



**INF/CNMC/091/16 INFORME SOBRE LOS
PLIEGOS QUE RIGEN LA CELEBRACIÓN
DEL ACUERDO MARCO PARA EL
SUMINISTRO DE ORDENADORES DE
MESA, ORDENADORES PORTÁTILES Y
MONITORES**

6 de octubre de 2016

Índice

I. ANTECEDENTES	2
II. CONTENIDO	3
III. OBSERVACIONES	9
<i>III.1 Valoración general</i>	<i>9</i>
<i>III.2 Observaciones particulares</i>	<i>13</i>
<i>III.2.1 Consideraciones previas sobre el mercado</i>	<i>13</i>
<i>III.2.2 Utilización de la figura del Acuerdo Marco</i>	<i>22</i>
<i>III.2.3 Duración del AM (incluidas las prórrogas)</i>	<i>24</i>
<i>III.2.4 Consultas preliminares de mercado</i>	<i>25</i>
<i>III.2.5 Límite en el número de productos principales a seleccionar por cada lote</i>	<i>28</i>
<i>III.2.6 Régimen de modificaciones</i>	<i>30</i>
<i>III.2.7 Solvencia económica y financiera</i>	<i>31</i>
<i>III.2.8 Criterios de adjudicación del Acuerdo Marco</i>	<i>33</i>
<i>III.2.9 Minimización del riesgo de comportamientos colusorios</i>	<i>36</i>
<i>III.2.10 Presentación de ofertas</i>	<i>37</i>
IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	38

El Consejo de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC), en Sala de Competencia, en su reunión de 6 de octubre 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 ordenadores de mesa, ordenadores portátiles y monitores**. En este informe 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 septiembre de 2016. La documentación recibida consiste en un borrador de ambos Pliegos así como 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

La figura del AM es un instrumento de racionalización técnica de la contratación pública regulado en el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (TRLCSP). 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.

Estos pliegos para la formalización de un AM, remitidos por la Dirección General de Racionalización y Centralización de la Contratación (MINHAP), forman parte de la iniciativa impulsada por el Informe CORA¹ consistente en aumentar la racionalización de la contratación pública en la Administración General del Estado con el objeto de lograr una mayor homogenización de los niveles de calidad de los bienes y servicios demandados y conseguir ahorros significativos del gasto público. La CNMC viene realizando informes sobre borradores de Pliegos que responden a dicha iniciativa impulsada por el MINHAP en los que ha analizado su impacto para

¹ Informe ejecutivo de la Comisión para la Reforma de las AAPP ([CORA](#)) pág. 1982 y ss.

la competencia efectiva en el mercado y la eficiencia². No obstante, a diferencia de otros AM remitidos para informe de la CNMC, este organismo no ha tenido ocasión de analizar los Pliegos vinculados a la celebración del Acuerdo Marco anterior, que data de 2013 ([AM 2/2013](#)), con lo que no existe un informe previo de la CNMC con este mismo objeto. El AM ahora proyectado viene a sustituir al vigente AM, el cual ha sido prorrogado dos veces, extendiendo su plazo de vigencia hasta febrero de 2017.

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 ajustarán los contratos. Una vez formalizado el AM, los organismos que presenten necesidades realizarán las actuaciones para la tramitación de un contrato basado en aquel. No obstante, se incorpora la posibilidad de adjudicar contratos sin necesidad de acudir a una segunda licitación, tal como prevé el artículo 198 del TRLCSP.

II. CONTENIDO

Por lo que se refiere al **PCAP**, este contiene 19 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

² Sirvan como ejemplo los siguientes Informes de la CNMC:

INF/CNMC/0088/16 Informe pliegos del acuerdo marco de equipos audiovisuales; INF/CNMC/0018/16 Informe pliegos del acuerdo marco de suministro de mobiliario; [INF/CNMC/008/16 Informe sobre los Pliegos del Acuerdo Marco para la adopción de tipo de los suministros de material de oficina no inventariable](#); [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](#), [Informe INF/DP/001/14 sobre los pliegos de contratación administrativa y de prescripciones técnicas que rigen la celebración del acuerdo marco para la adopción de tipo de los suministros de combustibles de automoción](#), [Informe INF/DP/0002/14 sobre los pliegos del acuerdo marco para el suministro de vehículos turismo](#), [Informe INF/DP/0003/14 sobre los pliegos del acuerdo marco para la compra de espacios en medios de comunicación y demás soportes publicitarios](#), [Informe 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](#), [Informe INF/DP/0017/14 sobre los Pliegos que rigen la celebración del Acuerdo Marco para la adopción de tipo del suministro de energía eléctrica](#), e [Informe INF/DP/0018/14 sobre los pliegos que rigen la celebración del acuerdo marco para la adopción de tipo de los suministros de equipos audiovisuales](#). Todos ellos disponibles en <http://www.cnmc.es>.

la Administración, el régimen de invalidez y de recursos y la jurisdicción competente.

Los Anexos contienen: los modelos de declaración responsable de los licitadores, la previsión sobre el software de presentación de ofertas (PROTEO) y, por último, un cuadro que recoge los precios máximos de licitación de los productos de cada lote.

Por su parte, el **PPT** se estructura del modo siguiente: en el primer apartado se recogen los bienes objeto del AM. En un segundo apartado se contiene la explicación del índice de los 9 lotes que conforman el AM, en donde consta el contenido de cada uno. El apartado tercero, que reagrupa las disposiciones comunes a todos los lotes y que rigen los suministros, incluye cuestiones como la obligatoria conformidad a la normativa de la UE de los productos suministrados, las certificaciones o las garantías, entre otras especificaciones de índole técnica. Por último, se procede a describir pormenorizadamente cada una de las características de los lotes. Para ello, cada lote se subdivide en dos grupos o requerimientos. Por una parte, se recoge el elemento principal de cada lote, y por otra, se describe la oferta complementaria obligatoria que debe acompañar a cada producto, entre las que se incluyen las licencias de los Sistemas Operativos. Asimismo se contempla, para cada uno de los productos, un precio máximo de licitación (sin IVA).

El PCAP y el PPT se acompañan de una memoria ejecutiva en la que se describen las operaciones realizadas con anterioridad a la elaboración de aquellos, como son las consultas preliminares de mercado, así como la motivación de las decisiones y de los criterios adoptados.

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

En primer lugar (cláusula I del PCAP), el **objeto del AM** es la contratación, bajo un sistema de racionalización técnica, de los suministros de ordenadores de mesa, portátiles y monitores. Se desglosa en 9 lotes independientes, recogiendo en los PPT el contenido específico de cada uno:

- Lote 1: Ordenadores de sobremesa. Gama estándar
- Lote 2: Ordenadores de sobremesa. Gama superior
- Lote 3: Ordenadores todo en uno (“*all in one*”)
- Lote 4: Ordenadores portátiles. Gama estándar
- Lote 5: Ordenadores portátiles. Gama ultraligeros sin 4G
- Lote 6: Ordenadores portátiles. Gama ultraligeros con 4G
- Lote 7: Ordenadores portátiles con pantalla separable
- Lote 8: Monitores de 21,5”
- Lote 9: Monitores de 23,6”

En segundo lugar (cláusula II del PCAP), el **ámbito subjetivo del AM** está compuesto por la Administración General del Estado, sus Organismos autónomos y demás Entidades públicas.

En tercer lugar, la cláusula V del PCAP se ocupa de la **duración del AM**. Está previsto que el AM inicie su vigencia el 10 de febrero de 2017, extendiendo su duración durante dos años. Esta cláusula prevé la posibilidad de una o varias prórrogas, que en cualquier caso no podrán superar los seis meses.

En cuarto lugar, el **valor estimado del acuerdo** (cláusula VI del PCAP) se cifra, sumando el conjunto de todos los lotes, y excluidos IVA e IGIC, en 138.616.200€. 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. También en esta cláusula VI se contempla la posibilidad de efectuar modificaciones, entre las que destaca la sustitución de un producto adjudicado por otro de la misma marca que iguale o mejore las prestaciones técnicas sin conllevar aumento de precio. No obstante, se admite aumento de precio (para los lotes 1 a 6) cuando el producto mejore el rendimiento del equipo adjudicado de modo proporcional al incremento.

En quinto 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. En relación con los requisitos de solvencia económica y financiera, y por lo que se refiere al volumen anual de negocios requerido en cada uno de los últimos tres años concluidos, este se fija según lotes, variando de los 10.000.000€ para el lote 1 (Ordenadores de sobremesa, gama estándar) hasta los 500.000€ para los lotes 4, 5, 6 y 7 (ordenadores portátiles). Prevé el PCAP que en el caso de que el licitador no pueda acreditar su cifra de volumen de negocios de los últimos tres ejercicios en función de su fecha de creación, este podrá solicitar al órgano de contratación que determine los medios apropiados para acreditar la solvencia. Se trata de una previsión novedosa que no recogían los PCAP en AM anteriores.

Cuadro nº 1. Volúmenes de negocio exigidos en cada lote

LOTE	DESCRIPCIÓN	VOLUMEN ANUAL DE NEGOCIOS DE LOS ÚLTIMOS TRES AÑOS
1	Ordenadores de sobremesa. Gama estándar	10.000.000
2	Ordenadores de sobremesa. Gama superior	1.500.000
3	Ordenadores todo en uno ("all in one")	1.500.000
4	Ordenadores portátiles. Gama estándar	500.000
5	Ordenadores portátiles. Gama ultraligeros sin 4G	500.000
6	Ordenadores portátiles. Gama ultraligeros con 4G	500.000

7	Ordenadores portátiles con pantalla separable	500.000
8	Monitores de 21,5"	1.000.000
9	Monitores de 23,6"	1.000.000

Fuente: elaboración propia a partir de información del PCAP

Por su parte, en los requisitos mínimos de **solvencia técnica** se establece que los licitadores deberán contar con sistemas de gestión de calidad basados en la normativa UE sobre la materia, certificados por organismos independientes conforme a las normas europeas relativas a la certificación y aplicables a la prestación de los suministros objeto del AM.

En sexto lugar, se dispone el **procedimiento de celebración del AM**, que será abierto (cláusula VIII del PCAP), y se sientan las reglas de contenido y presentación de las proposiciones por los licitadores. Asimismo, se prevé que los licitadores aporten una declaración responsable con arreglo al Documento Europeo único de Contratación (DEUC)³. La documentación de la solvencia técnica se justificará a través de la presentación de un certificado emitido por un organismo acreditado, estableciendo que la empresa cumple con un sistema de gestión de calidad. En ambos supuestos, los pliegos toman la precaución de no cerrar la acreditación exclusivamente a la ENAC (admiten "organismo equivalente") ni el sistema de gestión a la norma UNE-ISO 9001 (admiten "pruebas de medidas equivalentes").

Uno de las especificidades más notables de los Pliegos es que se limita a los licitadores a ofertar sólo un producto por cada uno de los lotes. Asimismo, cada lote se compone, como se ha mencionado, de un producto principal y de unos productos complementarios obligatorios. Esta oferta complementaria juega un papel fundamental, ya que si no se incluye uno de dichos elementos, se desechará la oferta por incompleta. Además figura para cada uno de ellos un precio máximo de licitación (PPT), que se corresponde con la tabla de precios máximos de licitación de los productos de cada lote que recoge el Anexo IV del PCAP. Se establece que la presentación de ofertas se realizará en mano en el Registro General del MINHAP o enviada por correo con arreglo a la normativa aplicable (RGLCAP⁴).

En séptimo lugar, en cuanto a los **criterios de adjudicación del AM** (cláusula X del PCAP), se fundamentan exclusivamente en el precio, empleando una 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 en la 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.

⁴ Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento general de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.

lineal, y estableciendo un sistema de clasificación de ofertas, con las siguientes características:

Cuadro nº 2. Criterios de valoración

LOTE	DESCRIPCIÓN	PRECIO
1	Ordenadores de sobremesa. Gama estándar	Precio oferta = Precio producto principal + 0,5 * precio ampliación de memoria RAM + 0,5 * precio incremento disco duro SSD + 0,5 * precio incremento por instalación + 0,5 * precio incremento por inclusión de unidad óptica + 0,5 * precio extensión garantía básica adicional 2 años
2	Ordenadores de sobremesa. Gama superior	Precio oferta = Precio producto principal + 0,5 * precio ampliación de memoria RAM + 0,5 * precio incremento disco duro SSD + 0,5 * precio incremento por instalación + 0,5 * precio incremento por inclusión de unidad óptica + 0,5 * precio extensión garantía básica adicional 2 años
3	Ordenadores todo en uno ("all in one")	Precio oferta = Precio producto principal + 0,5 * precio incremento por instalación + 0,5 * precio extensión garantía básica adicional 2 años
4	Ordenadores portátiles. Gama estándar	Precio oferta = Precio producto principal + 0,5 * precio ampliación de memoria RAM + 0,5 * precio extensión garantía básica adicional 2 años
5	Ordenadores portátiles. Gama ultraligeros sin 4G	Precio oferta = Precio producto principal + 0,5 * precio ampliación de memoria RAM + 0,5 * precio extensión garantía básica adicional 2 años
6	Ordenadores portátiles. Gama ultraligeros con 4G	Precio oferta = Precio producto principal + 0,5 * precio ampliación de memoria RAM + 0,5 * precio extensión garantía básica adicional 2 años
7	Ordenadores portátiles con pantalla separable	Precio oferta = Precio producto principal + 0,5 * precio extensión garantía básica adicional 2 años
8	Monitores de 21,5"	Precio oferta = Precio producto principal + 0,5 * precio extensión garantía básica adicional 2 años
9	Monitores de 23,6"	Precio oferta = Precio producto principal + 0,5 * precio extensión garantía básica adicional 2 años

Fuente: elaboración propia a partir de información del PCAP

En octavo lugar, en cuanto a la **valoración de las proposiciones** (cláusula XI del PCAP), se valorará cada producto en función de los criterios señalados y como se ha mencionado, se clasificará la oferta por orden decreciente de valoración, estableciéndose unas reglas para el caso de empate o cuando se produzca igualdad entre ofertas que se constituyan como "proposición económicamente más ventajosa". Además se introduce el número máximo de empresas a seleccionar por lote, relacionado con el hecho de que cada empresa sólo podrá licitar un producto por cada lote, según el cuadro siguiente:

Cuadro nº 3. Limitación de productos por lote

LOTE	DESCRIPCIÓN	NÚMERO DE PRODUCTOS PRINCIPALES A SELECCIONAR
1	Ordenadores de sobremesa. Gama estándar	7
2	Ordenadores de sobremesa. Gama superior	5
3	Ordenadores todo en uno ("all in one")	3
4	Ordenadores portátiles. Gama estándar	5
5	Ordenadores portátiles. Gama ultraligeros sin 4G	5
6	Ordenadores portátiles. Gama ultraligeros con 4G	5
7	Ordenadores portátiles con pantalla separable	5
8	Monitores de 21,5"	5
9	Monitores de 23,6"	5

Fuente: información del PCAP

Finalmente, se abordan los **contratos basados en el AM** (cláusula XVII del PCAP). Señala el PCAP que para la adjudicación de los contratos basados cuyo valor estimado no supere el valor previsto en el TRLCSP para los contratos menores de suministro, no será precisa la convocatoria de una nueva licitación. Es decir, la adjudicación de los contratos basados podrá hacerse con o sin segunda licitación, si bien la propia memoria justificativa argumenta que la contratación basada sin segunda licitación sería residual. Por lo que se refiere a la segunda licitación, el PCAP prevé una fórmula lineal basada en el precio. El criterio precio deberá valorarse con al menos el 75% de los puntos, siguiendo la mencionada fórmula (asignación de la máxima puntuación al producto que presente el valor más alto para cada criterio):

$$P_i = X \left(\frac{O_L - O_i}{O_L - O_{\min}} \right)$$

P_i = Puntuación de la oferta a valorar

X = Ponderación del criterio precio de la oferta

O_L = Precio máximo máximo licitación (IVA/IPSI/IGIC excluido)

O_{\min} = Oferta más baja (IVA/IPSI/IGIC excluido)

También se podrán valorar las mejoras en los rendimientos mediante la fórmula siguiente, pero sólo cuando hayan sido requeridas como requisito mínimo en el PPT:

$$P_i = Z * X_i / X_{m\acute{a}x}$$

P_i = Puntuación de la oferta a valorar

Z = Ponderación del criterio de mejoras de los rendimientos

X_i = Valor de la oferta realizada

$X_{m\acute{a}x}$ = Valor más alto ofertado

En cuanto a la adjudicación de los contratos basados por segunda licitación, a diferencia de otros AM, se convocará a todos los adjudicatarios del AM a la segunda licitación, de haberla, con independencia de que el contrato sea SARA o no (dentro de la previa limitación de productos ya mencionada, que oscila de 3 a 7 por lote). Por último, se recogen previsiones sobre la constitución de garantías definitivas, la ejecución y cumplimiento de los contratos basados y los plazos de garantía.

III. OBSERVACIONES

III.1 Valoración general

Una de las principales áreas de interés y actividad de esta autoridad ha sido la promoción, supervisión y defensa de un aprovisionamiento público más eficiente, en particular de la contratación pública, convirtiéndose en una prioridad estratégica de la propia CNMC⁵.

El principal instrumento de racionalidad económica para optimizar la asignación de los fondos públicos –siempre 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, por los incentivos y el comportamiento de los oferentes o por otras causas, invariablemente se produce una pérdida de eficiencia económica que conlleva un desaprovechamiento económico de los recursos públicos. Adicionalmente, en tal situación, se estaría contraviniendo el mandato impuesto a los poderes públicos por la Constitución vigente (artículo 31.2) que obliga a velar por una utilización del dinero público conforme a criterios de eficiencia y economía⁶.

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

⁵ 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](#)

⁶ En mismo sentido, se establece sin paliativo alguno en el art. 3.2 de la Ley 30/1992 de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y en el art. 3.j) de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público que prevé la eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos como principio general de actuación de las AAPP. Por su parte, el TRLCSP en sus arts. 1 y 22.2 también llama a los entes, organismos y entidades del sector público a velar por la eficiencia.

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 procompetitivos, favorables al interés general, que se trasladan también a transacciones dentro del sector privado, generando ahorros para el contribuyente.

La labor activa⁷ 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 competencia⁸.
- 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*)⁹.

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

⁷ 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.

⁸ 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 etc.) disponibles todos ellos en la web www.cnmc.es

⁹ 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. [Recientemente, la CNMC ha incoado un expediente sancionador a 11 empresas de servicios de informática por posibles acuerdos para el repartirse el mercado de las licitaciones de servicios de desarrollo y mantenimiento de sistemas y aplicaciones convocadas por la Agencia Estatal de Administración Tributaria](#). 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) y cuya plasmación normativa de tal voluntad racionalizadora tuvo lugar en la Orden EHA/1049/2008, de 10 de abril de declaración de bienes y servicios de contratación centralizada.

En efecto, fórmulas de racionalización técnica de la contratación como la utilización de la figura del Acuerdo Marco genera beneficios tanto para los operadores económicos como para el sector público y permiten, *grosso modo*, simplificar la gestión administrativa y reducir los costes asociados a la misma así como permite que la contratación sea más ágil y eficiente al poner a disposición de los órganos peticionarios un catálogo de licitadores ya seleccionados.

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 efectiva¹⁰, 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 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 ha permitido incrementar la información accesible a la CNMC para el ejercicio de sus funciones¹¹. Con dicha información, y sin perjuicio de las pertinentes mejoras todavía necesarias, está siendo posible establecer mecanismos para reforzar el seguimiento y evaluación económica de aspectos regulatorios¹² así como desarrollar herramientas informáticas específicas destinadas a analizar precozmente posibles restricciones a la competencia.

En este sentido, se viene utilizando por la CNMC una herramienta informática destinada a supervisar la contratación pública en nuestro país mediante la *Detección Sistemática de Restricciones (DSR)*¹³ desarrollada internamente como un instrumento de búsqueda y análisis de datos masivos, estructurados y no estructurados, con diversas aplicaciones para la promoción de la competencia y la regulación económica eficiente. Para la elaboración de este Informe se ha hecho

¹⁰ Recogidas en la [Guía sobre Contratación Pública y Competencia](#) citada.

¹¹ Objetivo 9.3 del [Plan de Actuación de la CNMC](#).

¹² Objetivo 10.4 del [Plan de Actuación de la CNMC](#)

¹³ Objetivo 10.5 del [Plan de Actuación de la CNMC](#)

uso de esa herramienta a partir de la información relativa al aprovisionamiento público con datos estructurados¹⁴.

De forma más concreta, en lo que se refiere al AM objeto de informe, se valora positivamente la remisión de manera adjunta a los Pliegos de una breve memoria justificativa. No obstante, esta CNMC estima necesario realizar algunas consideraciones relativas a la fase previa de diseño de los pliegos.

En primer término, sería deseable que se pusiera de manifiesto el análisis realizado sobre las contrataciones basadas en el AM vigente así como sobre el histórico de contrataciones de objeto similar para fundamentar las decisiones que afectan al diseño del AM. En relación con lo anterior, la DGRCC ha puesto de manifiesto su preocupación por la mejora de la información y el análisis de los Pliegos más representativos de los contratos basados y está diseñando un nuevo sistema de gestión que el año próximo sustituirá al actual y permitirá disponer de más datos de seguimiento, facilitado su tratamiento y análisis.

En segundo lugar, para permitir el análisis de los contratos derivados del AM vigente, se recomienda nuevamente que la Plataforma de Contratos del Sector Público recoja junto a los Pliegos del AM las licitaciones derivadas de éste. La publicación en una misma aplicación 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 o por otros entes haciendo uso de la herramienta informática antes referida.

Por ello, sería deseable que la información relativa a estos contratos basados se encuentre tanto en la web del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas¹⁵ como en otras fuentes públicas¹⁶. Al mismo tiempo, 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 datos¹⁷. 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.

¹⁴ 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).

¹⁵ <http://www.minhap.gob.es/esES/GobiernoAbierto/Datos%20Abiertos/Paginas/CCEContratosbasadosacuerdosmarco.aspx>

¹⁶ Portal de datos.gob. <http://datos.gob.es/catalogo/central-de-compras-del-estado-contratos-basados-acuerdos-marco>

¹⁷ Dicha Ley indica en su 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.

Se sugiere, por ello, que, sin perjuicio de valorar positivamente los esfuerzos realizados por aumentar la visibilidad de la información, se realicen con los medios necesarios y adecuados, y atendiendo a la importancia económica de la contratación¹⁸, las mejoras técnicas señaladas, de forma que los órganos implicados en la buena gestión y control del aprovisionamiento público puedan disponer de la misma en condiciones de neutralidad, objetividad y transparencia.

Finalmente, del análisis de los Pliegos remitidos para informe, se identifican una serie de cuestiones que, en clave de promoción de la competencia y regulación económica eficiente, serán detalladas en las observaciones particulares incluyendo las correspondientes recomendaciones de mejora.

III.2 Observaciones particulares

III.2.1 Consideraciones previas sobre el mercado

En línea con las recomendaciones recogidas en las Directivas UE de contratación pública, es fundamental realizar una aproximación a la estructura del mercado (III.2.1.1) objeto de la licitación, especialmente a las características de la oferta y la demanda de los bienes o servicios, minimizando el riesgo de error o mala planificación en la toma de decisiones sobre el diseño más adecuado de los procedimientos¹⁹, teniendo en cuenta igualmente los datos relativos a las licitaciones ya realizadas anteriormente (III.2.1.2).

Un buen conocimiento del mercado debe llevar a una mejor fundamentación por parte de los órganos de contratación de las decisiones tomadas respecto al aprovisionamiento, aumentando el control de la discrecionalidad que los operadores en general (y otros entes públicos en particular) pueden realizar sobre esta actividad administrativa, clave en muchos sectores de la actividad económica en nuestro país.

¹⁸ En términos cuantitativos, la contratación pública en los países desarrollados excede del 15% del Producto Interior Bruto (PIB), situándose en el caso español en aproximadamente el 18,5% del PIB (Vid. *Public Procurement for Sustainable and Inclusive Growth. Enabling reform through evidence and peer reviews*, OCDE y *Public Procurement Indicators*, Comisión Europea, 2014). Véase, [PRO/CNMC/001/15 Análisis de la Contratación Pública en España: Oportunidades de mejora desde el punto de vista de la competencia](#).

¹⁹ *Una planificación adecuada minimizaría el riesgo de que surja la necesidad de introducir modificaciones o variaciones contractuales. Los errores frecuentes de mayor gravedad (y posiblemente los más costosos) cometidos en los contratos surgen de una planificación inadecuada (Contratación pública Guía práctica, Comisión Europea, 2015)*. Interesa la normativa de contratación pública Mexicana que impone como fase previa al inicio de los procedimientos de contratación que los órganos convocantes realicen una investigación de mercado de la cual se desprendan las condiciones que imperan en el mismo, respecto del bien, arrendamiento o servicio objeto de la contratación, a efecto de buscar las mejores condiciones para el Estado. [Recomendaciones para promover la competencia y libre concurrencia en la contratación pública](#) (COFECE, México 2015)

La aproximación a los datos que se ofrece en este informe no pretende sustituir la labor que corresponde al órgano que diseña la licitación sino dar transparencia y, en su caso, orientar sobre la disponibilidad de información existente y de las implicaciones que la misma tiene en la toma de decisiones referida.

III.2.1.1 Aproximación a la estructura del mercado

Se han seleccionado los datos relativos tanto a **fabricantes de ordenadores y equipamiento periférico como a los comercializadores de los mismos**, teniendo en cuenta que la naturaleza del Acuerdo Marco objeto de análisis no limita la presentación de ofertas únicamente a una categoría de estas. Para la realización de este ejercicio se han utilizado los datos de fuentes públicas tales como Eurostat e INE, adecuando lo máximo posible la información proporcionada con la relevante para el objeto del contrato.

Por lo que se refiere a los fabricantes, se ha seleccionado la categoría “*Manufacture of computers and peripheral equipment*” CNAE 262, mientras que en el caso del comercio de estos productos se ha seleccionado la rama “*Wholesale of computers, computer peripheral equipment and software*” cuya correspondencia recaería en la categoría CNAE 4651.

Por lo que se refiere al **mercado europeo de fabricantes de ordenadores y periféricos** (CNAE 262), el cuadro nº 4 muestra que un quinto del total de empresas del sector se encuentra en Alemania, seguido de Polonia y Reino Unido (12 %). España, ocupa la tercera posición con el 11% de empresas de todo el territorio UE en 2014 (655 empresas españolas en un total de 5.849 empresas en la UE-28).

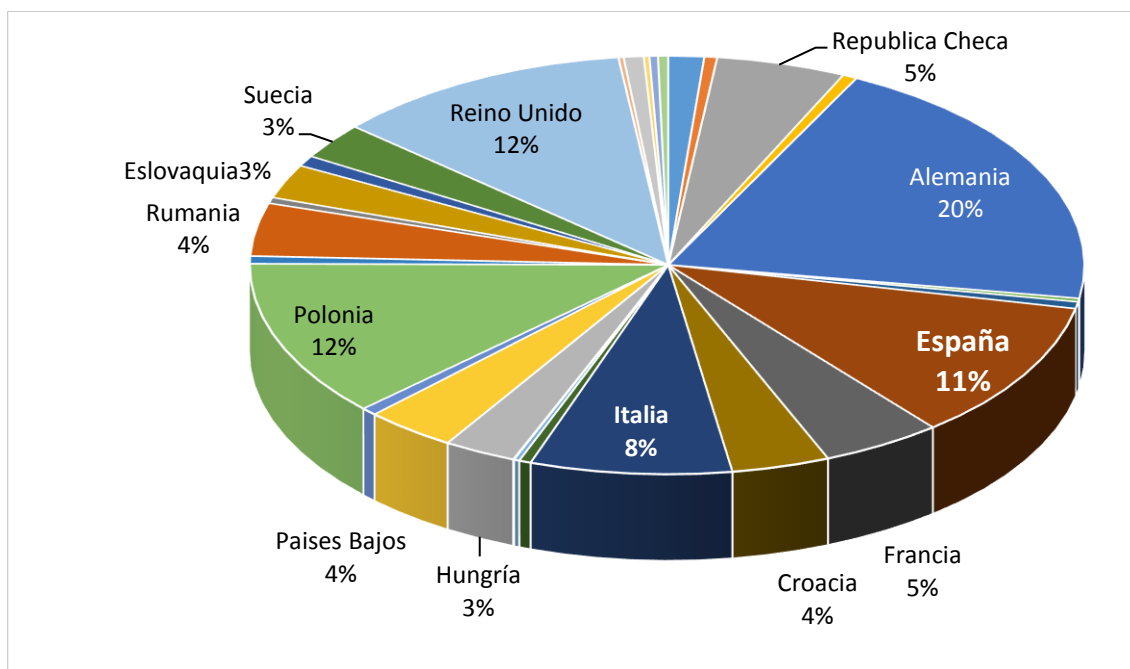
En cuanto a la evolución del número de empresas en España, éste ha descendido, desde 2008 hasta 2014, de 851 empresas a 655, reflejando el impacto de la crisis para el descenso más significativo (del año 2010 al 2011, en el que hubo una caída de 69 empresas).

En una perspectiva europea, también las empresas del sector disminuyeron en todo el territorio de la UE, siendo la caída mucho más brusca entre los años 2010 y 2012 (de 7.000 a 6.300 empresas en la UE-28), con lo que se aprecia una cierta correspondencia de comportamiento entre las empresas españolas y el conjunto de empresas del continente. Pese a la recuperación relativa, tanto en España como en el conjunto de la UE, el *número de empresas de productores de ordenadores y periféricos ha seguido disminuyendo, aunque de modo más gradual*.

En lo tocante al *volumen de negocio* de las empresas fabricantes de ordenadores y periféricos, éste ha disminuido notablemente en España, pasando de 735,5 a 286,2 millones de euros entre los años 2008 y 2014. Destaca que el volumen de negocio es mucho mayor en países como Italia, Francia o Irlanda (2.630; 1.804,9 y 16.147,4, millones de euros respectivamente), cuyas empresas del sector

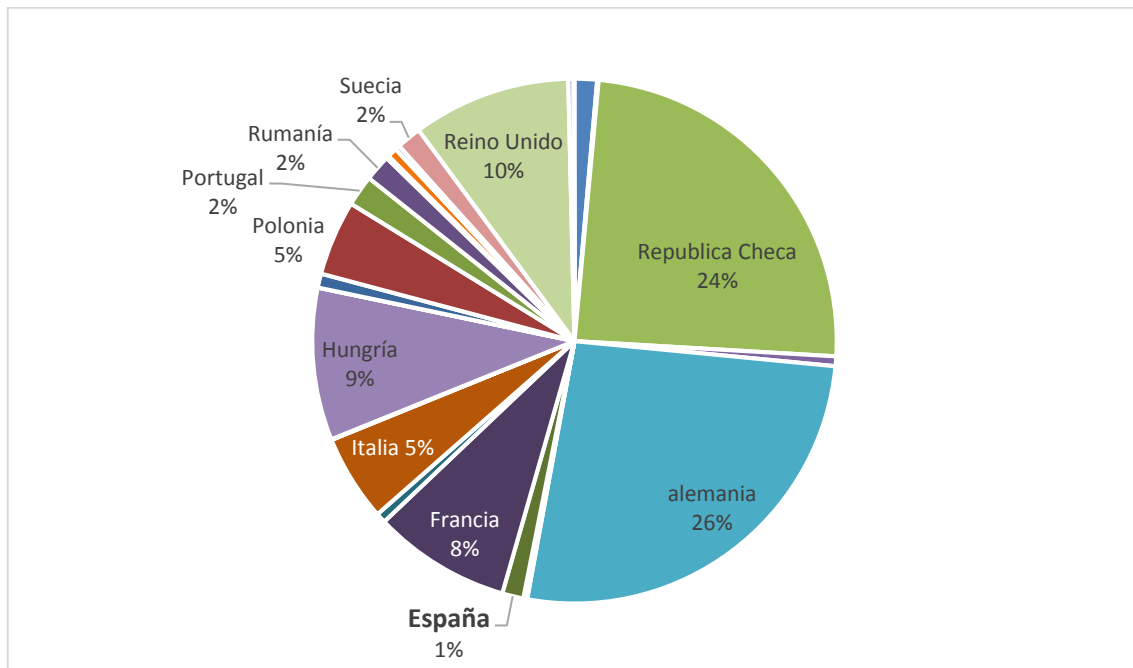
representan 5% o menos dentro del mercado europeo, tal y como se puede observar en los cuadros a continuación.

Cuadro nº 4. Mercado UE de fabricación de ordenadores y periféricos. Nº de empresas. 2014



Fuente: Elaboración propia a partir de Eurostat. Structural Business statistics. Categoría C2620. Manufacture of computers and peripheral equipment. Se han eliminado los países de Chipre, Islandia, Liechtenstein por ausencia de operadores en el periodo seleccionado o por ausencia de datos sobre los mismos. En el gráfico se ha eliminado la señalización de los porcentajes inferiores al 3% para favorecer la comprensión del gráfico.

Cuadro nº 5. Mercado UE de fabricación de ordenadores y periféricos. Volumen de negocio 2014.

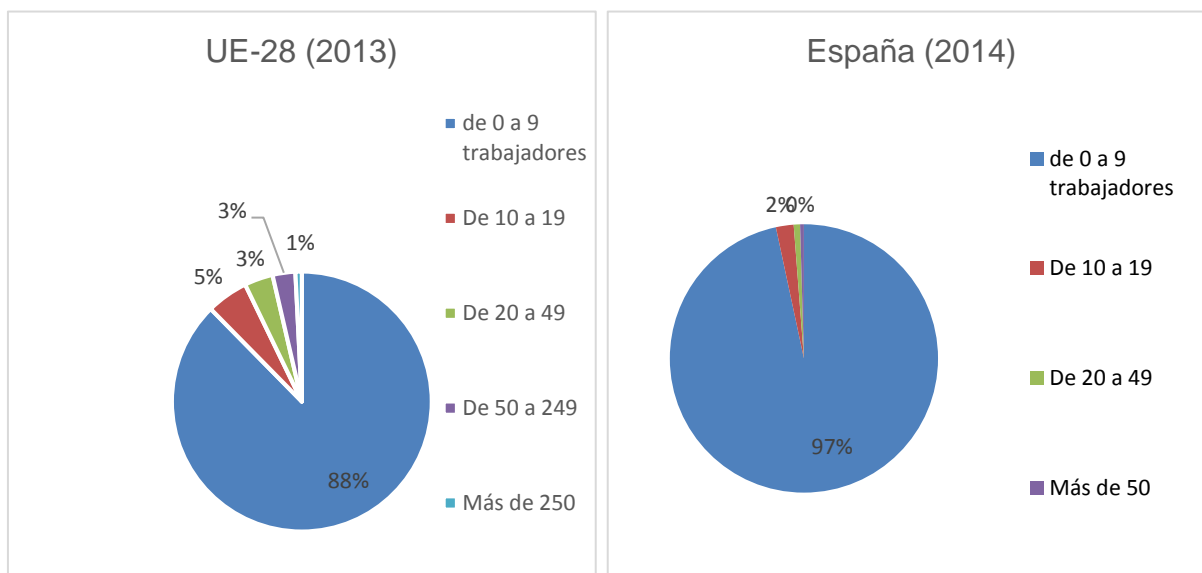


Fuente: Elaboración propia a partir de Eurostat. Structural Business statistics. Categoría C2620. Manufacture of computers and peripheral equipment. En el gráfico se ha eliminado la señalización de los porcentajes iguales o inferiores al 1% (excepto España) para favorecer la comprensión del gráfico

Es decir, para España observamos cómo pese a ostentar el 11% de las empresas situadas en Europa dedicadas a la fabricación de este tipo de bienes, la facturación de éstas se limita al 1% del total. En el conjunto de la UE, también el descenso ha sido muy notable, de 46.838,2 a 31.032,0 millones de euros de 2008 a 2012 (si bien no hay datos disponibles para 2014 para efectuar una comparativa exacta con el caso español).

Por otro lado, es posible realizar una comparativa entre el tamaño empresarial medio español del sector y la UE 28.

Cuadro nº 6: Distribución empresarial de fabricantes de ordenadores y periféricos en UE-28 y España



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Eurostat. Para UE-28 se han utilizado los últimos datos disponibles, correspondientes a 2013.

De acuerdo con los gráficos anteriores puede observarse como tanto en el mercado español como en el europeo, la gran mayoría de las empresas incluidas en la categoría de fabricación de ordenadores y elementos periféricos pertenecería a la categoría microempresas de menos de 10 trabajadores²⁰, si bien con una tendencia mucho más acusada en el caso español, representando el 97% del mercado²¹. Replicando el análisis para años anteriores, se observa como este porcentaje no habría variado durante los años anteriores.

Por lo que respecta al número de **empresas dedicadas a la comercialización de ordenadores**, en concreto al comercio al por mayor de ordenadores, periféricos de ordenadores y software²², categoría CNAE 4651, la evolución en España, aun a la baja, ha sido menos drástica que en la categoría CNAE 262 pero más fluctuante. Así, entre los años 2008 y 2009, se produjo el mayor descenso en el número de empresas del sector, de 3.338 a 2.967. Se han producido ligeros repuntes en los

²⁰ De conformidad con [la RECOMENDACIÓN DE LA COMISIÓN EUROPEA](#) de 6 de mayo de 2003 sobre la definición de microempresas, pequeñas y medianas empresas. En la categoría de las PYME, se define a una microempresa como una empresa que ocupa a menos de 10 personas y cuyo volumen de negocios anual o cuyo balance general anual no supera los 2 millones de euros.

²¹ Las estadísticas e informes sectoriales de MINETUR, muestran la gran presencia de pymes (menos de 250 trabajadores) en el sector de Electrónica y TIC. Concretamente, en la presentación sobre principales indicadores del sector- MINETUR en 2014 habría 2306 pymes frente a 17 grandes empresas en España.

²² Si bien el software no se incluiría estrictamente hablando dentro del AM objeto de informe, no existen datos a nivel desagregado que no lo incluyan.

años 2010 y 2013, aunque en el año 2014 ha vuelto a haber una caída en el número de empresas, que se situaba en aquel año en 2.750.

En el conjunto de la UE, la evolución ha sido también a la baja, desde 38.333 empresas en 2008 a las 37.212 de 2013. No obstante, a partir de 2012 se ha producido un ligero repunte. Italia encabeza dentro de la UE el número de empresas del sector, estando radicadas en ese país el 27% del total de las empresas UE-28. Francia y Países Bajos representan el 10% de las empresas de esta categoría, cada una, mientras que España y Alemania representan el 7% y el 9% respectivamente. En 2013, España contaba con 2.820 empresas en la categoría CNAE 4651, mientras que el conjunto UE-28 computaba 37.212.

En lo relativo al volumen de negocio, este sufrió un descenso significativo en España desde 2008 hasta 2012 (de 13.586,4 millones de euros a 9.179,0), coincidiendo con la coyuntura económica. Desde 2012 a 2014 se ha producido una recuperación en la facturación, alcanzando 9.930, 2 millones de euros en el último año de la serie.

En el conjunto de la UE-28 el descenso también abarcó el período de 2008 a 2012 (de 219.340,8 a 235.036,2 millones de euros), produciéndose una mejora a partir de ese año. Destaca el volumen de negocio de Alemania, que con una cuota del 9% tiene un volumen de negocio que representa casi un cuarto del volumen de negocio del total de la UE (50.986,2 millones de euros en 2013). España, con el 7% de empresas del sector en toda la UE representa el 5% del total del volumen de negocio. Destaca también la posición de Reino Unido (15% del total) y Países Bajos (12% del total).

Por último, el cuadro nº 17 del Anexo analiza el número de altas y bajas empresariales en el sector de la fabricación de ordenadores. De dichos datos es posible observar como la destrucción de empresas en España ha sido durante el periodo analizado siempre superior a la media europea. Así, en términos netos, desde 2009 el tejido productivo español de producción de ordenadores habría ido perdiendo operadores si bien se observa una ralentización de esta pérdida conforme avanza la muestra. De los datos anteriores es posible observar como la destrucción de empresas dedicadas al sector en España ha sido durante el periodo analizado siempre superior a la media europea. Así, en términos netos, desde 2009 el tejido productivo español de producción de ordenadores habría ido perdiendo operadores si bien se observa una ralentización de esta pérdida conforme avanza la muestra.

En resumen, se advierte que el sector de la fabricación y el de la comercialización de ordenadores en España ha seguido la misma tendencia que la media de países de la UE, se han perdido operadores en los años más acusados de crisis económica pero que se advierte una ralentización en dicha senda de destrucción de empresas e incluso recuperación en términos de facturación. Igualmente, destaca el tamaño medio de la industria española ya que en relación con la media europea a pesar de

existir un elevado número de operadores, también caracterizado por ser en su mayoría microempresas, el volumen de negocios de los operadores españoles es considerablemente menor a la de otros EEMM.

III.2.1.2 Análisis de las licitaciones efectuadas

De acuerdo con la información pública disponible y el tratamiento de ésta efectuado por la CNMC derivados del vigente **Acuerdo Marco 2/2013**, hasta el momento de redacción de este informe se habrían adjudicado 3.085 contratos, con importe total de 102.459.089€ a 25 empresas diferentes (de las 32 incluidas inicialmente). De éstos más del 80% fueron contratos inferiores a 18.000€ y sin embargo se observa cómo, pese a ello, el importe medio de adquisición de este tipo de bienes asciende a más de 33.000€ por contrato.

Cuadro nº 7: Valor medio de los contratos basados del AM 2/2013

	Número de contratos	%Total contratos	Importe agregado	% Importe
0-5000	1904	61,72%	2.623.224,46 €	2,56%
5001-18.000	592	19,19%	5.809.380,09 €	5,67%
18.001-60.000	378	12,25%	12.497.056,72 €	12,20%
Más de 60.000	211	6,84%	81.529.428,53 €	79,57%
Total	3085	100,00%	102.459.089,80 €	100,00%

Importe medio	33.212 €
----------------------	----------

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos DGRCC sobre contratos basados del AM 2/2013

Es posible asimismo realizar un breve análisis desde el lado de la demanda, esto es, del **comportamiento de los órganos de contratación** incluidos en este Acuerdo Marco²³, de lo que se observa también una notable concentración, con un 38%²⁴ de las mismas realizadas por el Consejo Superior de Investigaciones científicas. Por su parte, la Secretaría de Estado de Seguridad del Ministerio del Interior aglutina a cerca del 16% de la facturación de estos contratos basados²⁵.

Adicionalmente, es posible a través de la misma fuente de datos analizar el grado de concentración en la adjudicación de estos contratos derivados, mostrándose una evidente tendencia a la acumulación en una única empresa:

- una empresa fue adjudicataria en 1.032 contratos basados, suponiendo un tercio en número de contratos y más de la mitad del importe total de los contratos basados.

²³ De acuerdo con la información tratada por la CNMC hasta la fecha habrían hecho uso del presente Acuerdo Marco 165 órganos de contratación diferentes.

²⁴ Aunque un 2% en el nivel de facturación.

²⁵ Según el [Informe Reina 2015](#), la mayor inversión en equipos de sobremesa se llevó a cabo en el Ministerio de Interior (35%) y en equipos portátiles en el Ministerio de Economía y Competitividad (28%).

- las dos primeras empresas obtuvieron el 52% de los contratos basados y el 63% del importe de estas licitaciones.

Por otro lado, resulta de interés también mostrar el grado de concentración de las empresas adjudicatarias en los contratos basados de cada órgano de contratación. El análisis de los datos disponibles de nuevo sufre la problemática derivada de la carencia de datos relativos al CPV concreto de cada contrato basado, cuestión que en última instancia permitiría un análisis más concreto y realista. Sentado lo anterior, se observa que de media, cerca del 60% del valor de los contratos adjudicados por cada órgano de contratación se concentra en un único operador.

por otro lado, de forma complementaria se han examinado por la CNMC las **licitaciones de suministro de ordenadores en España desde el 2012 hasta la actualidad, realizadas por tanto fuera del AM vigente de 2013**. Para lograr una mayor representatividad de los datos se han seleccionado junto a los CPV indicados en los PCAP como objeto del AM²⁶ otros dos CPV²⁷, que se consideran estarían incluidos en el objeto del presente AM. De esta muestra, se han tratado los contratos y los lotes de contratos de la AGE y de otras Administraciones públicas disponibles en fuentes públicas. Asimismo, la muestra seleccionada, para permitir una mejor comparabilidad con los datos del AM informado, no incluye los contratos basados en el propio AM ni los contratos menores²⁸.

Desde 2012, en el mercado español de las licitaciones públicas de suministro de ordenadores y monitores, se han desarrollado 159²⁹ contratos o lotes de contratos correspondientes con los CPV citados, resultando adjudicatarias 79 empresas diferentes. Los datos anteriores respaldarían las conclusiones planteadas por el Informe REINA (2015)³⁰ mostrando un importante recurso a la centralización en la

²⁶30213300-Ordenadores de mesa, 30213100-Ordenadores portátiles, 30231300-Pantallas de visualización.

²⁷ El CPV 30231310 monitores de pantalla plana, se ha incorporado dada su inserción en la categoría superior “pantallas de visualización”, incluida en el acuerdo marco.

El CPV 30213000 ordenadores personales englobaría los ordenadores de mesa y los ordenadores portátiles incluidos en el objeto del contrato, así como ordenadores de bolsillo y tabletas. No obstante se considera relevante incluirlo dado que en muchos casos las especificaciones del CPV del contrato por parte de los órganos de contratación no se realizan a nivel tan desagregado.

²⁸ Los contratos menores no se encontrarían disponibles en los datos de la Plataforma de Contratos del Sector público.

²⁹ 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 en 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.

³⁰ El Informe REINA presenta un análisis cuantitativo del sector de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones en la Administración del Estado recogiendo los agregados económicos e indicadores más significativos del mismo, junto con las características más representativas del parque de recursos informáticos, efectuando al mismo tiempo un contraste con los relativos a otros sectores públicos y privado, se encuentra disponible en

adquisición de este tipo de bienes (60% del gasto en hardware en 2014 por la AGE se realizó conforme al Sistema de Contratación Centralizada Estatal).

Al comparar el grado de concentración de los licitadores en el mercado general frente al AM informado, se comprueba que en este caso, si bien el tamaño muestral como comentado es sensiblemente inferior al de los contratos basados en el Acuerdo Marco, se observa como el 50% de los contratos se reparte entre dieciséis empresas frente a las dos³¹ que se señalaron para el caso del AM³². 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 notablemente reducido.

Por otro lado, la comparativa entre el número máximo de empresas que pueden entrar a formar parte del Acuerdo Marco (45) y el número de operadores encontrados en las licitaciones fuera de éste (79), pese a las cautelas ya mencionadas de diferencias en el tamaño de la muestra, permite evidenciar el potencial cierre del mercado que esta figura supone.

Por último, cabe señalar que resultaría interesante asimismo realizar una aproximación a la cuantificación del ahorro medio obtenido en las licitaciones de ordenadores y pantallas de visualización realizadas al margen del Acuerdo Marco³³ a través de la comparativa entre el precio de licitación inicialmente previsto y el de adjudicación finalmente obtenido. Así, a pesar de lo reducido del tamaño muestral (13 expedientes) la media de los ahorros obtenidos se sitúa en torno al 15%³⁴. Este dato, junto al de las bajas obtenidas en su caso con los contratos basados en el AM así como al de las referencias de precio que pueden obtenerse en licitaciones similares del sector privado de naturaleza análoga, son elementos clave para determinar el nivel de eficiencia que potencialmente podría alcanzarse.

http://administracionelectronica.gob.es/pae/Home/pae_OBSAE/pae_Informes/pae_InformeREINA/pae_InfDescarga.html#.V-zydfmLQdU

³¹ Dos empresas acaparan el 52% de los contratos derivados del Acuerdo Marco vigente.

³² Estos datos igualmente se ponen en relieve en el referido Informe Reina en el que se constata que en 2014 hasta el 54% de la inversión en equipos de sobremesa en la AGE corresponde a equipos de un operador (véase cuadro 3.16 Informe Reina).

³³ La interpretación de los citados datos exige la adopción de determinadas cautelas. De este modo, y dados los potenciales problemas puestos de manifiesto con anterioridad de la base de datos utilizada, se ha procedido a realizar un filtrado de los mismos, eliminando aquellos casos con errores manifiestos tales como importe de adjudicación o licitación igual a cero. Como resultado de lo anterior, la muestra planteada se reduce en 13 contratos.

³⁴ Es esperable que los ahorros obtenidos en los procedimientos abiertos sean sensiblemente superiores a los resultantes de los procedimientos más restrictivos, tal y como esta autoridad y otras han puesto de manifiesto en otras ocasiones. vid. [Los medios propios y las encomiendas de gestión: implicaciones de su uso desde la óptica de la promoción de la competencia](#) así como el [Informe de fiscalización de las Cuentas Generales de la Comunidad Autónoma de Aragón](#). Ejercicios 2012-2013 Cámara de cuentas de Aragón (2015). Para el caso presente no es posible calcular los ahorros entre importe de licitación y adjudicación en los contratos basados ya que en este AM no se introdujeron estos datos.

En resumen, de las licitaciones analizadas destaca tanto la frecuente utilización del recurso a la centralización de sus compras como el alto grado de concentración de los adjudicatarios a pesar de ser un sector que cuenta con un considerable número de operadores potencialmente capacitados para efectuar el aprovisionamiento. Por otro lado, se carece de una muestra suficientemente representativa de licitaciones para efectuar una evaluación del grado de eficiencia alcanzado fundamentalmente a través del dato de las bajas obtenidas.

III.2.2 Utilización de la figura del Acuerdo Marco

La CNMC ya ha expresado en anteriores informes³⁵ la preferencia por los Sistemas Dinámicos de Contratación (SDC)³⁶ frente a los AM, ya que en éstos se produce un cierre efectivo del mercado durante el periodo de vigencia del mismo. Se ha recalcado la necesidad de ponderar las circunstancias en cada caso. 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 SDC esta circunstancia no se produce, teniendo en consecuencia un carácter más pro competitivo.

En efecto, el SDC es un proceso totalmente electrónico y abierto durante su vigencia a cualquier operador económico que cumpla los criterios de selección, sin que pueda limitarse el número de candidatos admisibles. Esta técnica de adquisición permite a los órganos de contratación disponer de una gama particularmente amplia de ofertas y garantizar así una utilización óptima de los fondos públicos mediante una amplia competencia con respecto a los productos, obras o servicios comúnmente utilizados o disponibles generalmente en el mercado³⁷.

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. Este riesgo se acentúa en función de la duración de éste, que en este caso es de dos años con posibilidad de

³⁵ 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 en el [INF/CNMC/004/15 Informe sobre los Pliegos que rigen la celebración del AM para los servicios de desarrollo de sistemas de administración electrónica](#) y más recientemente, en el INF/CNMC/018/16, sobre los pliegos que rigen la celebración del AM para el suministro de mobiliario general y especializado, de estructura análoga al que es objeto de estudio en este informe. 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>.

³⁶ El SDC 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.

³⁷ Véase, el Considerando 63 de la Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de febrero de 2014 sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE “es necesario también adaptar las normas que regulan los sistemas dinámicos de adquisición, a fin de que los poderes adjudicadores puedan sacar el máximo provecho de las posibilidades de ese instrumento”.

prórroga(s) de hasta seis meses más. Según los últimos datos del Informe más representativo del sector (Informe Reina para el año 2015, ya citado), el 60% del hardware, así como el 26% del software contratado, se efectuó a través del sistema de contratación centralizada. De ese porcentaje, el 74% fueron ordenadores personales. De este modo, se pone en evidencia que el AM fue la base principal para la contratación de suministros de tecnologías informáticas.

En reiteradas ocasiones la DGRCC ha venido defendiendo³⁸ una serie de argumentos en contra de las consideraciones que se acaban de realizar. A modo resumen de las mismas, se alega que³⁹:

- La AGE no dispone de un sistema contrastado ni de medios técnicos ni humanos que permita utilizar el SDC por lo que no es una opción en este momento.
- Posibles riesgos del SDC si debido a esa apertura de mercado “permanente”, las empresas participantes pueden entrar en cualquier momento pudiendo no tener incentivos a presentar una oferta indicativa competitiva en un estadio inicial y solo participar en el sistema para ciertos contratos, saliendo posteriormente del sistema con el riesgo de no tener participantes suficientes que permitan la concurrencia en el sistema.

Sin perjuicio de valorar estas circunstancias, entendemos que existen argumentos para reafirmarnos en la recomendación formulada por los siguientes motivos:

- deben resaltarse los cambios introducidos en las Directivas UE de contratación⁴⁰ a este respecto, que limitarían los efectos alegados.
- valorando los aspectos positivos y negativos del AM y del SDC el efecto de cierre de mercado que se produce con el AM es indubitablemente más dañino para la competencia que los posibles efectos negativos señalados del SDC.

Dicho cierre perjudica obviamente a potenciales nuevos entrantes así como a la Administración contratante, que verá reducidos factores esenciales en la prestación del servicio, además de un encarecimiento del precio, un nulo aprovechamiento de mejoras en términos de calidad o asistencia técnica. Sería un grupo de operadores que podría verse excluido, total o parcialmente, del mismo siempre que la dinámica

³⁸ Estas notas recogen una valoración de las observaciones contenidas en los Informes de la CNMC sobre pliegos de contratación y están disponibles en la web <http://contratacioncentralizada.gob.es/catalogo>

³⁹ Por ejemplo, [respuesta de la DGRCC](#) al INF/CNMC/004/15 Informe sobre los Pliegos de Cláusulas Administrativas Particulares (PCAP) y a los Pliegos de Prescripciones Técnicas (PPT) que rigen la celebración del Acuerdo Marco para los servicios de desarrollo de sistemas de administración electrónica. <http://contratacioncentralizada.gob.es/documents/11614/59322/Nota+sobre+observaciones+de+CNMC+al+AM+26-2015.pdf/35aa93fa-c493-4f91-9a32-673b3898c106>

⁴⁰ La Directiva 2014/24/UE ha eliminado la necesidad de que los licitadores presenten ofertas indicativas.

de creación de empresas se mantenga o aumente, lo que parece razonable dada la coyuntura económica y las perspectivas económicas del sector⁴¹.

En resumen, considerando los datos analizados en apartados anteriores y atendiendo especialmente al número de operadores existentes tanto a nivel nacional como en el resto de EEMM de la UE⁴² así como el excesivo grado de concentración de las adjudicaciones analizadas, se recomienda desde la CNMC:

- Optar decididamente, o al menos experimentalmente para comprobar los efectos prácticos producidos, por los SDC frente a la utilización casi exclusiva del AM por la propia AGE.
- 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 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.2.3 Duración del AM (incluidas las prórrogas)

Según la Cláusula V del PCAP, se ha establecido un plazo de duración inicial de dos años, además de incluir la posibilidad de recurrir a prórroga (s) por plazo no superior a los seis meses. El vigente AM 02/2013 también se diseñó para 2 años con posibilidad de prórrogas, a las cuales se ha recurrido en dos ocasiones, por lo que en total se prevé que dicho AM surta efectos durante tres años.

Es ya asentada la posición de la CNMC señalando que para favorecer la competencia, la vigencia inicial del AM y la utilización del recurso a la prórroga deben ser interpretadas de forma restrictiva por el órgano de contratación, ya que

⁴¹ Según AMETIC (Asociación Multisectorial de Empresas de Electrónica, Tecnologías de la Información, Telecomunicaciones y Contenidos Digitales) en 2014, la facturación en España por la venta de hardware creció un 6,3% con respecto al año anterior, mientras que el software lo hizo en un 2,7% y los servicios tecnológicos registraron un comportamiento prácticamente plano, incrementándose tan sólo un 0,6% con respecto a 2013 ([Las Tecnologías de la Información en España, 2014 AMETIC](#)). Igualmente, [la Asociación](#) recientemente ha anunciado que el sector de Tecnologías de la Información (TI) en España ha crecido por segundo año consecutivo hasta alcanzar un 7% de incremento en 2015 (el segmento del hardware creció un 7,3%,) y también atribuye a las TI una cifra de negocio en el periodo de 22.694 millones de euros.

⁴² Ver cuadros relativos a operadores fabricantes y comercializadores tanto a nivel UE como nacional.

debido a la propia naturaleza del AM, sin perjuicio de sus bondades⁴³, supone el cierre del mercado durante su vigencia⁴⁴.

Resulta trascendente, en clave de competencia, que los órganos de contratación intenten reducir la duración de los AM con el fin de mitigar el impacto negativo para la concurrencia al constituir una barrera de entrada a las futuras licitaciones derivadas y favorecer la colusión entre los participantes del AM. Dicha premisa adquiere mayor fundamento si el objeto del AM está relacionado con mercados altamente dinámicos, como los relacionados con las tecnologías de la información, puesto que fijar una duración (inicial y posibles prórrogas) inadecuada, indefectiblemente privaría a la Administración de la posibilidad de contratar con nuevos operadores potencialmente interesados en presentar ofertas más ventajosas desde el punto de vista de sus prestaciones técnicas o de su precio. Para ello debe examinarse su conformidad a los principios de necesidad, proporcionalidad y mínima restricción.

En igual sentido, referido al uso de las prórrogas, la DGRCC ha reconocido en alguna ocasión que antes de tramitar la prórroga se analiza si el sector ha evolucionado en ese periodo para evaluar si es razonable acordar la misma⁴⁵ y que se haría un uso restringido de la misma. No obstante, en el AM 2/13 actualmente prorrogado, no se ha ofrecido públicamente tal justificación o análisis que avale la decisión tomada por dicho organismo. Una vez más, se reafirma la idea de que cualquier prórroga debe ser objeto de justificación, especificando las razones de interés público a las que responden y analizándose su conformidad a los principios de necesidad, proporcionalidad y mínima restricción.

Finalmente, debe señalarse que el Pliego, si bien contempla que el plazo de vigencia del AM delimita el plazo en el que podrán adjudicarse los contratos basados en el mismo, debería precisar igualmente un límite temporal aplicable a la contratación derivada, todo ello con el objeto de no dejar abierta la posibilidad de que los efectos de cierre de mercado antes referidos se prolonguen indebidamente o injustificadamente mediante la ejecución de los contratos derivados.

III.2.4 Consultas preliminares de mercado

El órgano proponente menciona en la Memoria explicativa que para la delimitación de los requisitos técnicos de los equipos y para tener una correcta visión de las necesidades a satisfacer y de los productos con los que podrían ser satisfechas, se

⁴³ Ya comentadas en Observaciones Generales de este informe, tales como flexibilidad, uniformidad y ahorros.

⁴⁴ En otros Estados miembros, el plazo estipulado para los AM de suministro de ordenadores es de un año con posibilidad de prórroga máximo un año ([Irlanda](#), Office of Government Procurement).

⁴⁵ Véase, por ejemplo, Nota sobre el AM Acuerdo Marco para los servicios de desarrollo de sistemas de administración electrónica.

<http://contratacioncentralizada.gob.es/documents/11614/59322/Nota+sobre+observaciones+de+CNMC+al+AM+26-2015.pdf/35aa93fa-c493-4f91-9a32-673b3898c106>

elaboraron dos cuestionarios con carácter previo a la licitación, uno para las entidades públicas y otro para las empresas. El [cuestionario](#) de las empresas se centraba en la configuración de los equipos y se remitió a todas las empresas adjudicatarias en el AM vigente, publicándose al mismo tiempo en el portal de contratación centralizada, abriendo la posibilidad a cualquier operador para que pudiera remitir su propuesta. El documento fue directamente tenido en cuenta para establecer los requerimientos de los pliegos.

La CNMC ha señalado en varias ocasiones las ventajas pero también las necesarias cautelas que deben mantenerse a la hora de realizar estas *consultas preliminares de mercado*⁴⁶. Sin perjuicio de los aspectos positivos que conlleva un mayor conocimiento del mercado⁴⁷, estas consultas, si no están correctamente 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, sino que hayan empleado la mencionada fórmula del cuestionario, a pesar de que a juicio de la DGRCC esta convocatoria no es diferente de otras realizadas en el sector⁴⁸ y que estas reuniones no tienen por qué favorecer las prácticas colusorias⁴⁹.

Esta autoridad no puede compartir estas apreciaciones. Si bien es obvio que los operadores, sobre todo en mercados concentrados en oferta, participan en diferentes foros de discusión, ello no debe por sí solo justificar que sea la

⁴⁶ 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, sí 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.

⁴⁷ 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 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.

⁴⁸ Esta observación ha sido puesta de manifiesto, por ejemplo, en la nota realizada sobre el informe CNMC sobre el AM de suministro de mobiliario.

⁴⁹ Argumentado por la DGRCC en la nota sobre el informe CNMC sobre AM de suministro de material de oficina.

Administración la que fomente o auspicie tales puntos de encuentro en el marco del diseño de una licitación, tanto por el papel que debe jugar el poder público en estas circunstancias⁵⁰ como por el hecho de que el riesgo de comportamientos colusorios aumenta cuando el objeto de la reunión es una licitación perfectamente definida.

El órgano de contratación tiene que velar por los principios inspiradores de la contratación pública (art. 1 TRLCSP) y ello conlleva a garantizar que el principio de igualdad de trato y de salvaguarda de la libre competencia no se vean afectados, por lo menos, por medidas que ella misma impulse. En este sentido, esta Autoridad de Competencia lo que viene reclamando es que el órgano de contratación no actúe como un “facilitador” de conductas anticompetitivas por los futuros licitadores y que preste las cautelas necesarias para evitar tal situación. En este sentido, es una recomendación recurrente de otros Organismos (por ejemplo, OCDE⁵¹), diseñar la licitación con miras a reducir efectivamente las comunicaciones entre licitadores, por ejemplo, evitando hacer concurrir en conjunto a los potenciales proveedores sosteniendo reuniones regularmente programadas, previas a la licitación.

Sentado lo anterior, resulta conveniente remarcar que en relación con las consultas de mercado, esta CNMC 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) y no dirigidas exclusivamente a los incumbentes.
- 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.

⁵⁰ Sobre el papel que puede desempeñar la Administración como facilitador de una conducta anticompetitiva e ilícita se ha pronunciado recientemente el Tribunal Supremo, en [Sentencia de 18 de julio de 2016](#) (sobre la Resolución del Consejo de la Comisión Nacional de la Competencia de 6 de octubre de 2011 ([expediente S/0167/09, Uva y Vinos de Jerez](#))), en la que confirma que el ámbito de aplicación del Derecho de defensa de la competencia no está determinado por el concepto de empresa u operador económico, sino por la aptitud de la conducta realizada para causar “un resultado económicamente dañoso o restrictivo de la competencia en el mercado”.

⁵¹ Comité de Competencia de la OCDE “Guidelines for Fighting Bid Rigging in Public Procurement”, documento DAF/COMP(2009)1, de 24.02.2009, descargable desde: <http://www.oecd.org/competition/bidrigging>

- 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 licitadores⁵².
- Comunicar a la CNMC, en virtud de la Disposición Adicional 23ª del TRLCSP, 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 entes públicos u obtener información a partir de otras fuentes públicas para una mejor redacción de los Pliegos.

III.2.5 Límite en el número de productos principales a seleccionar por cada lote

La Cláusula XI PCAP establece el número máximo de productos principales a seleccionar para cada lote, que oscila de 3 a 7 dependiendo del lote. Esto ha de ponerse en relación con la introducción –novedosa en estos pliegos ya que en los anteriores AM objeto de estudio se establecía un límite de licitadores, no de productos- del criterio de que cada empresa sólo podrá presentar una oferta por lote. En efecto, como también señala la memoria, en relación con la presentación de ofertas, el PCAP especifica que cada empresa sólo podrá licitar un producto a cada lote. Estas dos condiciones puestas en relación implican en la práctica que, dado que cada empresa sólo puede hacer una oferta, esto es, ofertar un producto por lote, y que al mismo tiempo existe un límite de productos máximos adjudicados por lote, se está limitando también el número de adjudicatarios del AM, ya que como mucho podrán entrar dentro del mismo 7 productos de 7 oferentes distintos.

Señala la memoria, a modo de justificación, que este criterio se ha empleado porque de este modo se garantiza la competencia en la licitación del AM, ya que las empresas, al estar constreñidas a hacer una sola oferta, se verán abocadas a ofertar el mejor producto que pueda clasificarse. Otro de los argumentos esgrimidos por el órgano de contratación en otros casos similares es que, atendiendo a la experiencia adquirida, esta decisión facilita la gestión de las segundas licitaciones.

No obstante, en la citada memoria que acompaña al borrador de pliegos, el órgano proponente de los mismos reconoce en varias ocasiones los beneficios que comporta garantizar la competencia. Así por ejemplo, se señala, entre los objetivos perseguidos *“Mantener la competencia entre las empresas adjudicatarias durante toda la vigencia del acuerdo marco. Este objetivo exige una adjudicación a un suficiente número de empresas distintas que fomente la mejora continua de las prestaciones de los productos adjudicados así como de sus precios”*.⁵³

⁵² 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.

⁵³ También, por ejemplo, a la hora de justificar la invitación a todas las adjudicatarias a una segunda licitación, cuando sea el caso *“Esta exigencia se erige como una garantía adicional de que en esas licitaciones la competencia sea real y efectiva, y previsiblemente se traducirá en la presentación de ofertas más ventajosas para la Administración.”*

Adicionalmente, en la memoria se deja constancia de que las propias empresas adjudicatarias del actual AM han sugerido la dificultad que en ocasiones supone dar los precios a los organismos que directamente realizaban compras sin efectuar una licitación.

Por ello, esta CNMC no considera acertados los motivos señalados para fundamentar la limitación del número de productos adjudicados por lote. La intención de seleccionar productos de empresas diferentes puede favorecer la concurrencia por los contratos basados pero el hecho de limitar el número de concurrentes, más allá de facilitar la gestión de los contratos basados, mitiga considerablemente los beneficios pretendidos con la competencia en segunda fase. En todo caso, desde un 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.

A mayor abundamiento, la DGRCC señala igualmente que el AM pretende lograr una gestión más eficaz del catálogo toda vez que se ha reducido. Esto contradice la finalidad de los AM de aprovechar las economías de escala y al mismo tiempo obtener un catálogo variado de proveedores y especializado. Por todo lo anterior, 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.

Todo ello ha de ser puesto en relación con el posterior desenvolvimiento del AM a través de la celebración de los correspondientes contratos basados. Si bien se ha equiparado el tratamiento de los contratos SARA y no SARA, imponiendo la obligación de invitar a todos los licitadores clasificados del AM a la segunda licitación, hecho que la CNMC valora positivamente, no por menos puede afirmarse la circunstancia de que, por ejemplo, en el lote 3, sólo pueda convocarse a los tres licitadores clasificados que establece como límite el propio PCAP (o dicho de otro modo, los tres productos adjudicados ofertados por las tres empresas que sólo pueden ofertar un producto por lote). En la práctica, el número tan reducido de productos adjudicados que pueden pasar a la fase de segunda licitación supone un límite a la competencia y deja sin efecto la eliminación bienintencionada de las diferencias entre contratos SARA y no SARA, existiendo *de facto* nuevos procedimientos esencialmente restrictivos, al haber tan pocos licitadores.

Por todas estas razones se recomienda replantear esta limitación del número de productos por cada uno de los licitadores desde la óptica de su adecuación a principios de necesidad y proporcionalidad.

III.2.6 Régimen de modificaciones

El apartado segundo de la cláusula VI del PCAP aborda la posibilidad de efectuar modificaciones al AM.

En primer lugar, se admite la modificación del AM si este supone la sustitución de cualquier producto adjudicado por otro de la misma marca que iguale o mejore las prestaciones técnicas y que no implique incremento del importe de adjudicación. No se entiende por qué la sustitución debe permanecer fiel a la marca (el cambio de marca es excepcional, como señala el punto segundo⁵⁴), si con las mismas prestaciones técnicas un producto de marca distinta reúne los mismos requisitos. Se sugeriría sustituirlo por la expresión “*cumplan las prescripciones técnicas mínimas exigidas*”, que no limita la modificación a la presentación de una marca concreta ya predeterminada, sobre todo cuando aún nos encontramos en el AM – y no en la segunda licitación- y, a mayor abundamiento, cuando se trata de un sector muy versátil en el que marcas diferentes pueden igualar prestaciones en breves períodos de tiempo⁵⁵.

En segundo lugar, se prevé la posibilidad de que la DGRCC solicite sustituciones de productos que incorporen novedades por razón de la evolución tecnológica con la posibilidad de aumentar el precio inicial de adjudicación (con un techo del 20%). Esta previsión parece contradecir lo señalado en el punto anterior. Debería añadirse la previsión de que sólo bajo condiciones muy tasadas y con una sólida justificación deberían realizarse dichas modificaciones.

Finalmente, se prevé como otro supuesto de modificación, mejorar las condiciones económicas del producto mediante una bajada del importe de adjudicación del producto adjudicado. De manera concurrente, se obliga a que los contratistas⁵⁶, durante la ejecución del AM, propongan a la DGRCC las *modificaciones necesarias*

⁵⁴ Cláusula VI.2 “Excepcionalmente se aceptarán sustituciones de productos por otros de distinta marca cuando se acredite tanto la imposibilidad de continuar con el suministro del producto adjudicado, como la imposibilidad de proponer la sustitución en los términos previstos en el párrafo anterior. En todo caso los productos propuestos para sustituir los adjudicados deberán cumplir las prescripciones técnicas mínimas exigidas para el lote correspondiente e igualar o mejorar las prestaciones de los sustituidos, siendo de aplicación lo recogido en el párrafo anterior”.

⁵⁵ Téngase en cuenta la [Recomendación de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de 26 de mayo de 2008 sobre la aplicación de marcas comerciales en la definición de las especificaciones técnicas en los contratos de cuyo objeto es la compra o el arrendamiento de ordenadores y demás equipos informáticos](#), que ante la preocupación mostrada por la Comisión Europea, recomendó que en los procedimientos de adjudicación de los contratos para la adquisición o el arrendamiento de ordenadores y demás equipos informáticos no se especifique una determinada marca de procesadores ni se limite a la expresión de una determinada frecuencia de reloj.

⁵⁶ De hecho en la Cláusula XV se establece como un supuesto de exclusión temporal del AM « el incumplimiento por parte de los adjudicatarios de la obligación de instar a las modificaciones necesarias para que los productos adjudicados presenten en todo momento las prestaciones y precios del mercado general. Es decir, unas especificaciones técnicas objetivas y neutrales y de evitar favorecer determinados productos en detrimento de otros.

de los productos adjudicados, para que en todo momento presenten prestaciones y precios actualizados al mercado general, respetando en todo caso los requisitos técnicos mínimos descritos en el PPT⁵⁷.

Sobre este tipo de cláusulas esta CNMC se ha pronunciado⁵⁸ observando que si bien pueden tener en principio efectos favorables a la competencia al facilitar un sistema de ajuste dinámico que permite, en este caso a la Administración Pública, obtener constantemente las mejores ofertas en precios, hay que considerar también que su inclusión en un AM, podría tener igualmente efectos dinámicos desfavorables para la competencia. Este sería el caso, por ejemplo, si el efecto generalizado de esta cláusula alterase los incentivos de los operadores y les condujesen a evitar reducciones de precios en productos específicos por su aplicación automática al resto del mercado.

En todo caso, sin perjuicio de los eventuales efectos positivos o negativos que puedan derivar de tal cláusula, la redacción de la misma suscita dudas sobre cómo la Administración va a controlar su efectividad teniendo en cuenta la situación de información asimétrica que favorece en este caso a los operadores. Por tanto, se echa en falta una mayor precisión en los pliegos sobre los mecanismos que la DGRCC va a aplicar para comprobar que los licitadores están cumpliendo con dicha cláusula así como una definición más en detalle sobre los conceptos a tomar como referencia que utiliza el pliego tales como *precios y prestaciones actualizados al mercado general*.

No obstante todo lo anterior, de justificarse oportuno mantener esta cláusula, se recomienda trasladarla a la parte inicial del proceso de licitación del AM, de forma que se exija en las ofertas el precio y las prestaciones que como mínimo ofrecen en el mercado general. Por esta razón, esta CNMC ya avanzaba en este Informe la conveniencia de analizar y conocer los precios y prestaciones que los potenciales licitadores del AM proyectado ofrecen en contratos con el sector público y en el sector privado.

III.2.7 Solvencia económica y financiera

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 10.000.000€ para el lote 1 hasta 500.000€ para los lotes 4 a

⁵⁷ De hecho, en la Cláusula XV1.1.1. relativa a la adjudicación de los contratos basados con segunda licitación se determina expresamente que las ofertas de las empresas invitadas a segunda licitación solo podrán incluir productos adjudicados o bien los modificados con anterioridad a la fecha de solicitud de ofertas, de manera que se les requiere para que siempre tengan actualizados sus productos si quieren concurrir en las contrataciones derivadas.

⁵⁸ Véase, por ejemplo, [Informe INF/DP/001/14](#) Pliegos de contratación administrativa y de prescripciones técnicas que rigen la celebración del acuerdo marco para la adopción de tipo de los suministros de combustibles de automoción, en la observación III.2.8 *Cláusula de mejor cliente*.

7. En caso de licitar a varios lotes, el volumen anual de negocios en cada uno de los tres últimos años deberá ser igual o superior a la suma de los importes exigidos para los lotes que se liciten.

En primer lugar, sin perjuicio de que se trate de uno de los medios legalmente establecidos en el TRLCSP, esta CNMC se cuestiona la idoneidad del volumen de negocio como parámetro para evaluar la solvencia económica. En efecto, el volumen de negocio es un indicador del tamaño de la empresa más que de su salud financiera, que resultaría mejor acreditada, probablemente, con indicadores financieros como patrimonio neto, *ratio* de solvencia o apalancamiento financiero, plazos medios de pago de sus obligaciones, etc. En este sentido, los criterios recogidos en el apartado c) del artículo 75 TRLCSP –patrimonio neto y, en su caso, plazo medio de pago a proveedores- parecen estar estrechamente relacionados con lo que generalmente se entiende como solvencia económica y financiera, por lo que se aconseja un replanteamiento en esa línea.

En segundo lugar, el artículo 62.2 del TRLCSP impone que los requisitos mínimos de solvencia del contrato deben “*estar vinculados a su objeto y ser proporcionales al mismo*”. Según la memoria que acompaña a los Pliegos proyectados, en el periodo 1 de abril de 2015 a 31 de marzo de 2016, hubo 1.281 contratos basados, destacando 35 de importe superior a 1 millón de euros y solo uno superior a 12 millones de euros. Igualmente, la memoria señala que al menos un 5% de los contratos basados han sido por importes que no superaban el importe previsto para los contratos menores de suministro en el TRLCSP.

En definitiva, según los datos que proporciona la memoria justificativa del AM en relación con la ejecución del vigente AM 2/2013, es previsible que los contratos basados tengan, en general, un valor estimado bastante reducido. La escasa disponibilidad de datos no permite realizar la deseable comparación entre el precio medio de las licitaciones derivadas y la solvencia exigida para cada lote en particular.

No obstante lo anterior, y como novedad con respecto a otros AM, se contempla una medida alternativa de acreditación para nuevos entrantes, al establecer, en el apartado 3 de la Cláusula VI del PCAP, que en el supuesto de que el licitador no pueda acreditar su cifra de volumen de negocios de los tres últimos ejercicios en función de su fecha de creación, puede solicitar al órgano de contratación que determine medios alternativos para acreditar su solvencia económica.

La inclusión en los Pliegos de referencias a que las cifras de negocios exigidas puedan acreditarse de forma alternativa si se trata de una empresa de nueva creación (sin tener tres años de antigüedad), y especialmente a través de una mención a la aplicación de una acreditación proporcional en función de la fecha de creación o de inicio de las actividades de la empresa, ha sido una recomendación recurrente de la CNMC. En ese sentido, se valora positivamente la inclusión de este

párrafo, que abre la posibilidad de otros modos de acreditación para empresas jóvenes, en un sector muy cambiante y activo.

III.2.8 Criterios de adjudicación del Acuerdo Marco

En el AM proyectado se establece el precio como criterio de valoración. Esta autoridad viene remarcando la importancia e idoneidad de prever criterios económicos para valorar las ofertas ya que se configuran como los parámetros objetivo y económicamente cuantificables que mejor suelen revelar el grado de eficiencia de los licitadores.

Además, ha de valorarse positivamente la determinación de una fórmula lineal y de relativa fácil comprensión por parte de los operadores interesados, que reparta los puntos de forma linealmente proporcional de igual modo entre las ofertas presentadas. Es asimismo positivo que la función no tenga un límite de saturación, a partir del cual las bajadas de presupuestos efectivas no permitan obtener diferencias en la puntuación obtenida así como que aquellas ofertas que no realicen mejoras sobre el presupuesto máximo, obtengan una puntuación cero.

Por todo ello, teniendo en consideración la vinculación de la figura del AM con la búsqueda de una mayor eficiencia en la gestión de los fondos públicos y dados la especial garantía de objetividad que la variable precio ofrece, se valora positivamente su inclusión en los pliegos.

Sin perjuicio de lo anterior, el PCAP (anexo IV) recoge los precios máximos de licitación de los productos de cada lote, por lo que las ofertas presentadas por los licitadores no pueden exceder esos precios de referencia (cláusula XI.2 PCAP). Se desconoce cómo se han calculado o las fuentes de las que se ha suministrado la DGRCC para fijar esos límites superiores por encima de los cuales ninguna de las ofertas puede ser considerada. En este sentido, resulta crucial remarcar, una vez más, que estos precios deben derivar de una investigación de mercado que estime los precios preponderantes en el mismo y que lo deseable sería que los precios máximos sean iguales o menores al precio de mercado. En definitiva, en ese estudio previo se pretende recopilar la información necesaria para determinar *el precio del mercado* de los bienes que se demandan al tiempo que se busca eliminar la posibilidad de que el sector público celebre contratos a unos precios por encima del precio de mercado.

La normativa de contratación pública no señala nada sobre la metodología o procedimiento a seguir para el cálculo de aquel parámetro, no obstante, se insiste que lo deseable sería usar tanto los precios predominantes en el mercado como los resultados de licitaciones previas, tal y como se ha expuesto en este Informe en observaciones anteriores sobre la caracterización del mercado.

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,

se establece la posibilidad de 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 adjudicación⁵⁹.

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

Señala el apartado 1.1.2 de la Cláusula XVII del PCAP, que para la adjudicación de los contratos basados cuyo valor estimado no supere los importes para los contratos menores de suministro, no será necesaria la segunda licitación⁶⁰. Si bien en la memoria se argumenta que esta decisión atiende a motivos de simplificación y de escasa representatividad.

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, recogidos en el art. 1 TRLCSP y que deben inspirar todo procedimiento de contratación pública. 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.

Se recomienda no descartar una nueva licitación, ya que la misma permite introducir competencia adicional entre los firmantes del AM (ya escasos en número debido a la limitación del número máximo de firmantes por lote, ya cuestionada con anterioridad), 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, 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, circunstancia que la misma DGRCC y las adjudicatarias del actual AM reconocen⁶¹.

⁵⁹ 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.”

⁶⁰ Según el TRLCSP 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).

⁶¹ Tal y como se ha recogido con anterioridad en este Informe, en la memoria remitida por la DGRCC se señala que: *Las empresas adjudicatarias del actual acuerdo marco, así como las de otros*

De esta manera, se sugiere:

- 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, son elevados.

Por otro lado, tal y como se ha comentado con anterioridad, al tratar la cuestión de la limitación de productos en el AM, se valora positivamente la equiparación de contratos SARA y no SARA en esta fase⁶², ya que independientemente de su naturaleza, cuando haya lugar a una segunda licitación, siempre se convocará a todos los adjudicatarios del AM, sin distinción de si el importe del contrato lo clasifica como SARA o como no SARA. Esto asegura una participación plena de todos los operadores también en la segunda fase y una mayor concurrencia, ya que se habrá invitado a todas las empresas en juego.

Sin embargo, esto puede verse falseado con la limitación de los productos, como ya se ha señalado. 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

acuerdos marco convocados por la Dirección General de Racionalización y Centralización de la Contratación han venido sugiriendo la dificultad que en ocasiones supone dar los mejores precios a los organismos que directamente realizaban compras, sin licitar. El esquema planteado en esta nueva convocatoria del acuerdo marco responde a esa sugerencia permitiendo a las empresas proceder a la cotización de cada operación a la que sean convocados. Ello redundará en un mejor ajuste económico de la oferta al concreto escenario planteado por el organismo, lo que se reflejará en la obtención de mejores precios en estos contratos.

⁶² La CNMC ya se ha pronunciado a favor de la equiparación de los contratos SARA y no SARA, basándose en el hecho de que en el TRLCSP es potestativa la distinción de ambos tipos. Para la promoción de la competencia, es más recomendable, de forma general, que se extienda el sistema abiertamente competitivo a los dos tipos de contratos contemplados. 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 y el [INF/CNMC/018/16](#) sobre el Acuerdo Marco para el suministro de mobiliario general y especializado.

INF/CNMC/091/16 Informe sobre los Pliegos del Acuerdo Marco para la adopción de tipo de los suministros ordenadores de mesa, ordenadores portátiles y monitores

ello requiere de mayor atención a los principios garantes de una competencia efectiva⁶³.

Finalmente, debe resaltarse positivamente que entre los criterios de adjudicación de los contratos basados en el AM se haya decidido por otorgar al criterio precio de la oferta al menos un 75% de peso, al considerarse que es la variable objetivable por excelencia y el elemento que mejor refleja en términos generales la libre competencia entre las empresas.

III.2.9 Minimización del riesgo de comportamientos colusorios

Existe un consenso generalizado en que es preciso reforzar la aversión de las empresas a las conductas colusorias. A este respecto, se considera recomendable la inclusión dentro de la información contenida en los Pliegos de la necesidad de que éstos incorporen un inciso que mencione de manera somera la definición de qué se consideran prácticas anticompetitivas en la contratación pública, la normativa de aplicación, así como las consecuencias que pueden derivarse de su incumplimiento⁶⁴.

Esta cuestión conllevaría notables beneficios para el grado de conocimiento de la normativa de competencia por parte de las empresas (o incluso de los propios miembros de las mesas de contratación), reflejando igualmente las consecuencias penales que pudieran producirse. Cabe en este punto recordar, y así debería incluirse en los incisos mencionados, que la sanción del falseamiento de la competencia en las licitaciones públicas no solo se limita a la sanción administrativa de competencia, sino que puede constituir ilícito penal de acuerdo con el artículo 262 del Código Penal⁶⁵.

⁶³ 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.

⁶⁴ En línea con la propuesta de I.7 de “Recomendación del Consejo de la OCDE para combatir la colusión en la contratación pública de 17 de julio de 2012”: « *Incluir en la convocatoria de licitación un aviso sobre las sanciones que se aplican en la jurisdicción por prácticas de colusión en procesos de contratación pública, como por ejemplo multas, penas de prisión y otras sanciones en materia de derecho de competencia, suspensión de participación en licitaciones públicas durante un período de tiempo determinado, sanciones por firmar un certificado de determinación de oferta independiente falso, y responsabilidad por daños y perjuicios producidos a la autoridad adjudicadora. Las sanciones deberán garantizar una disuasión suficiente, teniendo en cuenta la política de clemencia del país, si procede* » Así se viene recomendando por esta CNMC, por ejemplo, véase, [INF/CNMC/008/16 Informe sobre los pliegos que rigen la celebración del acuerdo marco para la contratación del suministro de material de oficina no inventariable](#)

⁶⁵ Art. 262 C. Penal “Los que solicitaren dádivas o promesas para no tomar parte en un concurso o subasta pública; los que intentaren alejar de ella a los postores por medio de amenazas, dádivas, promesas o cualquier otro artificio; los que se concertaren entre sí con el fin de alterar el precio del remate, o los que fraudulentamente quebraren o abandonaren la subasta habiendo obtenido la adjudicación, serán castigados con la pena de prisión de uno a tres años y multa de 12 a 24 meses, así como inhabilitación especial para licitar en subastas judiciales entre tres y cinco años. Si se tratare de un concurso o subasta convocados por las Administraciones o entes públicos, se impondrá además al agente y a la persona o empresa por él representada la pena de inhabilitación

Adicionalmente, y teniendo en cuenta el impulso que la nueva normativa de contratación pública proyectada otorga a la figura de la declaración responsable⁶⁶, se considera oportuna también la inclusión dentro de dicha declaración de un inciso en el que los licitadores hagan constar de manera expresa su compromiso de no participar ni haber participado en prácticas anticompetitivas en la licitación a la que optan, de nuevo remarcando las consecuencias atribuibles en caso de incumplimiento, en especial la relativa a la prohibición de contratar con las Administraciones Públicas.

III.2.10 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.

La DGRCC recientemente ha puesto de manifiesto que, el sistema de presentación de ofertas electrónicas encriptadas está disponible desde una fecha muy reciente dentro de la Plataforma de Contratación del Sector Público pero existe un cierto desconocimiento al respecto. Incluso ha considerado que en aquellos contratos en los que se prevea la participación de pequeñas y medianas empresas, la obligación de la presentación de oferta por medios electrónicos puede ser una barrera al acceso por desconocimiento del sistema. No obstante, la DRGCC ha anunciado que en futuros expedientes estudiará la posibilidad de presentación electrónica de ofertas.

Esta CNMC, en línea con la [Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014 sobre contratación pública](#)⁶⁷, ya ha

especial que comprenderá, en todo caso, el derecho a contratar con las Administraciones públicas por un período de tres a cinco años. 2. El juez o tribunal podrá imponer alguna o algunas de las consecuencias previstas en el artículo 129 si el culpable perteneciere a alguna sociedad, organización o asociación, incluso de carácter transitorio, que se dedicare a *la realización de tales actividades*". Este precepto se mantiene idéntico con la actual reforma del Código Penal.

⁶⁶ Similar a esta propuesta sería lo estipulado por la Recomendación I.6 del Consejo de la OCDE para combatir la colusión en la contratación pública" de 17 de julio de 2012": "Exigir a todos los licitantes la firma de un certificado de determinación de oferta independiente, o una declaración equivalente, que certifique que la oferta presentada es auténtica, que no ha habido practica de colusión y que se ha realizado con la intención de aceptar el contrato en caso de adjudicación"

⁶⁷ Considerando 52 de la Directiva [Los medios electrónicos]... *Deben convertirse en el método estándar de comunicación e intercambio de información en los procedimientos de contratación, ya que hacen aumentar considerablemente las posibilidades de los operadores económicos de participar en dichos procedimientos en todo el mercado interior. Para ello, debe hacerse obligatoria la transmisión de anuncios en formato electrónico, la puesta a disposición del público por medios electrónicos de los pliegos de la contratación y —tras un período transitorio de 30 meses— una comunicación totalmente electrónica, lo cual significa la comunicación por medios electrónicos en todas las fases del procedimiento, incluida la transmisión de solicitudes de participación y, en particular, la presentación (electrónica) de las ofertas.*

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 pero perfectamente capacitadas⁶⁸.

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:

- Se observan avances en cuanto a la disponibilidad de información estadística pero existen aspectos susceptibles de mejora 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

⁶⁸ Así lo recuerda la exposición de Motivos de la [Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas](#): *la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos, la que les dio carta de naturaleza legal, al establecer el derecho de los ciudadanos a relacionarse electrónicamente con las Administraciones Públicas, así como la obligación de éstas de dotarse de los medios y sistemas necesarios para que ese derecho pudiera ejercerse. Sin embargo, en el entorno actual, la tramitación electrónica no puede ser todavía una forma especial de gestión de los procedimientos sino que debe constituir la actuación habitual de las Administraciones. Porque una Administración sin papel basada en un funcionamiento íntegramente electrónico no sólo sirve mejor a los principios de eficacia y eficiencia, al ahorrar costes a ciudadanos y empresas, sino que también refuerza las garantías de los interesados. En efecto, la constancia de documentos y actuaciones en un archivo electrónico facilita el cumplimiento de las obligaciones de transparencia, pues permite ofrecer información puntual, ágil y actualizada a los interesados.*

Asimismo, el art 13 de dicha Ley contempla como un derecho de los administrados en sus relaciones con las Administraciones Públicas: *b) A ser asistidos en el uso de medios electrónicos en sus relaciones con las Administraciones Públicas.* E incluso, el artículo 14 establece el derecho y obligación de relacionarse electrónicamente con las Administraciones Públicas: *Las personas físicas podrán elegir en todo momento si se comunican con las Administraciones Públicas para el ejercicio de sus derechos y obligaciones a través de medios electrónicos o no, salvo que estén obligadas a relacionarse a través de medios electrónicos con las Administraciones Públicas. El medio elegido por la persona para comunicarse con las Administraciones Públicas podrá ser modificado por aquella en cualquier momento.*

Debe recordarse que según la Disposición final tercera del TRLCSP: los procedimientos regulados en esta Ley se regirán, en primer término, por los preceptos contenidos en ella y en sus normas de desarrollo y, subsidiariamente, por los de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, y normas complementarias. La Ley 39/2015 y 40/2015 vienen a sustituir a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

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 Contratación (SDC). La introducción de este último, aun de forma empírica en algún supuesto seleccionado, supondría un claro incentivo a la eficiencia al ser un procedimiento abierto dinámicamente a la concurrencia durante toda su vigencia.
- Se reitera que la vigencia temporal del AM, máxime si se tiene en cuenta que su objeto está relacionado con un sector caracterizado por los rápidos avances tecnológicos, incluidas posibles prórrogas, debe ser lo más corta posible para favorecer la competencia efectiva. En cualquier caso, el recurso a la (s) prórroga (s) debe ser convenientemente justificado.
- Se realizan diversas recomendaciones para un empleo eficiente de las consultas preliminares de mercado a operadores y de la posible utilización de vías alternativas para conocer de forma más efectiva el funcionamiento del mercado.
- Se sugiere que no se limite el número de productos por lote dentro del AM, por cuanto se corre el riesgo de dejar sin efecto la consecuencia deseada durante la adjudicación de los contratos basados eliminando la distinción entre los SARA y no SARA, e imponiendo la obligación de cursar invitación a concurrir a una segunda licitación a todos los participantes del lote correspondiente.
- Se anima, por lo que se refiere a las posibles modificaciones del AM, a no restringir la posibilidad de sustituir productos que no sean de la misma marca. Asimismo, se recomienda, en caso de modificación por parte de la Administración, que esta se justifique adecuadamente, ya que se está facultando a aquella a realizar variaciones sobre el importe inicialmente fijado de hasta el 20%. Se recomienda un replanteamiento de la cláusula de mejor cliente, dado que podría tener efectos dinámicos desfavorables para la competencia y problemas de adecuación a la normativa aplicable así como de información asimétrica y de control efectivo.
- 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 recomienda reforzar la aversión de los operadores a la colusión a través de un reforzamiento del grado de conocimiento de la normativa de competencia, explicitada en los propios Pliegos, así como del grado de

compromiso de los operadores para promover la ausencia de comportamientos de esta naturaleza.

ANEXO I. Datos adicionales sobre el mercado de los ordenadores (fabricantes y comercializadores)

Cuadro nº 8. Evolución del mercado europeo de fabricantes de ordenadores y periféricos. Número de empresas y volumen de negocio (CNAE 262).

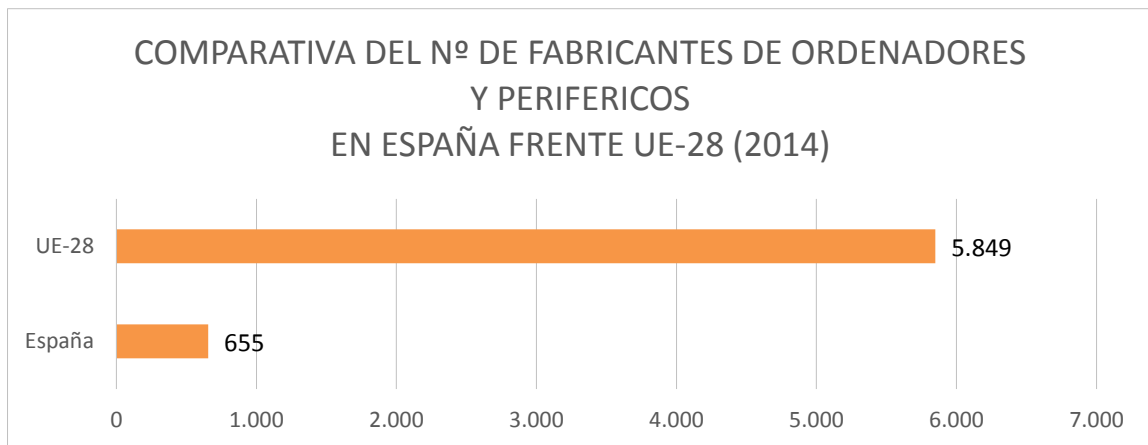
		2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
UE 28	Nº empresas	6.970		7.000	6.323	6.200	5.932	5.849
	Volumen negocio	46.838,2	37.391,8		30.322,4	31.032		
Bélgica	Nº empresas	112	181			86		84
	Volumen negocio	242,3	382,0			244,7		301,8
Bulgaria	Nº empresas	33	33	35	30	29	33	30
	Volumen negocio	16,7	10,2	13,2	11,6	13,6	16,8	19,9
R. Checa	Nº empresas		478	390	360	340	328	304
	Volumen negocio							5.331,0
Dinamarca	Nº empresas	40	44	42	41	38	33	34
	Volumen negocio	180,0	177,1	193,6	134,8	136,5	130,9	131,0
Alemania	Nº empresas	1.315	1.434	1.470	1.065	1.074	1.053	1.225
	Volumen negocio	12.227,4	5.386,5	5.702,4	5.672,4	5.725,6	5.730,3	5.748,3
Estonia	Nº empresas	19	16	14	9	9	14	16
	Volumen negocio	34,9	17,5	15,3	14,0	15,6		18,3
Irlanda	Nº empresas	22	19	13			6	
	Volumen negocio	16.147,4	13.534,9	5.285,4				
Grecia	Nº empresas	93	78	74	72	60	46	32
	Volumen negocio	90,7	34,2	17,8	47,8	29,0	32,4	33,3
España	Nº empresas	851		815	746	747	672	655
	Volumen negocio	735,5		451,8	294,4	301,9	247,1	286,2
Francia	Nº empresas	284	334	202	200	314	273	283
	Volumen negocio	1.804,9	1.473,1	1.601,0	2.001,6	2.192,0	1.915,1	1.848,7
Croacia	Nº empresas	365	377	304	278	257	245	230
	Volumen negocio	263,1	208,9	196,2	146,8	113,8	117,1	133,9
Italia	Nº empresas	1.127	963	870	702	621	530	473
	Volumen negocio	2.630,0	2.364,3	2.103,1	1.586,6	1.624,9	1.490,6	1.160,8
Letonia	Nº empresas	21	20	22	21	30	26	28
	Volumen negocio		1,5	2,5	1,4	1,9	2,3	

Lituania	Nº empresas	20	21	21	22	22	18	13
	Volumen negocio	19,8	12,1	13,3	10,6	12,0	9,5	8,4
Luxemb.	Nº empresas	1	1	1	1	1	2	2
	Volumen negocio							
Hungria	Nº empresas	238	193	203	190	176	169	170
	Volumen negocio	2.332,7	1.652,8	1.579,4	2.171,0	2.188,8	1.927,3	2.045,0
Malta	Nº empresas	6	6	5		0		
	Volumen negocio			0,2	:	0,0		
P. Bajos	Nº empresas	162	153	175	188	189	215	215
	Volumen negocio						499,8	
Austria	Nº empresas	54	38	40	39	40	37	37
	Volumen negocio	142,6	118,9	127,5	141,7	207,9	201,6	188,5
Polonia	Nº empresas	433	703	772	731	680	757	737
	Volumen negocio	835,6	591,7	1.171,9	902,0	772,6	773,5	1.009,5
Portugal	Nº empresas	54	50	45	47	44	39	36
	Volumen negocio	257,6	372,0	309,0	459,7	443,7	519,0	413,8
Rumania	Nº empresas	434	382	311	270	266	248	249
	Volumen negocio	421,2	300,2	428,8	732,2	549,5	381,4	354,2
Eslovenia	Nº empresas	46	45	41	38	39	26	28
	Volumen negocio	68,4	38,9		33,7	28,4	30,3	36,1
Eslovaquia	Nº empresas	32	37	107	130	127	134	161
	Volumen negocio	103,3	84,5	103,4	115,0	119,3	115,4	131,0
Finlandia	Nº empresas	65	60	51	52	51	50	50
	Volumen negocio	81,4	79,8	65,1	62,0	62,8	61,1	63,8
Suecia	Nº empresas	224	205	200	189	185	175	170
	Volumen negocio	367,8	247,3	279,8	301,3	304,8	313,2	331,9
Reino Unido	Nº empresas	801	949	829	793	727	731	706
	Volumen negocio	2.602,4	2.569,7	2.255,5	2.570,9	2.585,5	2.397,0	2.125,2
Noruega	Nº empresas	13	12	13	13	17	13	12
	Volumen negocio			56,0			71,1	72,2
Suiza	Nº empresas		47	46	45	43	47	47
	Volumen negocio							
Macedonia	Nº empresas				14	16	15	13
	Volumen negocio							

Turquía	Nº empresas		15				19	20
	Volumen negocio	399,5					550,7	
Bosnia Herzeg.	Nº empresas				44	28	28	24
	Volumen negocio				31,3	18,0	50,0	10,3

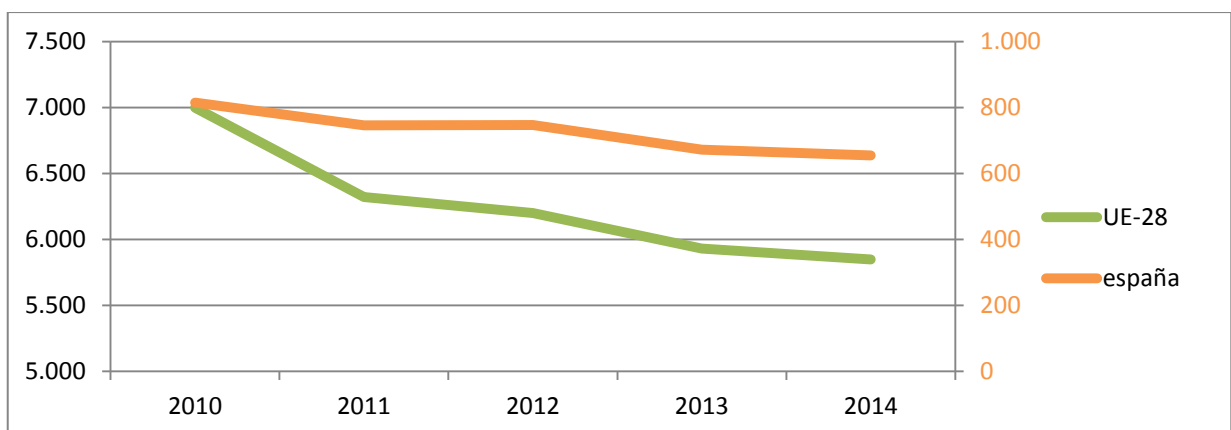
Fuente Eurostat. Structural Business statistics. Categoría C2620. Manufacture of computers and peripheral equipment. Se han eliminado los países de Chipre, Islandia, Liechtenstein por ausencia de operadores en el periodo seleccionado o por ausencia de datos sobre los mismos. Para el caso de la UE se han utilizado para los años 2008 al 2010 los datos relativos a la UE-27, y de 2011 en adelante los datos UE-28. Datos en millones de euros.

Cuadro nº 9. Comparativa del nº de fabricantes de ordenadores y periféricos en España frente UE-28 (2014)



Fuente Elaboración propia a partir de Eurostat. Structural Business statistics. Categoría C2620. Manufacture of computers and peripheral equipment

Cuadro Nº 10. Evolución del nº de fabricantes de ordenadores y periféricos en España frente a UE-28



Fuente Elaboración propia a partir de Eurostat. Structural Business statistics. Categoría C2620. Manufacture of computers and peripheral equipment. España en eje derecho. La UE en el eje izquierdo.

Cuadro nº 11. Evolución de empresas dedicadas al comercio al por mayor de ordenadores, periféricos de ordenadores y software, en número de empresas y volumen de negocio (CNAE 4651)

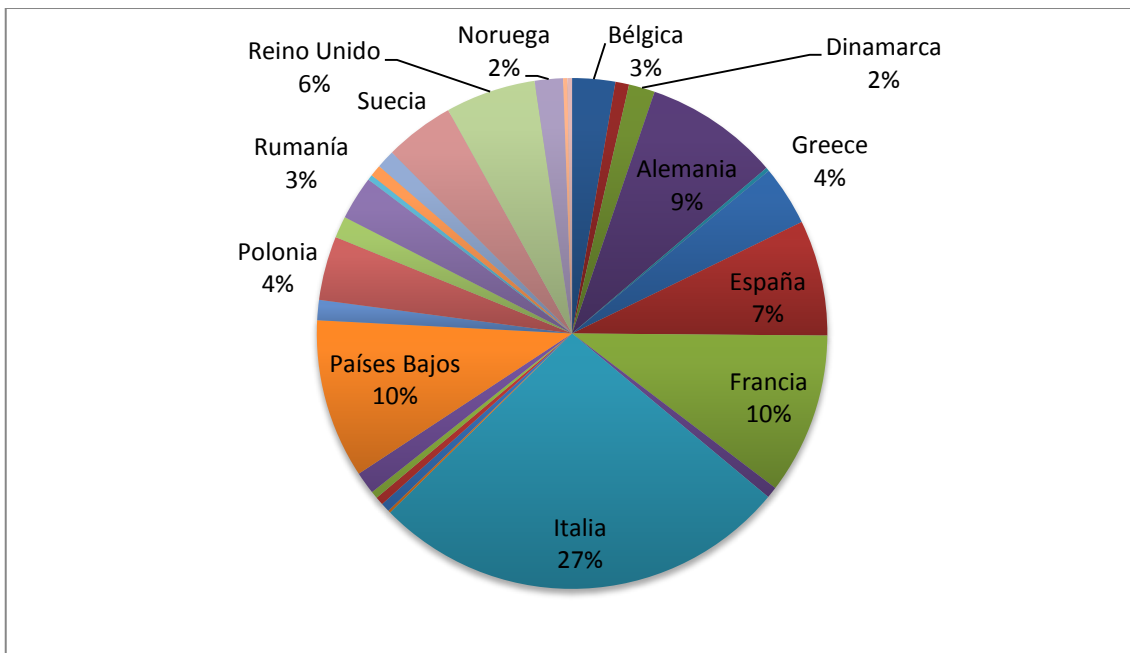
		2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
UE 28	Nº empresas	38.333	38.251	37.784	37.567	36.963	37.212	
	Volumen negocio	219.340,8	209.325,4	221.695,0	232.984,3	235.036,2	236.860,4	
Bélgica	Nº empresas	1.751	1.699	1.301	1.176	1.057	794	1.024
	Volumen negocio	9.760,0	8.497,4	9.294,6	7.664,5	6.644,8	6.604,1	6.480,3
Bulgaria	Nº empresas	397	374	372	333	352	319	324
	Volumen negocio	721,1	522,0	450,0	411,4	448,5	468,4	451,0
Dinamarca	Nº empresas	758	705	705	687	672	636	622
	Volumen negocio	4.701,9	4.548,6	5.133,2	5.029,5	5.375,3	5.822,4	5.867,1
Alemania	Nº empresas	2.801	3.015	3.183	3.452	2.787	3.259	3.208
	Volumen negocio	31.475,5	43.067,1	50.512,9	53.394,6	52.187,4	50.986,2	53.172,7
Estonia	Nº empresas	123	133	63	89	105	93	86
	Volumen negocio	158,8			172,0	228,8		177,8
Irlanda	Nº empresas		219	202	168	178		
	Volumen negocio		4.751,2	5.584,3	5.571,8	6.459,9		
Grecia	Nº empresas	1.000	1.005	1.000	1.010	998	998	1.431
	Volumen negocio	2.489,4	2.283,0	1.989,6	1.546,1	1.377,2	1.102,6	1.405,8
España	Nº empresas	3.338	2.967	3.121	2.945	2.699	2.820	2.750
	Volumen negocio	13.586,4	12.782,2	11.940,3	11.146,6	9.179,0	9.456,4	9.930,2
Francia	Nº empresas		3.855	3.014	2.759	3.327	3.182	3.838
	Volumen negocio		29.232,5	28.280,5	26.403,9	28.323,1	26.461,9	26.587,7
Croacia	Nº empresas	270	270	274	263	254	254	268
	Volumen negocio	702,0	554,5	538,2	488,1	409,5	466,3	644,2
Italia	Nº empresas	10.271	10.399	10.397	10.579	10.598	10.583	9.990
	Volumen negocio	17.180,9	16.081,3	14.798,2	14.800,7	14.237,2	14.342,1	15.473,0
Chipre	Nº empresas	45	44	51	51	64	59	57
	Volumen negocio	217,1	190,3	219,9	195,4	199,1	170,6	200,6
Letonia	Nº empresas	207	206	195	180	195	198	214

	Volumen negocio	992,4	509,3	701,9	786,5	1.078,3	1.098,7	936,9
Lituania	Nº empresas	138	139	157	166	182	194	196
	Volumen negocio	622,9	347,9	404,0	504,0	594,5	644,8	695,5
Luxemburgo	Nº empresas	187	193	185	180	179	174	171
	Volumen negocio	779,8	715,5	779,8	715,5	779,8	715,5	779,8
Hungria	Nº empresas	618	510	499	529	534	542	532
	Volumen negocio	2.621,3	1.174,7	1.372,7	1.533,0	1.565,7	1.618,1	1.687,8
Malta	Nº empresas	31	31	28				
	Volumen negocio	40,7	33,2	27,3				
Países Bajos	Nº empresas	3.591	3.665	4.260	4.032	3.886	3.956	3.787
	Volumen negocio	40.149,9	38.422,5	39.811,5	47.697,7	49.531,4	49.738,0	29.170,1
Austria	Nº empresas	512	499	502	494	471	467	481
	Volumen negocio	5.299,8	5.023,6	5.065,5	5.601,2	5.711,5	5.700,4	5.689,5
Polonia	Nº empresas	1.091	1.049	1.163	1.346	1.450	1.652	1.522
	Volumen negocio	2.633,3	1.782,1	2.493,5	4.184,5	4.618,6	5.423,3	5.850,2
Portugal	Nº empresas	642	601	569	550	530	522	514
	Volumen negocio	2.068,0	1.858,1	1.571,6	1.287,7	1.117,9	1.289,4	1.439,7
Rumania	Nº empresas	1.176	1.147	1.050	1.004	1.005	1.027	1.042
	Volumen negocio	1.966,6	1.440,2	1.421,4	1.451,6	1.292,2	1.215,9	1.311,3
Eslovenia	Nº empresas	146	145	130	126	134	129	126
	Volumen negocio	604,6	472,8	423,8	329,5	299,9	289,0	284,9
Eslovaquia	Nº empresas	229	347	328	289	269	255	276
	Volumen negocio	954,9	1.180,6	1.312,0	1.023,1	1.133,4	1.006,4	1.120,0
Finlandia	Nº empresas	570	523	522	489	469	465	440
	Volumen negocio	3.123,5	2.761,1	2.880,8	2.915,2	2.543,6	2.501,2	2.646,2
Suecia	Nº empresas	1.960	1.880	1.874	1.827	1.770	1.677	1.653
	Volumen negocio	6.497,4	5.351,0	6.145,3	6.391,0	6.747,2	6.708,4	6.755,8
Reino Unido	Nº empresas	2.195	2.155	2.185	2.213	2.202	2.186	2.149
	Volumen negocio	29.976,8	23.649,5	25.904,1	28.399,8	29.615,8	30.931,1	31.855,9
Noruega	Nº empresas	910	869	796	744	734	693	671
	Volumen negocio	3.812,5	3.345,2	3.696,8	3.291,9	3.559,3	3.424,6	3.260,7
Macedonia	Nº empresas				107	107	108	102
	Volumen negocio	75,3	84,7	92,9	93,7			

Turquía	Nº empresas		2.151					
	Volumen negocio		4.910,5					
Bosnia y Herzegovina	Nº empresas				94	120	112	110
	Volumen negocio				126,6	114,0	122,4	191,0

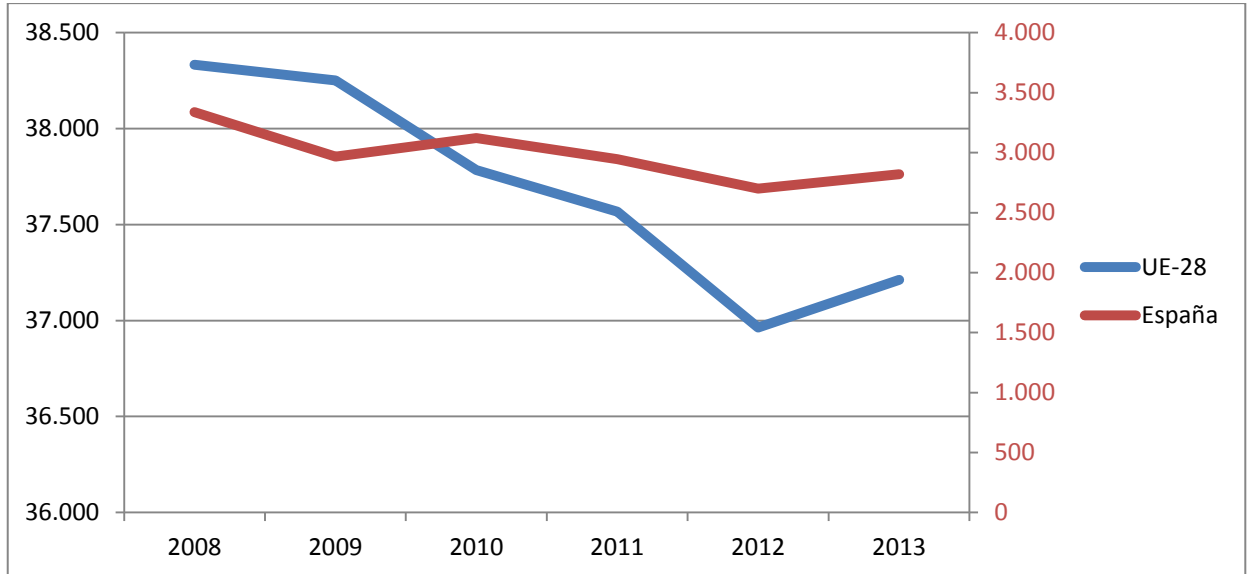
Fuente Eurostat. Structural Business statistics. Categoría Wholesale of computers, computer peripheral equipment and software. Se han eliminado los países de República Checa y Suiza por ausencia de operadores en el periodo seleccionado o por ausencia de datos sobre los mismos. Para el caso de la UE se han utilizado para los años 2008 al 2010 los datos relativos a la UE-27, y de 2011 en adelante los datos UE-28. Datos en millones de euros.

Cuadro nº 12. Mercado europeo de comercio al por mayor de ordenadores, periféricos de ordenadores y software (2014) en número de empresas



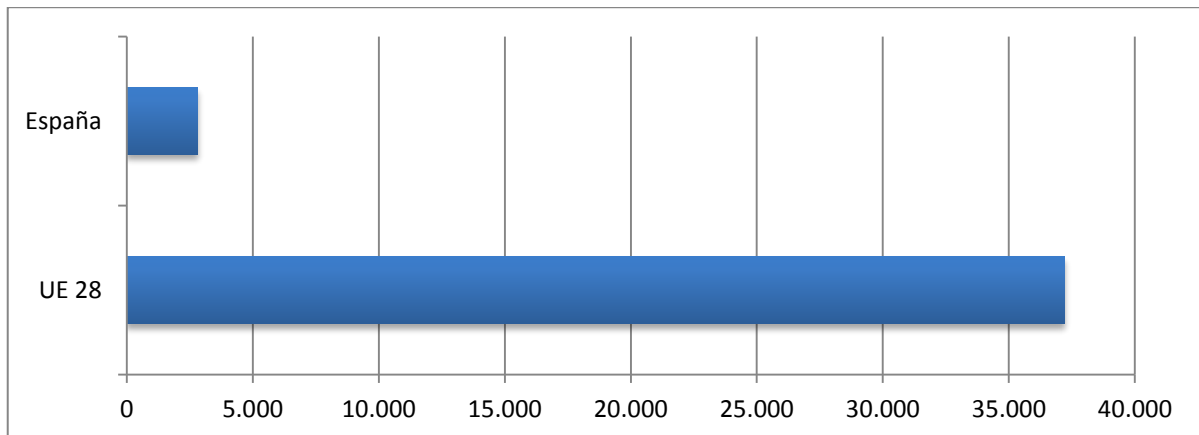
Fuente Elaboración propia a partir de Eurostat. En el gráfico se ha eliminado la señalización de los porcentajes iguales o inferiores al 1% (excepto España) para favorecer la comprensión.

Cuadro nº 13: Evolución del nº comercializadores al por mayor de ordenadores, periféricos de ordenadores y software. España frente UE-28



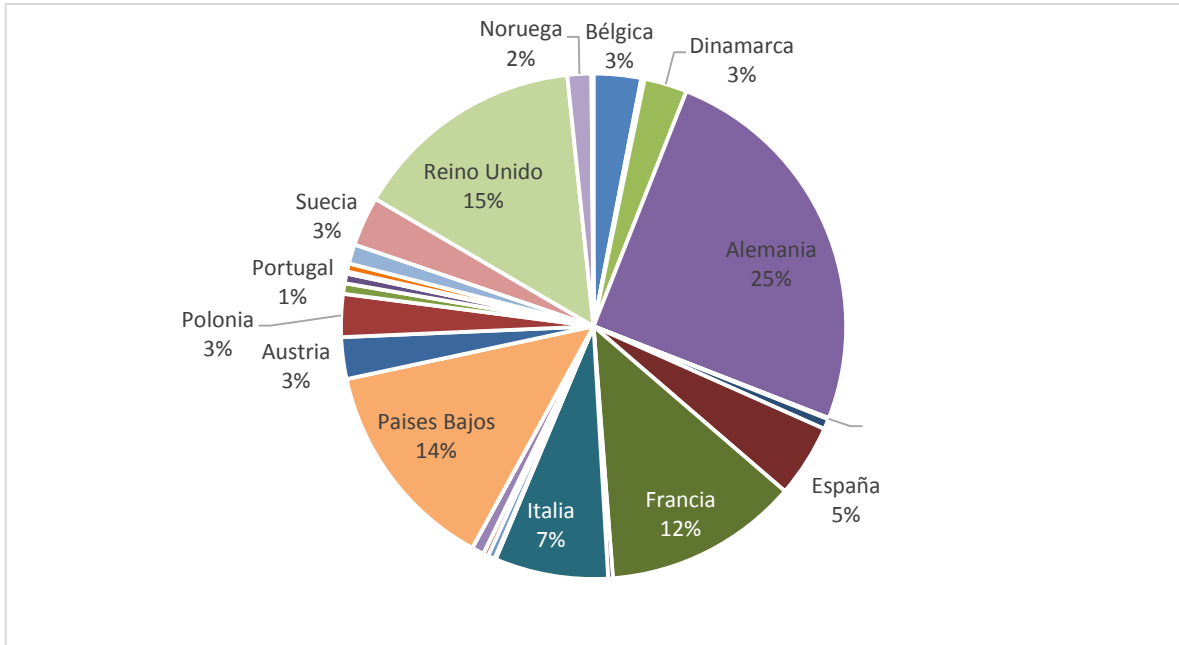
Fuente Elaboración propia a partir de Eurostat. Structural Business statistics. Datos disponibles para UE 28 hasta 2013. España eje derecho.

Cuadro nº 14. Comparativa del nº de comercializadores al por mayor de ordenadores, periféricos de ordenadores y software. España frente UE-28 (2013)



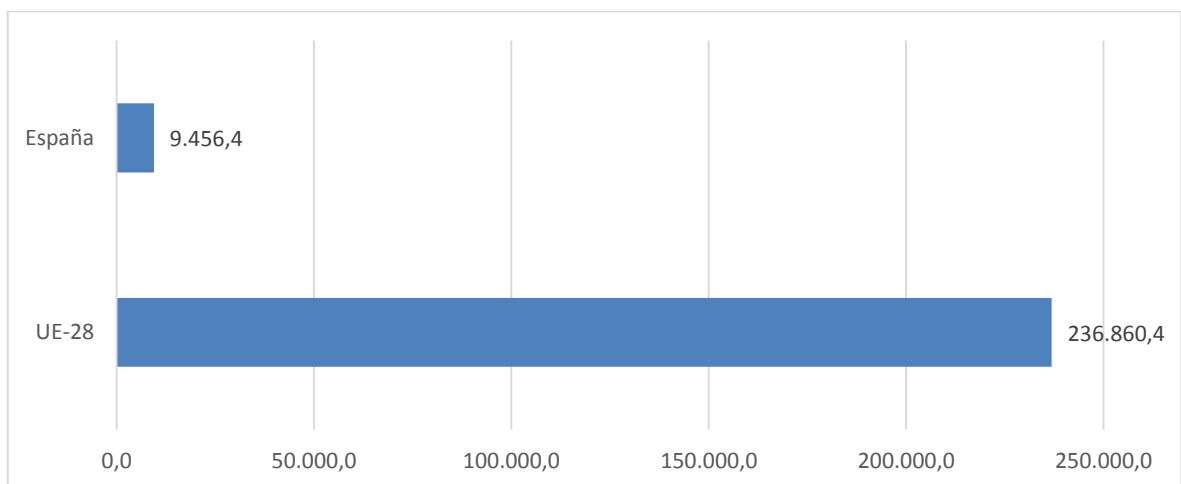
Fuente: Elaboración propia a partir de Eurostat. Structural Business statistics. Datos disponibles para UE 28 hasta 2013.

Cuadro nº15. Mercado europeo de empresas dedicadas al comercio al por mayor de ordenadores, periféricos de ordenadores y software en volumen de negocio (año 2014)



Fuente: Elaboración propia a partir de Eurostat. Structural Business statistics. En el gráfico se ha eliminado la señalización de los porcentajes iguales o inferiores al 1% para favorecer la comprensión del gráfico

Cuadro nº 16. Comparativa de la facturación de comercializadores al por mayor de ordenadores, periféricos de ordenadores y software. España UE-28 (2013)



Fuente: Elaboración propia a partir de Eurostat. Structural Business statistics. Datos disponibles para UE 28 hasta 2013.

**Cuadro nº 17: Altas y bajas en el sector de la fabricación de ordenadores.
Comparativa UE-28/ España.**

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Total empresas						
UE-28	106.608	102.454	101.342	99.961	97.290	
España	6.332	5.909	5.640	5.378	5.077	4.981
Altas de empresas						
UE-28	5.811	5.937		4.634	5.006	
España	295	304	265	275	236	313
Bajas de empresas						
UE-28	7.224	6.272	6.261	6.062	6.080	
España	499	442	476	454	373	359
Variación Neta						
UE-28	-1.413	-335		-1.428	-1.074	
España	-204	-138	-211	-179	-137	-46
Tasa de nacimientos (%)						
UE-28	5,45%	5,79%		4,64%	5,15%	
España	4,66%	5,14%	4,70%	5,11%	4,65%	6,28%
Tasa de muertes (%)						
UE-28	6,78%	6,12%	6,18%	6,06%	6,25%	
España	7,88%	7,48%	8,44%	8,44%	7,35%	7,21%
Tasa neta (%)						
UE-28	-1,33%	-0,33%		-1,43%	-1,10%	
España	-3,22%	-2,34%	-3,74%	-3,33%	-2,70%	-0,92%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Eurostat. Los datos ofrecidos no permiten desagregar únicamente para la fabricación de ordenadores. Se ha utilizado por ello la categoría *Manufacture of computer, electronic and optical products; manufacture of electrical equipment*, dada la ausencia de datos más desagregados.

