría de empresas (muchas más de la mitad) no alcanzarán tal umbral, pues los valores medios suelen estar sesgados al alza por grandes sociedades.

Por otro lado, para acreditar la solvencia técnica o profesional se debe acreditar la ejecución de, al menos, dos contratos de suministro por importe superior a

⁵ El sistema dinámico de adquisición exige que se ponga en marcha un sistema de tramitación electrónica de la documentación relativa al expediente que, según señala el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, todavía no estaría operativo. No obstante, su disponibilidad podría ser coetánea al momento en que se ponga en marcha este acuerdo marco, reforzando el argumento para su elección preferente.

⁶ A la hora de analizar estos datos, es preciso tener en cuenta que la Encuesta Anual de Comercio, como todas las encuestas, no contiene a toda la población y puede estar sujeta a errores de muestreo o a otras limitaciones. En este sentido, es muy distinta al DIRCE, que sí aspira a medir a toda la población relevante.

50.000€. Sin embargo, no se contempla otra vía de acreditación de la solvencia técnica para nuevos entrantes en el mercado.

Parece redundante e innecesario exigir este requisito en concurrencia con el de solvencia económica y financiera, ya que en el primer caso la finalidad es establecer un elemento que otorgue seguridad económica, y en el otro, debería centrarse en acreditar la capacitación técnica para llevar a cabo el negocio concreto. Por otro lado, debería garantizarse igualmente una vía para acreditar la solvencia técnica en el caso de constituirse como nuevos entrantes que carezcan de experiencia en el sector.

III.2.3. Criterios de adjudicación del acuerdo marco

Los criterios de adjudicación del acuerdo marco (cláusula XI del PCAP) son todos evaluables mediante fórmulas y generan una dispersión lineal entre las distintas ofertas, con lo que parecen razonables. En la práctica, todos los criterios están acotados entre un mínimo y un máximo⁷, con lo que ninguno de estos criterios tiene capacidad para generar una dispersión excesiva⁸ a partir de una circunstancia no esencial respecto del objeto del acuerdo.

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.

Respecto al resto de criterios, uno de ellos podría reformularse para evitar que se traduzca en una barrera a la competencia. Se trata del número de provincias en las que se dispone de asistencia técnica propia o concertada. Este criterio puede primar a ciertos operadores sin ser del todo necesario para una prestación adecuada del suministro. Es posible que un operador pueda ser capaz de realizar un servicio satisfactorio sin necesidad de disponer de la asistencia técnica en una determinada provincia⁹ y además, los contratos basados en el acuerdo marco pueden tener un alcance geográfico muy limitado. Por ello se podría reformular este criterio como el tiempo máximo de respuesta al que la empresa se compromete a prestar asistencia técnica (estableciendo un mínimo de unos determinados días y valorándolo como criterio a minimizar).

⁷ Ya sea por el establecimiento de umbrales en el pliego o por la propia naturaleza del criterio (como en el número de provincias con asistencia técnica).

⁸ De cualquier manera, el papel de estos criterios no es generar dispersión sino realizar una evolución preliminar, pues todas las empresas adjudicatarias que superen el umbral mínimo de 40 puntos pasan a la segunda fase.

⁹ Este criterio resulta especialmente llamativo teniendo en cuenta que las sedes de los destinatarios del acuerdo macro se encuentran muy concentradas geográficamente.

III.2.4. Contratos basados en el acuerdo marco

En primer lugar, resulta llamativo el que se haya establecido un sistema competitivo de licitación diferente dependiendo de si el contrato basado en el acuerdo marco está o no sujeto a regulación armonizada. Siendo el aplicable a los sujetos regulación armonizada abiertamente más pro competitivo que el aplicable a los no sujetos (mera consulta a tres empresas interesadas) y dado que el TRLCSP es potestativo en este punto, se recomienda extender el sistema abiertamente competitivo a los dos tipos de contratos contemplados.

En segundo lugar, los contratos que se produzcan en la segunda fase de licitación explicitarán los criterios de valoración para cada adjudicación. En este pliego que rige la celebración del acuerdo marco ya se explicita que el precio tendrá una ponderación mínima de un 51%. Aunque cada contrato se diseñará caso por caso en función de su objeto, es importante que los criterios sean objetivos y evaluables preferiblemente mediante fórmulas. Ese umbral del 51% para la variable precio debe tomarse como lo que es, es decir, como un mínimo y no como un máximo, pues el precio es la variable objetivable por excelencia y es el elemento que mejor refleja en términos generales la libre competencia entre las empresas.

