



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



**INFORME SOBRE LOS PLIEGOS QUE
RIGEN LA CELEBRACIÓN DEL ACUERDO
MARCO PARA LA PRESTACIÓN DE LOS
SERVICIOS DE COMPRA DE ESPACIOS EN
MEDIOS DE COMUNICACIÓN Y DEMÁS
SOPORTES PUBLICITARIOS, NECESARIOS
PARA LA DIFUSIÓN DE LAS CAMPAÑAS
DE PUBLICIDAD INSTITUCIONAL**

INF/CNMC/096/17

25 de mayo de 2017

Índice

<i>I. ANTECEDENTES</i>	3
<i>II. CONTENIDO</i>	5
<i>III. OBSERVACIONES</i>	8
<i>III.1 Valoración general</i>	8
<i>III.2 Observaciones particulares</i>	10
<i>III.2.1. Utilización de la figura del Acuerdo Marco</i>	10
<i>III.2.2 Consideraciones previas sobre el mercado</i>	12
<i>III.2.3 Duración del Acuerdo Marco</i>	15
<i>III.2.4 Fijación del número máximo de empresas participantes en el AM</i>	15
<i>III.2.5 Solvencia económica y financiera</i>	17
<i>III.2.6 Criterios de adjudicación del Acuerdo Marco</i>	18
<i>III.2.7 Minimización del riesgo de comportamientos colusorios</i>	19
<i>IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES</i>	21

INFORME SOBRE LOS PLIEGOS QUE RIGEN LA CELEBRACIÓN DEL ACUERDO MARCO PARA LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS DE COMPRA DE ESPACIOS EN MEDIOS DE COMUNICACIÓN Y DEMÁS SOPORTES PUBLICITARIOS, NECESARIOS PARA LA DIFUSIÓN DE LAS CAMPAÑAS DE PUBLICIDAD INSTITUCIONAL (AM 50/2017)

SALA DE COMPETENCIA

Presidente

D. José María Marín Quemada

Consejeros

D. Josep María Guinart Solà

D^a. Clotilde de la Higuera González

D^a. María Ortiz Aguilar

Secretario de la Sala

D. Joaquim Hortalà i Vallvé

En Barcelona, a 25 de mayo de 2017

En el ejercicio de las competencias que le atribuye el artículo 5.2 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, la **SALA DE COMPETENCIA**, acuerda emitir el siguiente informe relativo a los "*Pliegos que rigen la celebración del Acuerdo Marco para la prestación de los servicios de compra de espacios en medios de comunicación y demás soportes publicitarios, necesarios para la difusión de las campañas de publicidad institucional*":

I. ANTECEDENTES

Con fecha 24 de abril de 2017 tuvo entrada en esta Comisión, remitida por la Dirección General de Racionalización y Centralización de la Contratación del Ministerio de Hacienda y Función Pública, la documentación para la celebración de un Acuerdo Marco para la prestación de los servicios de compra de espacios en medios de comunicación y demás soportes publicitarios, integrada por los Pliegos de Cláusulas Administrativas Particulares (PCAP), los Pliegos de

Prescripciones Técnicas (PPT) así como una breve memoria. 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.

Estos pliegos, remitidos por la Dirección General de Racionalización y Centralización de la Contratación (DGRCC, MINHFP), 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 (AGE) con el objeto de lograr una mayor homogeneización 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 MINHFP en los que ha analizado su impacto desde la óptica indicada².

Con fecha 27 de noviembre de 2014 entró en vigor el [Acuerdo Marco 50/2014](#), para la adopción de tipo del servicio de compra de espacios en medios de comunicación y demás soportes publicitarios, destinados a la materialización de las campañas de publicidad institucional, con una duración inicial de dos años, prorrogable por períodos no superiores a 6 meses, hasta un total de 18 meses. En virtud de dichas prórrogas, el AM actual se encuentra vigente hasta el 26 de mayo de 2017.

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

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](#), [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](#), [INF/CNMC/091/16 Informe sobre los Pliegos del Acuerdo Marco para la adopción de tipo de los suministros de ordenadores de mesa, ordenadores portátiles y monitores](#), e [INF/CNMC/154/16, Informe sobre el Borrador de Pliegos Reguladores del Acuerdo Marco para el suministro de Vehículos Industriales Comerciales](#).

Esta autoridad ya tuvo ocasión de analizar el AM precedente –y aún vigente-, con lo que existe un informe previo de la CNMC³ con este mismo objeto.

Las campañas de publicidad y comunicación institucional promovidas o contratadas por la Administración General del Estado y demás entidades integrantes del sector público estatal se encuentran reguladas en la [Ley 29/2005, de 29 de diciembre, de Publicidad y Comunicación Institucional](#). El AM se presenta a sí mismo como la herramienta óptima para contratar la realización de las tareas necesarias para la difusión de parte esencial⁴ de las campañas de publicidad institucional en el seno de la AGE, que se aprueban por el Gobierno al comienzo de cada año. Para ello se utilizan las agencias de medios, cuya función consiste en asegurarse de que el mensaje publicitario llegue a la audiencia adecuada, en el lugar y momento apropiados, y al menor coste posible para el anunciante.

Finalmente, es preciso señalar la importancia que cobra el análisis de la documentación remitida, teniendo en cuenta además la singularidad del mercado de referencia, ya que la CNMC ha incoado expediente sancionador en este sector por posibles prácticas restrictivas de la competencia, consistentes en acuerdos o prácticas concertadas entre las empresas para el reparto, la fijación de precios u otras condiciones comerciales, precisamente en el marco de las licitaciones de contratos basados en el Acuerdo Marco para la materialización de las campañas de publicidad institucional de la AGE (AM 50/2014)⁵. Todo ello sin perjuicio de que el expediente no haya sido todavía finalizado.

II. CONTENIDO

Por lo que se refiere al **PCAP**, que vertebra el contenido fundamental de la licitación, comprende 18 cláusulas y 5 anexos.

Las cláusulas están referidas (i) al objeto del contrato, (ii) los destinatarios, (iii) el órgano de contratación, (iv) la naturaleza del AM, su régimen jurídico y documentos contractuales, (v) el plazo de duración, (vi) el valor estimado del contrato, (vii) las condiciones de aptitud para contratar con el sector público, (viii) el procedimiento de celebración del AM, (ix) el contenido y la presentación de las proposiciones, (x) los criterios de adjudicación, (xi) la calificación y valoración

³ INF/DP/0003/14 Informe sobre los pliegos del acuerdo marco para la compra de espacios en medios de comunicación y demás soportes publicitarios: <https://www.cnmc.es/expedientes/infdp000314>

⁴ En efecto, como señala la memoria, las campañas de carácter industrial, comercial o mercantil que desarrolle la AGE no están sujetas al AM. En este sentido, es común encontrar contratos de la misma naturaleza [en Madrid](#), o [Cataluña](#), si bien en estos se ha optado por la división en lotes del objeto del contrato, aunque el procedimiento guarda grandes similitudes con el AM 50/2014.

⁵ <https://www.cnmc.es/node/232127>

de las proposiciones, (xii) la adjudicación del AM, (xiii) su formalización, (xiv) la ejecución y el órgano responsable del AM, (xv) la resolución, (xvi) los contratos basados en el AM, (xvii) los derechos y las obligaciones de las partes y, por último, (xviii) las prerrogativas de la Administración, el régimen de invalidez y de recursos y la jurisdicción competente.

Los Anexos contienen: (i) La declaración responsable aceptando la comunicación por medios electrónicos, (ii) La declaración responsable de no estar incurso en ninguna de las prohibiciones de contratar que establece el artículo 60 del TRLCSP, (iii) La relación de servicios efectuados en los últimos cinco años y la declaración responsable de servicios efectuados a entidades privadas en ese periodo, (iv) El software de presentación de ofertas (PROTEO) y (iv) Los criterios de adjudicación y fórmulas de valoración.

El **PPT** se estructura en cinco apartados. En el primero se recoge el objeto del AM, del que están excluidos los servicios de creatividad así como la evaluación de la eficacia y resultados de las campañas. En el segundo se describen los servicios del AM. En el apartado tercero, y en relación con una de ellas, la de la compra de los espacios publicitarios, se especifican los medios publicitarios previstos (televisión, medios gráficos, radio, internet, publicidad exterior y cines) así como los requisitos que deben reunir y a los que deben sujetarse los licitadores. Los apartados cuarto y quinto se refieren a otras condiciones y requisitos (idiomas a emplear o imagen institucional, entre otros) y al desarrollo y ejecución del AM. En este último apartado, se recoge el contenido mínimo de la estrategia de comunicación, el contenido de la memoria de cada campaña o los procedimientos de seguimiento de las campañas.

Finalmente, el PCAP y el PPT se acompañan de una **memoria justificativa**, de carácter muy sucinto, que cubre los antecedentes, la situación actual del AM y las necesidades a satisfacer del nuevo así como su objeto.

A continuación, se resumen **las principales características** de la licitación:

- A) **Ámbito objetivo:** el objeto del AM está integrado por la prestación de servicios de compra de espacios y medios de comunicación y demás soportes publicitarios necesarios para la difusión de campañas de publicidad institucional que se realicen en la AGE.
- B) **Prestaciones incluidas en el objeto:** las prestaciones que incluye el objeto del contrato se señalan en el PCAP y se desarrollan en el PPT son:
 - La estrategia y planificación de la compra de espacios en medios de comunicación y demás soportes publicitarios para las campañas de publicidad institucional.
 - La adaptación de la creatividad necesaria para la completa difusión de las campañas institucionales.

- La contratación de los espacios publicitarios, a través de la intermediación y la contratación de los espacios publicitarios según la planificación previa.
- Las acciones que potencien los objetivos de las campañas de publicidad.
- El asesoramiento y apoyo técnico necesarios para el desarrollo de las campañas.
- El seguimiento y control de la ejecución de las campañas.
- La realización de una memoria detallada a la finalización de la campaña, incluyendo resultados cuantitativos y cualitativos.
- La puesta a disposición a la Administración de los informes técnicos, herramientas de análisis, planificación y resultados de las campañas.

Además, se especifican los soportes y espacios publicitarios, que son la televisión, los medios gráficos, la radio, internet, la publicidad exterior y el cine.

- C) Contratos basados: el AM se celebrará con un máximo de 10 empresas, a las que se convocará a una nueva licitación para la adjudicación de los contratos basados.
- D) Duración: la duración del AM será de dos años, con posibilidad de prórrogas hasta alcanzar un plazo máximo de 3 años.
- E) Valor estimado: el valor estimado, excluido el IVA, del conjunto de contratos contemplados durante la duración total del AM asciende a 77.000.000 de euros.
- F) Criterios de valoración: los criterios a evaluar responderán en gran medida al coste del servicio (precio y descuento). Vienen especificados en el PCAP, por lo que se refiere a los contratos basados (páginas 18 a 21, cláusula XVI), y en su Anexo V, por lo que se refiere al AM con carácter general.

En el Anexo V figuran las fórmulas de valoración comunes a todos los criterios.

Para las ofertas que deban presentarse en porcentaje de descuento, la fórmula aplicable⁶ será:

$$P_i = X \left(\frac{O_i}{O_{máx}} \right)$$

Para las ofertas que deban presentarse en precio, la fórmula aplicable⁷ será:

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

⁶ Pi = Puntuación de la oferta a valorar; X = Puntuación asignada; Oi = Porcentaje de descuento a valorar y Omáx= Porcentaje de descuento más alto ofertado

⁷ Pi = Puntuación de la oferta a valorar; X = Puntuación asignada; Oi = Oferta a valorar (IVA excluido); Omáx = Oferta más alta ofertada (IVA excluido); Omin = Oferta más baja ofertada (IVA excluido)

Por otro lado, los criterios expuestos en el Anexo V se desagregan por medios (televisión, medios gráficos, radio, internet, publicidad exterior y cine), puntuados sobre 100 con base en subcriterios también especificados en dicho Anexo.

Por lo que se refiere a los criterios de evaluación de los contratos basados, se proponen ciertas líneas de evaluación, que serán especificadas en las licitaciones ulteriores de dichos contratos. Dentro de estos, los criterios se subdividen en *evaluables mediante fórmulas* (precios y porcentajes de descuento, mejoras en las condiciones mínimas exigidas en el AM, estrategias de difusión de campañas *on line*, acciones publicitarias de potencien la consecución de objetivos con coste económico para la Administración) y *en no evaluables mediante fórmulas* (que incluyen parámetros como la estrategia de comunicación para alcanzar objetivos prefijados, la estrategia de asesoramiento y apoyo técnico y la oferta de acciones publicitarias que potencien la consecución de objetivos).

III. OBSERVACIONES

III.1 Valoración general

La promoción, supervisión y defensa de un aprovisionamiento público más eficiente y respetuoso de la libre competencia constituye una de las principales áreas de interés de las autoridades de competencia, y es de hecho una prioridad estratégica de la CNMC⁸.

La creciente atención sobre la contratación pública se fundamenta en la asunción –justificada- de que la introducción y salvaguarda de la libre competencia en los procedimientos de contratación constituye el principal instrumento de racionalidad económica para optimizar la asignación de los fondos públicos – escasos y limitados-. 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, en perjuicio de los ciudadanos, empresas y de las propias Administraciones Públicas.

Además de por su racionalidad económica y su coherencia con principios de buena gestión pública, la eficiente utilización de los fondos públicos y el principio

⁸ Los planes de actuación de la CNMC para [2017](#) (como en años anteriores) otorgan especial protagonismo a la contratación pública. Este último, además de las acciones concretas previstas, recoge como área prioritaria de actuación la “intensificación de la interlocución con las Administraciones Públicas para promover los principios de la regulación económica eficiente y prevenir distorsiones en los mercados”, a través de entre otros instrumentos, la realización de informes sobre aprovisionamiento público. .

de libre competencia se encuentran recogidos expresamente en el Derecho positivo: en la normativa de contratación pública, de la UE⁹ y estatal¹⁰, no sólo como principio sino como mandato expreso del legislador, y en la normativa general y económica financiera que rige la actuación de las AAPP.

La CNMC valora, a la luz de su doctrina en la materia, de forma positiva las medidas encaminadas a lograr mayores cotas de eficiencia, si bien recuerda que ello debe efectuarse sin menoscabo de los principios garantes de una competencia efectiva¹¹, 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.

En un caso como el presente, caracterizado por un mercado en el que operan una serie de grupos de escala internacional, a los que pertenecen diversos operadores vinculados, y otra serie de operadores “independientes” de los anteriores, pero con los que podría existir también vinculación, se ha de ser especialmente cauteloso en el momento del diseño de este tipo de contratos. Si a esto se añade un alto grado de concentración empresarial en diferentes medios de comunicación, la entidad del problema se agrava si se introducen ciertas medidas (por ejemplo, la limitación del nº de operadores en acceder al AM). Existen riesgos ciertos de que, por un lado, la concurrencia real y efectiva de operadores no permita una competencia *ex post* todo lo amplia que sería posible y, por otro, los incentivos a la coordinación de los operadores se pueden estar incrementado significativamente.

Ante esta situación, cabe realizar algunas consideraciones generales, sin perjuicio de las que se realizarán después particularmente:

En primer lugar, se recomienda la apertura del AM a todos los licitadores posibles. En caso de mantener un número máximo, éste deberá ser lo suficientemente amplio como para garantizar el acceso a un número significativo de entidades que no presenten vinculación entre sí, lo que dificulta de inicio los

⁹ En lo referente a la competencia, según la parte expositiva de las Directivas sobre contratación pública, su finalidad es la de “asegurar que la contratación pública se abra a la competencia”: *“La adjudicación de contratos públicos por las autoridades de los Estados miembros o en su nombre ha de respetar los principios del Tratado... para los contratos públicos por encima de determinado valor, deben elaborarse disposiciones que coordinen los procedimientos de contratación nacionales a fin de asegurar que estos principios tengan un efecto práctico y que la contratación pública se abra a la competencia”* (Considerando 1 de la Directiva 2014/24/UE).

¹⁰ El art. 1 TRLCSP (y de forma prácticamente idéntica en el APLCSP) prevé *“la eficiente utilización de los fondos públicos mediante la salvaguarda de la libre competencia”*. En art. 22.2, *“Los entes, organismos y entidades del sector público velarán por la eficiencia y el mantenimiento de los términos acordados en la ejecución de los procesos de contratación pública”*.

¹¹ Recogidas en la [Guía sobre Contratación Pública y Competencia](#).

incentivos de coordinación. Además, esta limitación del número de participantes en un AM no se encuentra impuesta ni en la Directiva 2014/24/UE (artículo 33) ni en la LCSP (artículo 196), sino que se ha incluido en el PCAP por decisión propia, y supone una renuncia a mayor eficiencia que debe replantearse.

En segundo lugar, se valora positivamente que los licitadores deban preparar y presentar obligatoriamente sus ofertas de forma telemática a través de la Plataforma de Contratación del Sector Público, en coherencia con las recomendaciones más recurrentes de la CNMC a la DGRCC. Con ello se permite a los licitadores un proceso más ágil y económico. Este impulso debe reforzar la informatización de los datos incluidos en los expedientes, permitiendo la explotación y análisis estadístico para la búsqueda de soluciones más eficientes en cuanto al diseño de las licitaciones así como a la persecución de posibles conductas anticompetitivas.

III.2 Observaciones particulares

III.2.1. Utilización de la figura del Acuerdo Marco

Esta autoridad viene mostrando una clara preferencia por los Sistemas Dinámicos de Contratación (SDC) frente a la figura de los AM¹² por un motivo fundamental: el SDC evita el cierre de mercado que produce un AM ya que se mantiene abierto tras su adjudicación a potenciales nuevos entrantes, tanto desde el lado de la oferta¹³, como, en el caso de que se gestione mediante una central de compras, desde el lado de la demanda¹⁴. A este respecto, cabe realizar estas reflexiones:

- i) La figura del SDC mantiene las ganancias en eficiencia derivadas de la contratación centralizada al tiempo que el riesgo de impacto en la competencia es sustancialmente menor que en los AM, reforzando la eficiencia del sistema. Esta argumentación no es una posición aislada de la

¹² Desde la [Guía sobre Contratación Pública y Competencia](#) de la extinta CNC en 2010, en los diversos Informes sobre pliegos de AM (por citar alguno de ellos, el 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) o en el Informe sobre el Anteproyecto de la LCSP (págel suministro de ordenadores de mesa, ordenadores portátiles y monitores o en el IPN/CNMC/010/15 informe sobre el Anteproyecto de LCSP (págs.54 a 60).

¹³ Artículo 34.1 de la Directiva 2014/24/UE.

¹⁴ Artículo 37.1, 2º párrafo de la Directiva 2014/24/UE: “*Cuando un sistema dinámico de adquisición administrado por una central de compras pueda ser utilizado por otros poderes adjudicadores, ello se hará constar en la convocatoria de licitación en la que se establezca el sistema dinámico de adquisición*”.

CNMC sino que la Comisión Europea¹⁵ y la doctrina mantienen y ahondan en la misma. Además, los riesgos de colusión (*bid rigging*) en un SDC son mucho menores: por el número elevado –ilimitado en principio- de licitadores y por las ventajas que proporciona la tramitación electrónica, como argumenta la propia OCDE¹⁶.

- ii) No se obvian las cargas y costes de gestión que puede suponer la implantación de un SDC. Ahora bien, para afirmar que el coste que supondría (a la Administración) excede los beneficios de las ganancias para el conjunto de la sociedad (en eficiencia y competencia) conviene aportar alguna cuantificación o evidencia. Existen múltiples herramientas para valorar cargas administrativas y tras la valoración, realizar, en su caso, un análisis de coste beneficio. Cabe aclarar que esta Comisión entiende eficiencia no sólo como menor coste monetario, sino como la consecución de idénticos resultados con menores medios. Es decir, se considera que no haya menoscabo –antes al contrario- en la calidad, continuidad, variedad e innovación de las prestaciones y de los servicios.
- iii) La implantación de la contratación electrónica, además de conllevar significativas ganancias de eficiencia¹⁷, como ha apuntado la CNMC en numerosas ocasiones, encuentra claro fundamento en las Directivas europeas de contratación (en particular en lo referente a las centrales de compras, véase nota al pie nº 15) lo que facilitará la implantación de los SDC.
- iv) Finalmente, deben resaltarse los cambios introducidos en las Directivas UE de contratación¹⁸ a este respecto, que limitarían los efectos negativos alegados, facilitando la implantación de estos tipos de agregación de la demanda.

En conclusión, la CNMC **recomienda**:

- Realizar un análisis de coste-beneficio de la implantación de un SDC en cada caso concreto.

¹⁵ Puede verse al respecto el considerando 63 de la Directiva 2014/24. De manera más concreta, en la [“Evaluación de impacto de la propuesta de Directiva de Contratación en los sectores excluidos COM\(2011\) 896 final” {SEC\(2011\) 1586 final}](#). Pág 80: “Aggregation also intensifies the risks of weakening competition (e.g. reissuing consecutive frameworks might favour larger incumbents). To remedy the above, tools such as the Dynamic Purchasing Systems (hereafter: DPS) could be used, offering an alternative that combines the benefits of aggregation with open competition between suppliers.”

¹⁶ OECD, *Guidelines for Fighting Bid Rigging in Public Procurement. Helping Governments to Obtain Best Value for Money* (2009)

¹⁷ Además de ganancias en transparencia y potencial control que de las mismas también se derivan.

¹⁸ La Directiva 2014/24/UE ha eliminado la necesidad de que los licitadores presenten ofertas indicativas.

- Adoptar un enfoque de la contratación pública que más que centrarse en las cargas de gestión se oriente de forma clara a los operadores y a los beneficios -en términos dinámicos para el consumidor- de la competencia efectiva entre aquellos.
- Recabar la colaboración de la CNMC para poner en marcha actuaciones que permitan la obtención de los datos para un análisis en profundidad de las eficiencias económicas obtenidas.
- Facilitar la información precisa para poder vigilar la evolución de la tensión competitiva y el grado de concentración de la oferta.

III.2.2 Consideraciones previas sobre el mercado

Para lograr una contratación eficiente y competitiva es fundamental un conocimiento previo del mercado en el que se inserta la licitación¹⁹. El conocimiento de las características tanto de la oferta como de la propia demanda (presente y pasada), conllevará entre otras cuestiones mejoras en la definición del objeto de la licitación y del ajuste del presupuesto base de licitación, minimizando los posibles errores de planificación.

En relación con el AM objeto de informe, a pesar de acompañar a los pliegos una memoria, no puede valorarse la racionalidad de las decisiones tomadas en función de los resultados del AM anterior, ya que no se contiene ninguna referencia al mercado afectado que pueda ayudar en dicha comprensión.

En este sentido, se recomienda incluir en la memoria la información utilizada por el órgano proponente que sirva de base para la justificación de las decisiones por éste tomadas, máxime cuando existe un AM previo de la misma naturaleza que permite realizar una comparativa sobre la ejecución del contrato antes y después de la aplicación del AM y medir así la eficacia de la contratación centralizada y valorar las decisiones tomadas (elección de un número máximo de participantes en el AM, cambios sustanciales en la metodología de evaluación, aumento de la solvencia económica, entre otras).

¹⁹ No en vano han sido numerosas las autoridades públicas que han puesto de manifiesto la importancia de esta fase del proceso de licitación. Entre otras: Comisión Europea 2015: [Contratación pública Guía práctica, Comisión Europea, 2015](#)). *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; [Guía de contratación pública y Competencia \(CNC, 2011\)](#); 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).*

De obligada mención es la incorporación a la memoria al menos de las principales cifras que caracterizan al AM vigente, más allá de indicar muy someramente el número de contratos basados firmados, que se elevan a 26, 19 en 2015, 6 en 2016 y 1 en 2017, además de los siguientes datos que se considera permitirían un análisis más profundo del mercado afectado. En particular, son de interés:

- El valor del contrato medio adjudicado por CPV, que permitiría entre otros extremos, analizar mejor el grado de ajuste de la solvencia.
- El grado de concentración tanto de la oferta como de la demanda, esto es, el porcentaje de contratos -en número y cantidad- que acumulan los principales adjudicadores, así como el porcentaje de contratos que acumulan las principales empresas adjudicatarias.
- La diferencia media entre el presupuesto estimado inicialmente de los contratos y el finalmente adjudicado por CPV, lo que permitiría estimar las bondades de esta técnica de racionalización de la contratación frente a la no utilización del AM.
- Por último, sería de utilidad que la memoria incluyese la comparación entre el AM vigente y el proyectado, así como los códigos CNAE implicados de forma que se agilizase la búsqueda de dicha información por parte de esta Comisión.

Desde esta autoridad se ha realizado un aproximación al mercado a través de una doble fuente: datos extraídos directamente de fuentes públicas tales como INE, Eurostat, o webs oficiales, complementados con datos obtenidos por esta Comisión a través de la utilización de sus propios programas de tratamiento de datos públicos (fundamentalmente de la Plataforma de Contratos del Sector Público, de la Dirección General de Racionalización y Centralización de la Contratación y del Portal de Transparencia).

Los servicios de compra de espacios en medios de comunicación y demás soportes publicitarios son una **demanda recurrente de todas las Administraciones públicas**, para la difusión de las campañas de publicidad institucional, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 29/2005, de 29 de diciembre, de Publicidad y Comunicación Institucional y el Real Decreto 947/2006, de 28 de agosto, por el que se regula la Comisión de publicidad y comunicación institucional y la elaboración del Plan anual de publicidad y comunicación de la Administración General del Estado.

La clasificación de servicios que utiliza la Plataforma de Contratación del Estado es la 79341200-8 Servicios de gestión publicitaria. Nos encontramos ante un mercado singular, en el que existe un número limitado de grandes empresas (*holdings* de comunicación mundial) y otras consideradas como independientes o que forman grupos internacionales independientes. Por último, hay que destacar que se trata de un mercado de intermediación, en el que las

empresas o agencias de gestión no son las que fijan los precios finales de los servicios más relevantes objeto de este AM.

Se observa, por ejemplo, que, derivados del Acuerdo Marco vigente, se habrían realizado, hasta 2017, 26 contratos basados por un importe de 42.037.277 euros. Desde el lado de la oferta, de acuerdo con la Plataforma de Contratación, **5 empresas habrían entrado inicialmente en el AM (recordemos que los propios pliegos habían establecido un máximo de 5 participantes en el AM), aunque posteriores vicisitudes hubieran reducido el número de empresas clasificadas en el AM a 3.** Asimismo, el tratamiento de los datos muestra que la empresa que más contratos ostenta tiene el 46,1% del total (un 25% en términos de cuantía), denotando un **alto grado de concentración**. Es llamativo no obstante que la empresa presente en sólo seis contratos basados (23,0% del total) es la que ha realizado los contratos más cuantiosos (55,7% en términos de cuantía).

De los 26 contratos basados, 19 de ellos no superan la cuantía de 600.000 euros, con un valor medio, entre todos ellos, de 222.939,06 euros. De entre estos, destacan los contratos basados con valor inferior a 200.000 euros, que son la mitad de estos 19. Sumando el conjunto de contratos basados, la media del valor del contrato, y teniendo en cuenta no obstante la disparidad de cuantía de los mismos (lo cual no permite, quizás, extraer demasiadas conclusiones), asciende a 1.616.818, 35 euros. Estas disparidades podrían aconsejar una revisión de los contratos basados para la mejor adecuación a la realidad de la licitación desarrollada.

Desde el lado de la demanda, se analiza el grado de concentración de los órganos de contratación, y se observa que tanto la Agencia Tributaria (con dos contratos cuyo valor asciende a más de 13 millones de euros), la Dirección General de Tráfico, así como el Ministerio del Interior, son los órganos que más contrataciones aglutinan, con contrataciones basadas en el AM por valor de más de 26 millones de euros (un 62,6% del total).

Los anteriores resultados fueron puestos en comparación con aquellas licitaciones desarrolladas para los mismos CPV pero en este caso al margen del AM. De este modo, se observa que desde 2014 se habrían desarrollado en España 83 licitaciones diferentes²⁰, por un valor superior a 42 millones de euros, en las que han sido adjudicatarias 34 empresas diferentes.

En definitiva, estas cuestiones se ponen de manifiesto para entender algunas de las recomendaciones emitidas en este informe a la hora de ponderar las ventajas e inconvenientes del recurso a esta figura desde el punto de vista de la regulación eficiente y la promoción de la competencia.

²⁰ Licitaciones y lotes de licitaciones con el CPV de la misma naturaleza que aparece en el PCAP, esto es 79341200-8 Servicios de gestión publicitaria.

III.2.3 Duración del Acuerdo Marco

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 por plazo no superior al de un año más, incluidas todas las prórrogas.

Ya se ha manifestado en otros informes esta CNMC que la propia naturaleza del AM supone el cierre del mercado durante su vigencia, sacrificando de algún modo la competencia, y que, por ende, la duración inicial del AM y, sobre todo, **la utilización del recurso a la prórroga deben ser interpretadas de forma restrictiva por el órgano de contratación**, a la luz de los principios de necesidad, proporcionalidad y mínima restricción.

Más allá de la duración total del AM, sobre la cual la CNMC no se pronuncia negativamente, ya que se ha reducido a un año el período posible de prórroga, resulta de interés evaluar la duración *de facto* que el mismo pudiera tener a través de la extensión por los contratos basados en el mismo. Tal y como consta en los PCAP, cláusula V, “*mediante resolución de la DGRCC se determinará la fecha límite para iniciar expedientes de contratación basados en este acuerdo marco*”. Se recomienda evitar que los contratos derivados puedan extenderse más allá de la finalización del AM y sus prórrogas. En su defecto, se aconseja que el órgano proponente pondere cuidadosamente la elección de aquella fecha, de modo que la duración del AM pudiera quedar ampliada *de facto* de manera artificial y desproporcionada más allá de los dos años prefijados por los pliegos.

III.2.4 Fijación del número máximo de empresas participantes en el AM

En la Cláusula IX del PCAP se dispone que el número de empresas adjudicatarias a seleccionar es de 10.

Se echa en falta, en la memoria, la motivación de la selección de esa cifra, dado que en el AM anterior el número máximo de participantes del AM era de 5, toda vez que, como consta en la plataforma de contratación del Estado, el número de ofertas recibidas fue 23.

El aumento del número de posibles empresas vinculadas al AM debe valorarse positivamente, sobre todo en términos relativos, si se tiene en cuenta el avance de un AM a otro. Ahora bien, a la vista de los datos disponibles del AM, y conociendo que quedaron fuera del AM 18 empresas ya en la otra licitación, no llega a entenderse la imposición de ese número máximo de empresas a seleccionar en el AM, que sigue siendo muy inferior al número previsto de ofertas presentadas.

Esta limitación, por una parte, podría facilitar la coordinación o la colusión entre los oferentes, ya que son escasos, y por otro lado, estaría influyendo en el acceso al AM de una menor variedad de operadores, sumándose a las particularidades propias del AM, a las que ya se ha aludido (cierre del mercado

durante un período determinado de tiempo en el que sólo se contrata dentro del circuito cerrado del mismo).

El órgano proponente debería valorar si limitar a diez el número de licitadores seleccionados puede resultar restrictivo teniendo en cuenta el valor estimado del AM y un cierre del mercado que podría extenderse durante varios años contando las prórrogas y la finalización de los contratos basados. Y debería hacerlo teniendo en mente los datos de ejecución del actual AM y la problemática derivada del mismo.

En este sentido, es conocida la postura de esta autoridad a favor de no limitar los adjudicatarios del AM y por ello restringir innecesariamente la concurrencia, de forma que se puedan maximizar las posibles eficiencias conseguidas como consecuencia de un mayor número de licitadores.

Pero si se decide mantener la limitación prevista a diez adjudicatarios como máximo, sin perjuicio de ser consciente de las garantías²¹ que ofrece la normativa y jurisprudencia aplicables a las ofertas de empresas pertenecientes al mismo grupo empresarial o vinculadas entre sí, teniendo en cuenta la problemática comentada en este mercado en los años anteriores, se recomienda:

- Identificar a los licitadores provenientes del mismo grupo empresarial a partir de la exigencia de información contenida en los Pliegos al respecto.
- Hacer flexible el número máximo de adjudicatarios del AM, de forma que si entre los seleccionados existieran una o varias ofertas vinculadas entre sí, se compute el conjunto de empresas que presenten ofertas vinculadas al mismo grupo como una sola oferta.
- Ampliar el número de adjudicatarios a otros potenciales oferentes hasta completar al menos un mínimo de diez ofertas sin vinculación entre sí.

²¹ En el sentido de impedir la exclusión de este tipo de ofertas por el simple hecho de contar con esta característica. Para el TJUE (Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de las Comunidades Europeas de 19 de mayo de 2009, en el asunto C-538/07) no es conforme a Derecho comunitario que una norma nacional prevea la exclusión sistemática del procedimiento de contratación por el simple hecho de que los licitadores sean empresas vinculadas. Según este Tribunal, extender la prohibición de participar en un mismo procedimiento a todas las situaciones en las que haya vinculación empresarial, incluso a aquellas en las que no han tenido incidencia alguna sobre las ofertas presentadas, es ir más allá de lo necesario para garantizar la aplicación de los principios de igualdad y de transparencia. O sea, que si la relación de control no ha influido o perjudicado en el contenido de las respectivas ofertas, no es suficiente para excluirlas automáticamente.

Con esta recomendación se pretende dar cumplimiento a la exigencia de que exista una competencia real²² cuando se limita el número de potenciales licitadores.

III.2.5 Solvencia económica y financiera

En primer lugar, sin perjuicio de que se trate de uno de los medios legalmente establecidos en el TRLCSP, **esta CNMC ya ha cuestionado en múltiples ocasiones la idoneidad del volumen de negocio como parámetro para evaluar, al menos de modo sistemático, 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- son medios alternativos de acreditar la solvencia económica y financiera, por lo que se aconseja un replanteamiento en esa línea.

Sentado lo anterior, en lo relativo a los requisitos mínimos de *solvencia económica y financiera*, en el anterior AM se establecía una solvencia que exigía que el volumen global de negocios fuera superior a 600.000€, en al menos un año de los tres últimos años. En el AM planeado, el volumen global de negocios deberá ser superior a 1.550.000€ en cada uno de los tres años concluidos. A este respecto cabe realizar las siguientes consideraciones:

Primeramente, a pesar de que se aplique a un número potencialmente reducido de operadores (el AM lo cierra a 10 participantes), el órgano proponente de los pliegos debería valorar si, teniendo en cuenta las empresas con capacidad para participar en la venta de espacios dedicados a campañas institucionales, podría suponer una barrera excesiva para otros entrantes, limitándose con ello los niveles de competencia efectiva.

Por otro lado, debe subrayarse que el volumen exigido es para cada uno de los últimos tres años²³, y no de alguno de los tres años anteriores, como se ha

²² En esta línea, pueden consultarse los arts. 65 y 66 de la Directiva 2014/24/UE.

²³ El artículo 11.4 del Reglamento de la ley de contratos señala: *Para los contratos no sujetos al requisito de clasificación y no exentos del requisito de acreditación de la solvencia económica y financiera o de la solvencia técnica o profesional, cuando los pliegos no concreten los criterios y requisitos mínimos para su acreditación los licitadores o candidatos que no dispongan de la clasificación que en su caso corresponda al contrato acreditarán su solvencia económica y financiera, técnica y profesional por los siguientes criterios, requisitos mínimos y medios de acreditación: a) **El criterio para la acreditación de la solvencia económica y financiera será el volumen anual de negocios del licitador o candidato, que referido al año de mayor volumen de negocio de los tres últimos concluidos deberá ser al menos una vez y media el valor estimado del contrato cuando su duración no sea superior a un año, y al menos una vez y media el valor anual medio del contrato si su duración es superior a un año.***

requerido en otros AM, lo que supone elevar la exigencia de solvencia económica para los operadores, por lo que se recomienda que ello se reconduzca hacia una versión menos restrictiva (la de alguno de los tres años anteriores que ya contenía el anterior AM). En definitiva, el criterio de solvencia económica se ha endurecido. Se recomienda desarrollar el fundamento que motiva este cambio de criterio.

En otro orden de cosas, más allá de referencias generales en el TRLCSP, no se contemplan en los Pliegos elementos flexibilizadores para la acreditación de nuevos entrantes, que eventualmente no pudieran demostrar la solvencia exigida para cada uno de los tres años. Se recomienda que se incluya en los Pliegos la referencia a que la cifra de negocios exigida se pueda acreditar de forma proporcional en función de la fecha de creación o de inicio de las actividades de la empresa o, si no, prever establecer el establecimiento de mecanismos alternativos de acreditación de esta solvencia, siendo la previsión del apartado D.2.4.2 de la Cláusula IX del PCAP insuficiente.

Se observa que la ratio solvencia/ valor medio²⁴ del contrato es, en casi todos los casos, ampliamente superior a lo establecido, como criterio, aunque sea subsidiario y orientador, en el artículo 11.4. a) del Reglamento de Contratos (una vez y media el valor del contrato). También supera la proporción establecida en el artículo 58.3 de la Directiva 2014/24/UE.

En cuanto a la *solvencia técnica y profesional*, se exige que el importe anual de los servicios acumulados de los servicios de igual o similar naturaleza que los que constituyen el objeto del AM, en el año de mayor ejecución de los últimos 5 años cinco, sea igual o superior a 1.550.000 euros.

En relación con este requisito, es preciso señalar que conforme al artículo 78 del TRLCSP, la solvencia técnica y profesional tiene por objeto valorar los conocimientos técnicos, eficacia, experiencia y fiabilidad de los operadores, sin que sea estrictamente necesaria la imposición de cuantías al estilo de la solvencia económica. De esta forma, serían éstas las recomendaciones: i) motivar adecuadamente la solvencia económica y financiera establecida para las empresas sin clasificar, y, en su caso, valorar una posible reducción del requisito de solvencia económica y financiera para facilitar el acceso a la licitación a las PYME, y ii) eliminar la exigencia de un determinado volumen anual de negocios para acreditar la solvencia técnica y profesional.

III.2.6 Criterios de adjudicación del Acuerdo Marco

²⁴ Teniendo en cuenta el valor de los contratos basados del AM vigente, que oscila entre los 49.000 y los 7 millones de euros. De hecho, de los 26 contratos basados llevados a cabo durante la ejecución del AM, 19 son inferiores a 600.000 euros, que era la solvencia económica exigida. Ahora que la solvencia se ha elevado a 1.550.000 euros, la ratio todavía es aún más acusada.

La Cláusula X y el Anexo V de los PCAP determinan los criterios de valoración que servirán de base para la adjudicación del AM. En concreto, el Anexo detalla los criterios según los medios empleados: televisión, medios gráficos, radio, internet, publicidad exterior y cine. Para cada uno de ellos, el propio anexo prevé fórmulas distintas según se trate de valorar precios o descuentos.

En primer lugar, en relación con la valoración del precio, es recurrente pronunciamiento de esta Comisión la idoneidad de que éste ostente un peso sensiblemente mayor al de resto de criterios en tanto valor objetivo por definición. Es por ello por lo que la fijación de la ponderación de este en apenas un punto por encima de la media (51%), se considera mejorable.

Más allá de esta cuestión, en relación con las fórmulas de valoración aplicadas, se valora su fácil comprensión por parte de los operadores interesados, así como su linealidad, de forma que el reparto de los puntos entre las ofertas se realiza de manera proporcional.

Sin embargo, aunque las fórmulas se han adaptado a los criterios recomendados en el anterior informe de la CNMC, los criterios de valoración aparecen sistematizados de forma compleja, todo ello motivado precisamente por la ausencia de una memoria en donde se justifiquen las decisiones tomadas en este sentido.

Así, los criterios de valoración se ordenan en un sistema de ponderación puntuado sobre 100 y basado en los medios de comunicación propuestos. Para este caso, no se argumenta por qué se han seleccionado estos medios (son los mismos que en el AM anterior) pero sobre todo cómo y con qué fundamento se les atribuyen los puntos a dichos medios. En este sentido, se da una preferencia de puntuación a los medios convencionales, particularmente a la televisión y la radio, mientras que se relega a internet como cuarto medio de puntuación valorable.

Por otro lado, la ponderación de los parámetros no evaluables mediante fórmulas adolece de cierta vaguedad. En efecto, a diferencia del otro anterior AM, no se ofrecen al menos unas horquillas de puntuación de dichos parámetros –que no impliquen precios o descuentos- que den cierta seguridad a la hora de evaluar. De este modo, se eleva injustificadamente el grado de discrecionalidad por parte de los órganos de contratación por lo que se recomienda su replanteamiento.

III.2.7 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, en la información contenida en los Pliegos, de la necesidad de que éstos incorporen un inciso que mencione de manera somera la definición de prácticas anticompetitivas en la contratación pública, la normativa

de aplicación, así como las consecuencias que pueden derivarse de su incumplimiento²⁵.

Esta incorporación conllevaría notables beneficios para el grado de conocimiento de la normativa de competencia por parte de las empresas, reflejando igualmente las consecuencias penales que pudieran producirse, con un consiguiente importante efecto desincentivador, a la vez que no supondría carga administrativa alguna ni para los operadores ni para la Administración contratante.

Cabe recordar en este punto, y así debería incluirse en los incisos mencionados, que la sanción del falseamiento de la competencia en las licitaciones públicas no solo se limita a la sanción administrativa de competencia, sino que puede constituir ilícito penal de acuerdo con el artículo 262 del Código Penal²⁶.

Adicionalmente, la OCDE recomienda²⁷ la expresa inclusión de una declaración de los licitadores de su compromiso de no participar ni haber participado en prácticas anticompetitivas en la licitación a la que optan.

²⁵ 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. O en el IPN/CNMC/010/15 informe sobre el anteproyecto de ley de contratos del sector público](#)

²⁶ 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 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”.

²⁷ 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 práctica de colusión y que se ha realizado con la intención de aceptar el contrato en caso de adjudicación”

IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

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

- El recurso al AM puede hacerse siempre y cuando no se falsee la competencia. En ese sentido, se mantiene la sugerencia de implementar los Sistemas Dinámicos de Contratación (SDC) frente a los AM dado el carácter más restrictivo de estos últimos. Aun cuando dicha implementación se realizase únicamente de forma localizada pero progresiva, esto permitiría analizar y contrastar los beneficios y costes de ambos sistemas desde un punto de vista empírico.
- Se sugiere proceder a una justificación precisa del ahorro y eficiencia en la gestión que ha conllevado el anterior AM y realizar una previsión de aquellos en el futuro AM. Para ello sería conveniente la elaboración de una memoria más exhaustiva, que consignara los datos más relevantes de la anterior licitación y de las vicisitudes de su ejecución, así como de las empresas participantes y adjudicatarias.
- Se considera necesario no limitar el número de adjudicatarios del AM de forma que se puedan maximizar las posibles eficiencias conseguidas como consecuencia de un mayor número de licitadores. Si se mantuviera la restricción, habría de justificarse suficientemente conforme a los principios de necesidad y proporcionalidad. Y sería recomendable además, de mantenerse esta restricción, optar por un modelo que garantice el número máximo de ofertas pertenecientes a grupos empresariales diferentes.
- Se recomienda que, con objeto de no dificultar el acceso al AM de operadores en el mercado, se refuercen los mecanismos flexibilizadores para la participación de nuevos entrantes. De igual modo, se debería ofrecer una mayor fundamentación del aumento de solvencia económica exigida por cuanto se eleva de forma muy relevante la solvencia respecto del AM anterior.
- Se valoraría positivamente una adecuada justificación de la ponderación de los criterios de valoración.
- Se recomienda incrementar la aversión a la colusión de los operadores reforzando la explicitación de la normativa de competencia en los propios Pliegos así como el grado de compromiso de los operadores para promover la ausencia de comportamientos ilícitos de esta naturaleza.

