



**INF/CNMC/038/19 INFORME SOBRE LA
CONSULTA DEL DEFENSOR DEL PUEBLO
SOBRE EL ACUERDO MARCO PARA EL
SUMINISTRO DE LIBROS DE TEXTO DE LA
COMUNIDAD DE MADRID**

10 de abril de 2019

Índice

I. ANTECEDENTES.....	2
II. CONTENIDO DEL ACUERDO MARCO.....	4
III. OBJETO DE LA CONSULTA.....	6
III. OBSERVACIONES.....	7
III.1 Consideraciones previas.....	7
III.2 Precios de referencia y cierre del mercado.....	8
III.3 Obligación de presentar descuentos sobre dichos precios.....	9
III.4 Obligación de contratación de personal adicional por cada lote.....	12

ACUERDO POR EL QUE SE EMITE INFORME SOBRE LA CONSULTA DEL DEFENSOR DEL PUEBLO SOBRE LOS PLIEGOS QUE RIGEN LA CELEBRACIÓN DEL ACUERDO MARCO PARA EL SUMINISTRO DE LIBROS DE TEXTO A LOS CENTROS DOCENTES PÚBLICOS DE LA COMUNIDAD DE MADRID

INF/CNMC/038/19

CONSEJO. SALA DE COMPETENCIA

Presidente

D. José María Marín Quemada

Consejeros

D^a. María Ortiz Aguilar

D. Josep María Guinart Solà

D^a. Clotilde de la Higuera González

D^a. María Pilar Canedo Arrillaga

Secretario de la Sala

D. Joaquim Hortalà i Vallvé

En Madrid, a 10 de abril de 2019

Vista la consulta remitida por el Defensor del Pueblo en relación con los pliegos del Acuerdo Marco para el suministro de libros de texto a los centros docentes públicos de la Comunidad de Madrid, que tuvo entrada el 28 de febrero de 2019 en esta Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC), y 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.

I. ANTECEDENTES

La figura del Acuerdo Marco (AM) es un instrumento de racionalización técnica de la contratación pública regulado en la [Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público](#) (en adelante, LCSP). De acuerdo con el apartado 1 del artículo

229 de la LCSP, la contratación centralizada¹ está ideada para suministros, obras y servicios que se contraten de forma general y con características esencialmente homogéneas. La CNMC se ha pronunciado en múltiples ocasiones sobre diferentes Pliegos que se acogían a esta modalidad de contratación², si bien entre los mismos no se analizado la compra de libros de texto.

La adopción del AM que se consulta trae causa de la [Ley 7/2017, de 27 de junio, de Gratuidad de los Libros de Texto y el Material Curricular de la Comunidad de Madrid](#). En dicha Ley, partiendo del artículo 27 de la Constitución de 1978, la Comunidad de Madrid ha pretendido profundizar en la efectiva gratuidad de la enseñanza básica, con un enfoque extensivo, incluyendo en aquella el material didáctico.

Por ese motivo, desde 2017, en los centros públicos de la Comunidad de Madrid, los libros de texto de la educación Primaria y Secundaria Obligatoria, son gratuitos y adquiridos por los propios centros educativos, a través de un sistema de préstamo y reutilización. El sistema de la Comunidad de Madrid cuenta con dos fases: el de la selección de las empresas suministradoras de los libros de texto a través del correspondiente AM, y el de la adquisición de los libros de texto por los centros educativos mediante contratos basados, entre las empresas preseleccionadas en el AM.

Se trata de una figura inédita en la forma de gestionar la adquisición de libros por parte de la Administración educativa; otras tres Comunidades Autónomas (Navarra, Andalucía y la Comunidad Valenciana), lo articulan a través de un ayuda pública a los padres para que sean estos los que adquieran los libros, que luego son de titularidad del centro y reutilizados³.

¹ El apartado 7 de dicho artículo 229 establece los procedimientos para esta contratación centralizada: obras, suministros o servicios centralizados podrá efectuarse a través de los siguientes procedimientos: a) mediante la conclusión del correspondiente contrato, b) a través de acuerdos marco, c) a través de sistemas dinámicos de adquisición.

² Pueden consultarse todos ellos en [la página web de la CNMC](#).

³ Los distintos sistemas de funcionamiento de estas tres CCAA se encuentran explicados paso aquí: <https://www.educacion.navarra.es/web/dpto/becas-y-ayudas/adquisicion-libros-de-texto>; <https://www.juntadeandalucia.es/temas/estudiar/becas/libros-texto.html>; http://www.ceice.gva.es/documents/162640666/165761870/M0_INSTRGV_C_v2/ede633d8-5935-47ce-a6d4-c7d67e30a838

II. CONTENIDO DEL ACUERDO MARCO

EL AM se compone de un Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (**PCAP**), y de otro de Prescripciones Técnicas (**PPT**). Por lo que se refiere al PCAP, contiene 43 cláusulas sobre el contenido esencial y desenvolvimiento del procedimiento de licitación y 12 anexos⁴. Por su parte, el PPT se centra en describir el proceso de pedidos, cómo se realizarán las solicitudes por los centros, cómo se materializarán las entregas y los plazos en que estos deberán articularse. A continuación, se resumen **las principales características** de los Pliegos:

- El objeto del AM es la contratación centralizada de los contratos de **suministro de libros de texto en soporte impreso** para el alumnado de centros docentes públicos de la Comunidad de Madrid, de Educación Primaria y Educación Secundaria Obligatoria. Se trata del material de soporte impreso para Primaria y ESO. Contempla una duración de 4 años.
- Las finalidades del AM son la renovación de los libros de texto y material curricular de todos los cursos a partir de 2019/2020 en lo que se refiere a Educación Primaria y la renovación de los textos de los demás niveles educativos según un calendario que establecen los propios pliegos, salteado por cursos y hasta 2023:

⁴ Los Anexos contemplan: la relación de lotes y el número de alumnos, el modelo de proposición económica, el formulario del documento europeo único de contratación o DEUC (declaración de la situación financiera, las capacidades y la idoneidad de las empresas para un procedimiento de contratación pública), el modelo de declaración responsable relativo al compromiso de tener contratados trabajadores con discapacidad, modelo de declaración de oposición expresa del licitador a la consulta de sus datos por medios electrónicos, el modelo de sometimiento a la jurisdicción de los tribunales españoles para empresas extranjeras, el modelo de garantía mediante valores anotados, el modelo de aval, el modelo de certificado de seguro de caución, el modelo de solicitud a presentar oferta para la adjudicación de contrato basado en el AM, modelo de resolución de adjudicación y formalización de contrato basado, modelo de resolución de adjudicación y formalización de contrato basado (pedidos en período no ordinario).

Cuadro I: Renovaciones de libros por cursos y años escolares

NIVELES EDUCATIVOS	2019/2020	2020/2021	2021/2022	2022/2023
1º Primaria	R	R	R	R
2º Primaria	R	R	R	R
3º Primaria	R			
4º Primaria				R
5º Primaria		R		
6º Primaria			R	
1º ESO		R		
2º ESO				R
3º ESO			R	
4º ESO	R			

Fuente: PCAP⁵

- El **valor estimado del contrato**, incluidas sus posibles prórrogas, es de **125.545.349 de euros**. La cuantía estimada de aportación de la Comunidad de Madrid por alumno es de 150 euros para Educación Primaria y 270 euros para Educación Secundaria Obligatoria.
- El AM seleccionará a las empresas proveedoras de los libros de texto editados en soporte impreso y los **contratos basados se realizarán por cada centro docente** a fin de adquirir el material concreto. Está previsto que siempre se celebre una segunda licitación o contrato basado, siendo este obligatorio.
- Se divide en **27 lotes distribuidos por zonas geográficas**, en función de las 5 direcciones de área territorial y en función del número de alumnos. Sólo en Madrid capital (y sus 21 distritos) hay 9 lotes. Los licitadores pueden presentarse a uno, varios o todos los lotes. Cada lote puede adjudicarse a varios licitadores, sin un número máximo de licitadores por lote.
- Se prevé una **lista de precios unitarios máximos** por libro, asignatura y curso, con IVA incluido. Más allá de ese precio no será tenida en cuenta ninguna oferta.
- La **solvencia económica** se ha fijado sobre la base del volumen anual de negocios, referido al mejor ejercicio dentro de los tres últimos disponibles. La solvencia se medirá por cada lote al que se licite, no por el conjunto del contrato y se eleva a 23.643 euros, que es el valor medio anual de cada lote.

⁵ Las renovaciones de los libros de primero y segundo de primaria son anuales porque no son libros reutilizables. Es de suponer que por el uso intensivo que los alumnos hacen de los mismos, por ello deben renovarse anualmente.

- La **solvencia técnica o profesional** se ponderará con arreglo a la declaración indicando el personal técnico u unidades técnicas, integradas o no en la empresa, de los que disponga para la ejecución del contrato. Será al menos de una persona por lote, que no coincida con la persona responsable del contrato designada en el PPT.
- Los **criterios de adjudicación del AM** se dividen en precio, plazos de entrega y mejoras en la comunicación: del total de 40 puntos, el precio se valora en 20 puntos⁶, 15 puntos por plazos de entrega y 5 puntos a todas las mejoras en la comunicación y servicio de atención de pedidos.
- Los **criterios de adjudicación de los contratos basados**, ponderados en un total de 60 puntos: hasta 10 puntos se refieren a la mejora en el precio⁷ con respecto al ofertado en la adjudicación del AM, los restantes 50 puntos valoran el forrado de libros, el almacenamiento, el etiquetado conforme al programa informático, el servicio de retirada y reciclaje de libros o la gestión de cambios en los pedidos.

III. OBJETO DE LA CONSULTA

La consulta del Defensor del Pueblo se basa en una **queja remitida por la plataforma *salvad las pequeñas librerías de Madrid*** en relación con el AM de referencia, en la que se indica que: (i) los precios de referencia máximos de venta son equivalentes o inferiores a los precios de coste de una librería de proximidad; (ii) se obliga a aplicar descuentos sobre dichos precios; (iii) se obliga a contratar personal adicional por cada lote al que se opte y (iv) las grandes compañías tienen opción de presentar ofertas en todos los lotes. Todo ello vendría a favorecer potencialmente a las grandes compañías frente a las pequeñas.

A este respecto, el Defensor del Pueblo realiza estas consideraciones:

⁶ La proposición económica se realizará formulando un único porcentaje de descuento sobre el precio unitario marcado en el AM. Es decir, la valoración precio se hará sobre la capacidad de descuento que pueda efectuar la empresa licitadora. Se asignarán 20 puntos a la oferta que incluya un porcentaje único de descuento del 10%. Se llevará 0 puntos la oferta que no incluya porcentaje de descuento. **Se subraya el hecho de que la propia convocante establece como porcentaje máximo de reducción el 10%, pese a que no se establece un límite por la Ley estatal del libro.**

⁷ En esta ocasión, se valorará el porcentaje de descuento sobre los precios unitarios hasta un porcentaje máximo del 15%. Ésta será la oferta que se lleve el máximo de puntos. **Nuevamente, el propio pliego fija de esta manera el tope para realizar el descuento ya que más allá del 15% sobre el precio unitario no se valorará más.**

- Alguna de las cuestiones planteadas en la queja podría generar estructuras oligopolísticas a favor de los oferentes con mayor capacidad económica, habida cuenta de la duración del AM de 4 años.
- Implica la exclusión de las pequeñas librerías que en el momento inicial se vean excluidas de la posibilidad de presentar ofertas durante toda la duración del AM, pudiendo afectar igualmente a mercados conexos, como el de material escolar, en detrimento de la variedad de la oferta.
- Las pequeñas librerías son un vehículo fundamental para garantizar el acceso a la cultura y la participación de los ciudadanos en la vida cultural.

El Defensor del Pueblo solicita a esta CNMC “*información sobre los hechos objeto del presente escrito y sobre las actuaciones de esa Comisión en el ejercicio de sus funciones*”.

III. OBSERVACIONES

III.1 Consideraciones previas

La CNMC ha venido valorando de forma positiva las medidas encaminadas a lograr mayores cotas de eficiencia (ahorro presupuestario) en la gestión de los recursos públicos, entre las que se encuentra la agregación de la demanda a través de técnicas de centralización de la contratación. No obstante, ha venido recordando que debe efectuarse sin menoscabo de los principios garantes de una competencia efectiva⁸, entre otros: i) facilitar la libertad de acceso a la licitación, ii) evitar la discriminación entre operadores, iii) minimizar los riesgos dinámicos de reducción del número de operadores que podría reducir la tensión competitiva en futuras licitaciones y, iv) minimizar el riesgo de comportamientos de carácter colusorio.

Cabe señalar igualmente que sobre la actuación en cuestión (AM de suministro de libros de texto en la Comunidad de Madrid) no se ha realizado actuación alguna en ejercicio de su función consultiva por parte de esta Comisión. La respuesta que se ofrece en este informe se ciñe exclusivamente por tanto a los aspectos reseñados en la consulta, que desglosamos en los siguientes apartados.

⁸ Recogidas en la [Guía sobre Contratación Pública y Competencia](#), disponible en el apartado de [recomendaciones sobre aprovisionamiento público de la CNMC](#).

III.2 Precios de referencia y cierre del mercado

Tanto para diseñar correctamente la licitación como especialmente para la determinación de los precios de referencia, resulta fundamental realizar un correcto análisis del mercado, tanto de lado de la oferta como de la demanda.

Por oferta debe entenderse la estructura del sector en cuanto a número de operadores, tamaño (facturación, empleados), indicadores económicos financieros, evolución en los últimos años y perspectivas futuras, evolución de precios, tensión competitiva y variables en las que compiten los operadores (por ejemplo, en precios o en diferenciación de productos), demografía empresarial (salida y entrada de empresas), segmentación y especialización de los operadores, existencia de nuevos entrantes, innovación tecnológica, o el marco regulatorio principal que lo condiciona, si procede.

Por lo que se refiere a la demanda, debe analizarse la evolución del sector en su totalidad (total de ventas, no solo al sector público), en sus diferentes segmentaciones y las previsiones futuras. La demanda del sector público, pasada y futura, y compararla con otras Comunidades Autónomas. Todos estos factores deben estudiarse a fondo y no a través de meras extrapolaciones de necesidades históricas.

En este caso, el estudio de mercado está aún más justificado por el carácter novedoso del instrumento utilizado. Los Pliegos señalan los precios unitarios máximos de los libros de texto por curso y por asignatura (oscilan entre los 18,79€ del libro de alemán de 3º y 4º de ESO y 41,20€ del libro de geografía e historia de 2º ESO) pero se desconoce qué operaciones se han realizado por parte de la Administración contratante para llegar a los mismos, y por ello si los precios son orientados a mercado, que es fundamentalmente la exigencia que marca la LCSP en su art. 100 (Presupuesto base de licitación): [...] *“En el momento de elaborarlo, los órganos de contratación cuidarán de que el presupuesto base de licitación sea adecuado a los precios del mercado”*.

Por otro lado, entraría dentro de lo razonable, por el simple juego de economías de escala y alcance, que las ofertas a presentar por las librerías pequeñas y medianas pudieran no ser tan competitivos como las presentadas por las librerías de las grandes superficies. Siendo consciente de ello, la LCSP contempla mecanismos para facilitar la participación de aquellas, siendo en este caso fundamental la figura de las uniones de empresarios (art. 69 LCSP).

Cabe señalar igualmente que no existe limitación en el AM respecto al número de licitadores a los que se adjudicará cada lote, lo cual beneficia de alguna manera la participación de medianos y pequeños ya que, de existir ese filtro, el corte lo pasarían con mayor facilidad probablemente las librerías de grandes superficies, con mayores economías de escala y alcance para presentar ofertas competitivas en precio.

De igual forma, la existencia de un número tan elevado de lotes (27 lotes) basados en distritos geográficos de la capital y de ciertas ciudades de la Comunidad, facilitarían la participación de la mayor amplitud y variedad posible de operadores, si bien puede ser discutible la razonabilidad de su número. En cualquier caso, los posibles beneficiados de dicho diseño serían más los pequeños que los grandes, pues parecen alentar una cierta incentivación de la reducción de costes vía proximidad geográfica a los centros ubicados en dichos distritos.

Por último, de cara a calibrar las consecuencias del cierre de mercado que supone el AM, el plazo de duración se sitúa en cuatro años, extendiéndose hasta 2023, el máximo permitido por la LCSP. Cabe recordar que los plazos establecidos en la ley son máximos y actúan como tope, no estando obligadas las Administraciones a apurarlos sistemáticamente. Es ya asentada la posición de la CNMC señalando que, para favorecer la competencia, debe procederse a una correcta justificación de la duración, más si cabe cuando ésta alcanza el máximo legal permitido.

Ello ayuda a mitigar el impacto negativo para la competencia, ya que un AM muy extenso en el tiempo priva a la Administración contratante de la recepción de ofertas más ventajosas, económica o técnicamente, restando agilidad al proceso de compra, que no se adapta tampoco a nuevas demandas, sin perjuicio de los aspectos que puedan introducirse con los contratos basados. Además, constituye una barrera de entrada para potenciales nuevos entrantes y (aumenta el riesgo de colusión entre los participantes).

III.3 Obligación de presentar descuentos sobre dichos precios

La circunstancia de que los Pliegos obliguen a la presentación de descuentos sobre los presupuestos contemplados es algo consustancial a la práctica totalidad de licitaciones públicas. De lo contrario sería realmente difícil alcanzar los niveles de eficiencia en la gestión de estos expedientes, más si cabe cuando se utilizan técnicas de racionalización de la contratación.

Cuestión aparte es si la ponderación que se realiza de dichos descuentos es realmente la más pro competitiva o sería susceptible de mejora. Ya se ha mencionado que estos Pliegos, cuando regulan los criterios de adjudicación del AM, asignan 20 puntos a la oferta que incluya un porcentaje único de descuento del 10% y 0 puntos a la oferta que no incluya descuento alguno. **Si bien interesa subrayar el hecho de que establece como porcentaje máximo de reducción el 10%.** En parecidos términos se expresan los Pliegos cuando regulan los criterios de adjudicación de los contratos basados, se valorará el porcentaje de descuento sobre los precios unitarios hasta un **porcentaje máximo del 15%.**

Este diseño llevaría a las siguientes observaciones:

En primer lugar, cabe recalcar que tradicionalmente el **sector editorial ha sido un sector fuertemente intervenido**, bien a través de la determinación de precios fijos y limitación de descuentos o a través de la intervención de los contenidos (esto es aplicable especialmente al sector de libros de texto).

La vigente Ley 10/2007, de 22 de junio, de la lectura, del libro y de las bibliotecas mantiene el precio fijo para los libros introducido en 1975 por la anterior legislación. Así, el precio fijo es determinado por el editor o importador y debe estar reflejado en el libro⁹.

Sin embargo, quedan excluidos¹⁰ del régimen de precio fijo los libros de texto y el material didáctico complementario de educación obligatoria (Educación Primaria y Educación Secundaria Obligatoria), para los que cada punto de venta podrá determinar libremente el precio de venta al público. La libertad en la fijación de los precios de venta de libros de texto de educación obligatoria fue introducida paulatinamente entre 1990 y 2007 a través de distintas normas¹¹. En el mercado de

⁹ Ello no obstante, se permite a los puntos de venta una reducción máxima en el precio de venta del 5% sobre el precio fijo, pudiendo aumentarse este descuento hasta el 10% en eventos relacionados con el libro (días del libro, ferias, exposiciones o congresos) y hasta el 15% cuando el consumidor final sea una biblioteca, un archivo, un museo o un centro educativo.

¹⁰ Además de los libros de texto de educación obligatoria, el artículo 10 establece que tienen precio libre las ediciones limitadas de bibliófilo, los libros de segunda mano y los libros descatalogados o de más de dos años desde su última edición.

¹¹ El Real Decreto 484/1990 abre la posibilidad de aplicar un 5% de descuento sobre el precio fijo a todos los libros, la Ley 50/1998 amplía el descuento máximo hasta el 12% para los libros de texto de educación obligatoria, el Real Decreto-Ley 6/2000 liberalizó los descuentos que se pueden aplicar en los libros de texto de educación obligatoria y, finalmente, la Ley 10/2007 liberalizó plenamente el precio de los libros de texto de educación obligatoria.

libros de texto, quedan aún sometidos al régimen de precios fijos los libros de texto de educación no obligatoria (libros infantiles, libros universitarios, etc.).

Por otra parte, la Ley 5/1999, de 30 de marzo, de fomento del libro y la lectura de la Comunidad de Madrid, no prevé nada que contradiga o pueda matizar lo señalado en el artículo 10 de la Ley del Libro, con lo que debe mantenerse la recomendación de justificar la selección y limitación del porcentaje de reducción de los libros, ya que de otra manera perdería su sentido el empleo de un AM.

Por todo ello, debe quedar claro que la limitación a los descuentos establecida en los Pliegos no deviene de ninguna prescripción legal.

En segundo lugar, establecer un umbral de saturación en los descuentos es a priori un diseño poco proclive a maximizar la eficiencia económica. A ello no ayuda tampoco el hecho de que la ponderación del criterio precio sea relevante en el AM (20 de 40 puntos) y muy poco significativa (10 de 60 puntos) en las licitaciones de contratos basados. Pero en cualquier caso, este diseño no parece perjudicar a las medianas y pequeñas librerías sino quizás más a las grandes, con mayor músculo financiero para presentar alto descuentos, como ya se ha mencionado.

Debe tenerse en cuenta en cualquier caso que este umbral podría facilitar igualmente la colusión, tácita o expresa, en un sector sobre el que existe una investigación en curso por parte de la propia CNMC, que precisamente en una de las conductas tiene por objeto la fijación de precios y otras condiciones comerciales relativas al libro de texto en formato digital.¹²

Por último, interesa igualmente recalcar que los Pliegos contemplan la adquisición de libros fuera del AM. Señala el PCAP en la página 13 lo siguiente: *“En el supuesto de que hayan sido seleccionados por la Comisión de Coordinación Pedagógica del centro, libros de texto, cuyo **precio de mercado, se desvíe un 30% del precio medio adjudicado, tanto a la baja como al alza**, los libros en cuestión podrán adquirirse fuera del ámbito del presente acuerdo marco, mediante el procedimiento más adecuado en aplicación de la Ley de Contratos del Sector Público. La utilización de este sistema requerirá que exista una previa motivación de las razones pedagógicas que lo justifiquen mediante informe del Director del centro y autorización del Director General competente”*.

¹² La CNMC ha incoado en octubre de 2017 expediente sancionador contra las empresas Anele, Grupo SM, Grupo Anaya, Grupo Santillana, Oxford University Press (OUP), Edelvives, Edebé, McGraw Hill, McMillan, Pearson y Teide por posibles prácticas restrictivas de la competencia. En concreto, analiza acuerdos o prácticas concertadas entre las entidades para el reparto del mercado de la edición y de la comercialización de libros de texto no universitarios en España, la fijación de determinadas condiciones comerciales en el mismo y el intercambio de información comercial sensible. La incoación de este expediente no prejuzga el resultado final de la investigación. <https://www.cnmc.es/node/365146>.

Esta posibilidad no está contemplada en la LCSP. Si bien es cierto que los centros docentes gozan de autonomía para elegir sus métodos de enseñanza, así como en particular sus materiales didácticos¹³, una previsión de estas características haría peligrar los efectos de agregación de demanda que persigue el AM y, en última instancia, la finalidad de su celebración.

Además, un factor de desequilibrio entre los competidores, dándose la posible paradoja de que se presente una oferta al AM y una muy distinta para conseguir un acuerdo extra AM con el propio centro. Debería justificarse, al menos, cuál ha sido el criterio de selección de desviación de precio que se admite y analizarse cuáles podrían ser los impactos de dicha exclusión, a fin de evitar vaciar de contenido el propio AM.

III.4 Obligación de contratación de personal adicional por cada lote

Establecen los Pliegos el mínimo del personal que la empresa debe asegurar para ser solvente técnicamente. Así, se debe aportar una *“declaración indicando el personal integrado o no en la empresa de los que disponga para la atención personalizada a los centros docentes, siendo como mínimo de una persona por lote, que no puede coincidir con la designada en el Pliego de Prescripciones Técnicas. Por tanto, por cada uno de los lotes a los que licite la empresa licitadora deberá disponer de una persona adicional para la atención personalizada. Si la empresa se presenta a dos lotes deberá disponer de tres personas, si se presenta a tres lotes, deberá disponer de cuatro personas y así sucesivamente”*.

Esta exigencia es muy cuestionable por diferentes razones:

- En primer lugar, porque va en contra de la libertad de auto organización de los operadores, que podrán llegar a tener niveles de eficiencia muy diferenciados, de forma que podría hacerse innecesaria la proporción exigida.
- En segundo lugar, porque se trata de un requisito de solvencia, no modulable, que perjudica especialmente a las librerías de pequeño o mediano tamaño, con menor disponibilidad de plantilla así como con menos posibilidad de reordenación de personal desde otros departamentos, a

¹³ Y así lo dispone el artículo 6 de la Ley 7/2017, de 27 de junio.

diferencia de las grandes superficies¹⁴. Mientras mayor sea la empresa, a más lotes podrá presentarse y más contratos basados podrá adjudicarse, con lo que logrará tener más centros educativos a los que suministrar.

- En tercer lugar, porque su mera exigencia no está relacionada con la posibilidad de prestar mejor el servicio. Si el volumen anual de negocio exigido como solvencia económica es relativamente bajo porque se refiere al valor medio del lote, la solvencia técnica debería ser coherente también con este extremo y ser flexible en cuanto a la admisión de una organización empresarial determinada.

Por todo ello, se recomienda el cambio de criterio en la solvencia técnica o profesional, no tanto ligado al tamaño de la plantilla sino a su posibilidad para proceder al suministro en las condiciones requeridas.

¹⁴ Puede consultarse a este respecto el informe CNMC [INF/CNMC/084/18](#); relativo al AM PARA EL SUMINISTRO DE IMPRESORAS EQUIPOS MULTIFUNCIONALES Y ESCÁNERES, página 18.

