



**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**

**10 de marzo de 2016**

# Índice

I. ANTECEDENTES.....	3
II. CONTENIDO .....	4
III. VALORACIÓN.....	11
III.1 Observaciones generales.....	11
III.2 Observaciones particulares.....	13
III.2.1. Estudio de mercado y consultas a operadores .....	13
III.2.2. Utilización del Acuerdo Marco.....	17
III.2.3 Objeto del contrato.....	19
III.2.4 Requisitos de solvencia .....	22
III.2.5 Presentación de ofertas .....	23
III.2.6 Valoración de ofertas .....	24
III.2.7 Contratos basados en el Acuerdo Marco .....	28
III.2.8 Prescripciones en materia de defensa de la competencia .....	29
IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES .....	29

El Consejo de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC), en Sala de Competencia, en su reunión de 10 de marzo 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 de material de oficina no inventariable**. En este informe se analizan las implicaciones de dichos pliegos desde el punto de vista de la competencia efectiva en los mercados y la regulación económica eficiente.

La solicitud de informe tuvo entrada en esta Comisión el 18 de febrero de 2015. La documentación recibida consiste en una versión de los mencionados Pliegos, así como un documento explicativo sobre el proyecto de Acuerdo Marco.

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 contratación centralizada viene regulada en el [artículo 206.1 del 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](#) (en adelante TRLCSP), de forma que los entes públicos podrán utilizarla para suministros, obras y servicios que se *contraten de forma general y con características esencialmente homogéneas*. Amparado en aquella base legal, el artículo 1.p) de la [Orden EHA/1049/2008, de 10 de abril, de declaración de bienes y servicios de contratación centralizada](#), declara de contratación centralizada los contratos de suministros de material de oficina no inventariable<sup>1</sup>.

Así mismo, el art. 206.3 TRLCSP establece dos procedimientos para llevar a cabo la contratación centralizada: a) mediante la conclusión del correspondiente contrato; b) a través del procedimiento especial de adopción de tipo, que se desarrolla en dos fases. En la primera se adoptan los tipos contratables para cada clase de bienes, obras o servicios mediante la conclusión de un acuerdo marco o la apertura de un sistema dinámico. En la segunda fase se efectúa la contratación específica dichos de los bienes, obras o servicios.

Los presentes Pliegos optan por el **procedimiento especial de adopción de tipo** (art. 206.3 b) TRLCSP), con la celebración de un AM para la contratación del suministro de materiales de oficina no inventariables (según lo dispuesto en el art. 197 TRLCSP). Por tanto, este sistema determinará las empresas adjudicatarias para cada

---

<sup>1</sup> Incluido mediante la Orden HAP/1098/2015, de 11 de junio, por la que se modifica la Orden EHA/1049/2008, de 10 de abril, de declaración de bienes y servicios de contratación centralizada.

uno de los lotes, las condiciones generales de los suministros y los términos básicos a los que se ajustarán los contratos basados en éste.

## II. CONTENIDO

El **PCAP** contiene 21 cláusulas y 3 anexos. Las *cláusulas* están referidas al objeto del contrato, los destinatarios, el órgano de contratación, la naturaleza y régimen jurídico aplicable, el plazo de duración, el valor estimado, los artículos a suministrar, el precio, las condiciones de entrega y plazo máximo, modificaciones, el valor estimado, 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, la formalización, la ejecución, la exclusión temporal, la resolución, los contratos basados en el AM, los derechos y obligaciones de las partes y, por último, las prerrogativas de la Administración, el régimen de invalidez, el régimen de recursos y la jurisdicción competente.

Los *anexos* contienen una relación de los artículos a suministrar con las especificaciones técnicas y los precios máximos de licitación correspondientes, el modelo de declaración responsable de cumplimiento de las condiciones establecidas legalmente para contratar con la Administración, y el software de presentación de ofertas (PROTEO).

El **PPT** contiene dos grandes apartados relativos a los bienes objeto del contrato (categorías en un listado de artículos, glosario) y a las normas comunes a todas las categorías (calidad, seguridad, etiquetado, seguimiento y control de la ejecución, y las condiciones de garantía y de suministro).

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

- El **objeto del AM** (cláusula I del PCAP) es la adopción de los tipos contratables para el suministro de material de oficina no inventariable. En el anexo I se recogen los 211 artículos que se agrupan en 6 categorías para facilitar su identificación y la elaboración de los pedidos<sup>2</sup>:
  - 1) elementos de escritura y corrección; por ejemplo, lápices, minas, bolígrafos, gomas de borrar, entre otros.
  - 2) elementos generales de oficina; por ejemplo, elementos generales de oficina o máquinas de oficina, entre otros.
  - 3) sellos y accesorios; por ejemplo, tinta, porta sellos, etc.

---

<sup>2</sup> Se excluyen expresamente los siguientes elementos: papel, tarjetas de identificación, gastos de procesos de ensobrado y material informático no inventariable.

- 4) carpetas, sistemas de archivo y manipulados de papeles: tales como cuadernos, blocs de notas, notas adhesivas, fundas y separadores.
  - 5) elementos de encuadernación: por ejemplo, canutillos, espirales o transparencias.
  - 6) elementos de transporte y embalaje de documentos: por ejemplo, cajas, sobres y bolsas de envío.
- Igualmente, en el anexo I se indican las especificaciones técnicas mínimas como el **envase de referencia** que incluye el tipo, contenido, número de unidades y el límite superior de número de productos del envase. Se prevé para los licitadores que no dispongan de dicho envase de referencia que oferten envases que cumplan con la capacidad máxima (o inferior) al límite superior del número de unidades del envase de referencia.
  - Por cada artículo, **los licitadores podrán ofertar hasta tres productos diferentes**: dos productos de marca (marca 1 y marca 2) y uno de marca del distribuidor o marca blanca. Se considera producto de marca de distribuidor o marca blanca los comercializados por el empresario con su propia marca, sustentada en base a un acuerdo comercial con el fabricante. Para cada artículo se especifican los **precios máximos de licitación** (excluido IVA y otros impuestos aplicables) los cuales varían según sea un producto de marca o producto marca del distribuidor o marca blanca.
  - El AM se divide en **19 lotes** que atienden a razones geográficas (17 CCAA y dos Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla).
  - El **ámbito subjetivo** del AM (cláusula II del PCAP) está compuesto por la Administración General del Estado, sus Organismos autónomos, Entidades gestoras y Servicios comunes de la Seguridad Social y demás Entidades públicas estatales<sup>3</sup>. También podrían incorporarse al mismo las Comunidades Autónomas, las Entidades Locales y otras entidades.
  - La **duración del AM** (cláusula V del PCAP) es de 2 años, con posibilidad de prórroga(s) obligatoria(s), cuya duración no puede superar, conjunta o aisladamente, el plazo fijado originariamente (2 años). La vigencia del AM delimita a su vez el plazo en el que podrán adjudicarse los contratos basados en el mismo. Además, se estima que la duración de los contratos basados no sea superior a un año, no pudiendo exceder dicho plazo el límite temporal para la duración del AM (o sus prórrogas) en más de 6 meses.
  - Los adjudicatarios tienen un plazo de 20 días desde la formalización del AM para presentar un **catálogo electrónico** adaptado a los efectos de la

---

<sup>3</sup> El listado de los entes incluidos en el ámbito subjetivo del acuerdo marco puede consultarse en el portal de contratación centralizada y en el inventario de entes del sector público.

adjudicación de los contratos basados. En este catálogo deberán figurar todos los productos ofertados para cada artículo.

- El **valor estimado del AM** (cláusula VIII del PCAP) es de 40.000.000,00 de euros que se distribuye de manera no uniforme entre los lotes.
- Los **requisitos mínimos de solvencia económica y financiera** (cláusula IX.3) vienen determinados como la cifra media del volumen anual de negocios de los últimos tres años concluidos que deberá ser igual o superior a determinados importes por lotes.
- Para acreditar **el requisito mínimo de solvencia técnica y profesional** (cláusula IX.4 del PCAP), se exige que el valor global de los suministros efectuados, en el año de mayor ejecución de los últimos cinco años, deberá ser igual o superior a los importes anuales que se indican en la tabla en función del lote al que se licite (en el caso de licitar a varios lotes, el valor global de los contratos ejecutados en el año de mayor ejecución de los últimos cinco años, deberá ser igual o superior a la suma de los importes exigidos para los lotes a los que se licite).

**Tabla 1 Presupuesto máximo y requisitos de solvencia**

Lotes	Comunidad/Ciudad Autónoma	Presupuesto máximo	Solvencia económica - financiera	Solvencia técnica - profesional
		Valor estimado	Cifra media del volumen de negocio exigido para los últimos 3 años	Valor global de los contratos ejecutados exigido en el año de mayor ejecución de los últimos 5 años
<b>Lote 1</b>	Andalucía	6.500.000,00	650.000,00	325.000,00
<b>Lote 2</b>	Aragón	1.650.000,00	165.000,00	82.500,00
<b>Lote 3</b>	Principado de Asturias	700.000,00	70.000,00	35.000,00
<b>Lote 4</b>	Balears, Illes	800.000,00	80.000,00	40.000,00
<b>Lote 5</b>	Canarias	1.850.000,00	185.000,00	92.500,00
<b>Lote 6</b>	Cantabria	350.000,00	35.000,00	17.500,00
<b>Lote 7</b>	Castilla y León	3.000.000,00	300.000,00	150.000,00

<b>Lote 8</b>	Castilla - La Mancha	1.400.000,00	140.000,00	70.000,00
<b>Lote 9</b>	Cataluña	2.000.000,00	200.000,00	100.000,00
<b>Lote 10</b>	Comunidad Valenciana	2.800.000,00	280.000,00	140.000,00
<b>Lote 11</b>	Extremadura	1.000.000,00	100.000,00	50.000,00
<b>Lote 12</b>	Galicia	2.000.000,00	200.000,00	100.000,00
<b>Lote 13</b>	Comunidad de Madrid	12.000.000,00	1.200.000,00	600.000,00
<b>Lote 14</b>	Región de Murcia	1.300.000,00	130.000,00	de 65.000,00
<b>Lote 15</b>	Comunidad Foral de Navarra	300.000,00	30.000,00	15.000,00
<b>Lote 16</b>	País Vasco	900.000,00	90.000,00	45.000,00
<b>Lote 17</b>	La Rioja	250.000,00	25.000,00	12.500,00
<b>Lote 18</b>	Ceuta	600.000,00	60.000,00	30.000,00
<b>Lote 19</b>	Melilla	600.000,00	60.000,00	30.000,00
	<b>Total</b>	<b>40.000.000,00</b>	<b>4.000.000,00</b>	<b>2.000.000,00</b>

Fuente: elaboración propia a partir de la información del PCAP

- En cuanto al **procedimiento de celebración del AM** (cláusula VIII del PCAP), se opta por el abierto valorándose diversos criterios de adjudicación, además del precio, tal y como se muestran en la siguiente tabla:

**Tabla 2 Criterios de adjudicación**

<b>Criterios evaluables mediante fórmulas</b>	<b>Ponderación</b>	<b>Fórmula a aplicar</b>
1.1 Porcentaje de baja medio de licitación	55	Maximizar
1.2 Descuentos por volumen	20	Maximizar
1.3 Variedad de productos	15	Proporcionalidad directa con umbral de saciedad
1.4 Disponibilidad de productos de marca de distribuidor o marca blanca	5	Proporcionalidad directa con umbral de saciedad
1.5 Reducción del importe de pedido mínimo	5	Proporcionalidad directa con umbral de saciedad

Fuente: Elaboración propia a partir de la información de la cláusula XII PCAP

- **La fórmula a aplicar en el criterio a maximizar (1.1)** se calculará del siguiente modo:

*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*

En primer lugar, se calculará el porcentaje de baja de licitación de cada uno de los productos ofertados para cada artículo, respecto al precio máximo de licitación correspondiente. En función del número de productos ofertados para cada artículo, se procederá al cálculo de los siguientes porcentajes:

- *PA1*: porcentaje de baja de licitación del producto marca 1 ofertado para un artículo *i* del anexo I.
- *PA2*: porcentaje de baja de licitación del producto marca 2 ofertado para un artículo *i* del anexo I.
- *PB*: porcentaje de baja de licitación del producto marca de distribuidor o marca blanca ofertado para un artículo *i* del anexo I.

En segundo lugar, se calculará el porcentaje de baja media de licitación para cada artículo (*PXi*), en función del número de productos ofertados por artículo:

- Si para un artículo *i* del anexo I, se oferta un producto marca 1, un producto marca 2 y un producto de marca de distribuidor o marca blanca, para el cálculo del porcentaje de baja media de licitación del artículo *i* se aplicará la siguiente fórmula:

$$PX_i = \frac{PA1 + PA2}{2} * 0,75 + PB * 0,25$$

- Si para un artículo *i* del anexo I, se oferta un **producto marca 1 y un producto marca 2**, para el cálculo del porcentaje de baja media de licitación del artículo *i* se aplicará la siguiente fórmula:

$$PX_i = \frac{PA1 + PA2}{2}$$

- Si para un artículo *i* del anexo I, se oferta un **producto marca 1 y un producto de marca de distribuidor o marca blanca**, para el cálculo del porcentaje de baja media de licitación del artículo *i* se aplicará la siguiente fórmula:

$$PX_i = (PA1 * 0,75) + (PA2 * 0,25)$$

- Si para un artículo *i* del anexo I, sólo se oferta un **producto marca 1**, para el cálculo del porcentaje de baja media de licitación del artículo *i* se aplicará la siguiente fórmula:

$$PX_i = PA1$$

Por último, se calculará el porcentaje de baja media de licitación del licitador (PT) aplicando la siguiente fórmula:

$$PT_i = \frac{\sum_i PX_i}{total\ artículos\ ofertados\ de\ marca\ 1}$$



- **La fórmula a aplicar en el criterio a maximizar (1.2)** se calculará del siguiente modo:
  - Descuento D1 (máximo 10 puntos). Descuento aplicable para pedidos cuyo importe, previo a descuentos por volumen, sea superior a los 5.000,00 € IVA, IPSI o IGIC excluido.
  - Descuento D2 (máximo 5 puntos). Descuento aplicable para pedidos cuyo importe, previo a descuentos por volumen, sea superior a 18.000,00 € IVA, IPSI o IGIC excluido, siendo acumulativo al descuento D1.
  - Descuento D3 (máximo 5 puntos). Descuento aplicable para pedidos cuyo importe, previo a descuentos por volumen, sea superior a 60.000,00 € IVA, IPSI o IGIC excluido, siendo acumulativo a los descuentos D1 y D2.

Siendo la función “Maximizar” la siguiente:

$$C_i = P * X_i / X_{m\acute{a}x}$$

$C_i$ , es la puntuación otorgada a la oferta en función de cada criterio  
 $P$  es la ponderación de cada criterio  
 $X_i$  es la oferta realizada por cada licitador  
 $X_{m\acute{a}x}$  es la mejor oferta realizada para dicho criterio

- En cuanto al criterio **1.3 de la tabla**, se valorará la oferta, por parte de los licitadores, de una **segunda marca** para cada artículo. Se fija un umbral de saciedad del 80%, aunque los licitadores podrán ofertar hasta el 100 % de los artículos del anexo I.
- Igualmente, respecto al criterio **1.4 de la tabla** se valorará la oferta, por parte de los licitadores, de productos de **marca de distribuidor o marca blanca** para cada artículo y se fija un umbral de saciedad del 50%, aunque los licitadores podrán ofertar hasta el 100 % de los artículos del anexo I.
  - La función “Proporcionalidad directa con umbral de saciedad para el criterio 1.3 y 1.4 es:

$$C_i = P * X_i / U_i$$

$C_i$ , es la puntuación otorgada a la oferta en función de cada criterio  
 $P$  es la ponderación de cada criterio  
 $X_i$  es la oferta realizada por cada licitador  
 $U_i$  es el umbral de saciedad

- Para el cálculo del **criterio 1.5** se valorará la **reducción del importe de pedido mínimo**, establecido en 150€, siendo el umbral de saciedad de 30€, aunque los licitadores podrán ofertar un importe inferior.

- La función “Proporcionalidad inversa con umbral de saciedad” es:

$$C_i = P \cdot U_i / X_i$$

- Las ofertas tienen que cumplir con las especificaciones técnicas mínimas requeridas, los precios máximos de licitación y no podrán ser menor o igual a cero euros.
- Además se exigen las **siguientes condiciones** en la presentación de ofertas:
  - Se deben ofertar **al menos un producto de la marca 1 para el 95% de los artículos** (esto es 201 productos de la marca 1). De no ser así, se excluirá al licitador del lote correspondiente.
  - La presentación de ofertas de productos de una segunda marca (no basta con diferente envase) y de productos de marca de distribuidor o marca blanca, está limitada a todos o parte de los artículos para los que se haya ofertado una primera marca.
- Se ha limitado el número de empresas **adjudicatarias a seleccionar para cada lote** en función del valor estimado del lote:
  - En los lotes cuyo valor estimado sea inferior a 1 millón de euros: **3** adjudicatarios máximo.
  - En los lotes cuyo valor estimado sea igual o superior a 1 millón de euros e inferior a 6 millones de euros: **5** adjudicatarios máximo.
  - En los lotes cuyo valor estimado sea igual o superior a 6 millones de euros: **7** adjudicatarios máximo.
- En cuanto a los **contratos basados en el AM** (cláusula XIX del PCAP) se adjudicarán sin que **sea necesario acudir a una segunda licitación** (art. 198.4 TRLCSP).
- Por otro lado, se exige la constitución de una **garantía definitiva** (5% del importe de adjudicación) para cada contrato basado o construir una garantía global para todos los contratos basados cuya cuantía difiere según el lote.
- En cuanto a la ejecución de los contratos basados, se imponen unos **pedidos mínimos de 150€** (excluidos impuestos). Además, en los contratos basados de importe igual o superior a 1.000€ se podrán establecer entregas parciales respetando cada pedido el importe mínimo de 150€.
- El PPT detalla las condiciones que regirán los suministros y sus especificaciones técnicas. Destacan las **normas de calidad** (etiquetas CE, otros certificados de calidad y normativa aplicable sobre la seguridad de los productos). Respecto a la **referencia a determinadas marcas comerciales en la descripción de los artículos** se señala que éstas se indican únicamente con carácter de referencia comparativa en el cumplimiento del/de los estándar/es de calidad requerido/s. Siempre será admisible un producto de una

marca similar a las citadas como ejemplo, en términos de calidad, de rendimiento y exigencias funcionales. Igualmente se detalla qué se considera **productos ecológicos**.

### III. VALORACIÓN

#### III.1 Observaciones generales

Esta autoridad de competencia viene desarrollando una labor activa en el fomento de la competencia en los procesos de aprovisionamiento público, fundamentalmente, a través de dos vías: por un lado, en el marco de sus funciones consultivas (*advocacy*), participando en las fases preparatorias de la licitación realizando recomendaciones sobre el diseño, desarrollo y ejecución de procedimientos para evitar que se introduzcan restricciones injustificadas a la competencia; y, por otro, en el ejercicio de su potestad sancionadora en la persecución de acuerdos anticompetitivos en el marco de los procesos de contratación pública (*bid rigging*).

En esta línea viene remarcando que una política de aprovisionamiento que facilite el acceso de los operadores y que sea transparente constituye un instrumento fundamental para realizar una asignación eficiente del gasto público. Cuando el sector público se aprovisiona en mercados competitivos generará la adquisición de bienes y servicios de mayor calidad a menores precios. Es más, el recurso a procedimientos de contratación abiertos y transparentes contribuye a mejorar la competitividad de las empresas que operan en dichos mercados puesto que la rivalidad entre operadores les lleva a mejorar sus procesos de producción, ajustar el precio de sus ofertas e innovar para competir con mayores garantías de éxito.

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

Asimismo, el hecho de que el sector público busque menores precios lleva a una presión para la reducción de márgenes en las empresas que concurren a estos procesos, generándose efectos procompetitivos que se trasladan también a transacciones dentro del sector privado. Es más, el ahorro presupuestario debería en principio acabar revirtiendo en una menor presión fiscal, algo también positivo para la competencia, pues los costes financieros y de gestión asociados a obligaciones tributarias afectan a las PYMES y a las empresas nacientes proporcionalmente más que a las empresas de mayor tamaño y a los operadores incumbentes.

En particular, dicha búsqueda de eficiencia y ahorro presupuestario a corto plazo debe efectuarse sin menoscabo de los **principios garantes de una competencia efectiva**<sup>4</sup>, entre otros: i) facilitar la libertad de acceso a la licitación, ii) evitar la discriminación entre operadores, iii) reducir los riesgos de concentración del número de operadores y iv) contrarrestar el riesgo de comportamientos colusorios. La salvaguarda de dichos principios será de hecho el mejor pasaporte para asegurar una asignación eficiente de los recursos públicos a corto y a largo plazo.

En este sentido apuntan **las nuevas Directivas europeas de contratación pública**,<sup>5</sup> que impulsan el desarrollo y fomento de las técnicas de racionalización de la contratación y la contratación centralizada de bienes y servicios, siempre supeditado 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<sup>6</sup>. De esta manera, los propios textos normativos europeos reconocen la necesidad de ponderar en la utilización de estas figuras, las ventajas **derivadas de las mismas, con el posible perjuicio para la competencia en los sectores en los que se utilizan**<sup>7</sup>.

A grandes rasgos, **los beneficios derivados de estas figuras** se concretarían en un aumento de la eficiencia económica a través de un ahorro de costes administrativos y un aprovechamiento de economías de escala, así como mejoras en términos de transparencia y publicidad de las licitaciones. Las propias empresas licitadoras también se beneficiarían de la generación de economías de escala en la producción de un bien o servicio facilitando así la presentación de ofertas más competitivas.

No obstante lo anterior, no deben perderse de vista los **riesgos que la utilización de estas técnicas de racionalización de la contratación conllevarían** ya que la concentración de la demanda puede condicionar la dinámica competitiva a medio plazo. Así es, toda vez que estos contratos requerirán en términos generales requisitos de capacidad, solvencia técnica o profesional y económica y financiera, o umbrales de garantías superiores a los que se impondrían en el caso de contrataciones individualizadas, pueden erigirse como barreras de entrada al mercado

---

<sup>4</sup> Recogidas en la Guía sobre Contratación Pública y Competencia de la CNMC.

<sup>5</sup> Si bien en el TRLCSP no se entra a valorar los peligros o aciertos que de la centralización de compras pueden derivarse para la libre competencia, 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 (en sus considerandos 59 y 69) y la Directiva 2014/25/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, relativa a la contratación por entidades que operan en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales (en sus considerandos 70 y 71) si ponen de manifiesto las bondades de estas técnicas de compras centralizadas pero también sus peligros para la competencia.

<sup>6</sup> Igualmente, artículo 196.1 TRLCSP.

<sup>7</sup> En este sentido, véase [IPN/CNMC/010/15](#) Informe sobre el Anteproyecto de Ley de Contratos del Sector Público y [IPN/CNMC/011/15](#) Informe sobre Anteproyecto de Ley sobre procedimientos de contratación en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales.

para pymes y nuevos entrantes, lo que derivaría, en última instancia, en un riesgo de expulsión de los mercados en los que pretendan implantarse<sup>8</sup>.

Por estos motivos, se valora de forma especialmente positiva la remisión de los Pliegos del AM para el suministro de material de oficina por parte del MINHAP, y se recuerda nuevamente la idoneidad de este tipo de informes previos por parte de la CNMC de cara a poder pronunciarse sobre los posibles obstáculos a la competencia efectiva y realizar recomendaciones de mejora de una actuación favorecedora de la competencia por parte de los entes públicos.

### III.2 Observaciones particulares

#### III.2.1. Estudio de mercado y consultas a operadores

En el proceso de preparación del AM de adopción de tipo para el suministro de material de oficina no inventariable, la Dirección General de Racionalización y Centralización de la Contratación (DGRCC) convocó a las empresas y asociaciones del sector a **una sesión pública informativa** el 15 de abril de 2015<sup>9</sup> para presentar las líneas estratégicas que definirían el planteamiento y configuración del AM.

Además, la DGRCC solicitó el parecer de estas empresas y asociaciones empresariales sobre cuestiones concretas que afectan al suministro de material de oficina mediante un **cuestionario**. El tratamiento de la información suministrada ha sido confidencial y se ha destinado exclusivamente para el estudio de mercado que, según la DGRCC, ha servido de base para la redacción de los Pliegos.

Sin duda y como se ha señalado en el [IPN/CNMC/010/15 Informe sobre el Anteproyecto de Ley de Contratos del Sector Público](#), la formación y el conocimiento de los órganos de contratación, tanto del mercado como de los productos y servicios que se requieren, permiten adoptar decisiones que promueven soluciones óptimas y procompetitivas.

Si bien el TRLCSP no contempla estas aproximaciones previas en la fase de preparación de la licitación como forma de asesoramiento a los órganos de contratación, si 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 por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE (D.O.U.E. de 28 de marzo de 2014) y,

---

<sup>8</sup> Véase, [IPN/CNMC/010/15 Informe sobre el Anteproyecto de Ley de Contratos](#). También, OCDE, 'Centralised and Decentralised Public Procurement,' CCNM/SIGMA/PUMA (2000)108, <http://www.oecd.org/governance/procurement/toolbox/keyargumentsforcentralisedanddecentralisedpublicprocurementsystems.htm>

<sup>9</sup> Según la información disponible en este enlace de carácter público: [http://catalogocentralizado.minhap.es/pctw/Publica/Aviso\\_MONI.aspx](http://catalogocentralizado.minhap.es/pctw/Publica/Aviso_MONI.aspx) a la sesión informativa asistieron representantes de más de 35 empresas.

consecuentemente, en el borrador de Anteproyecto de ley que transpone la misma a Derecho nacional.

Así, la Directiva en su artículo 40 prevé las denominadas “**Consultas preliminares del mercado**”. En este sentido, los poderes adjudicadores podrán realizar consultas 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.**

En aras de no afectar a la competencia entre licitadores y de 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.

Se entiende que la finalidad de estas técnicas no es otra que obtener un mejor conocimiento del mercado en el que se aprovisiona el sector público lo que conlleva a su vez aumentar la eficiencia y el mejor diseño de los procedimientos y el objeto de los contratos al reducir las asimetrías, e incluso, la escasez de información de los órganos contratantes.

**No obstante, esta CNMC ya ha señalado las cautelas que deben mantenerse a la hora de realizar estas consultas.** Y es que, sin perjuicio de los aspectos positivos que conlleva un mayor conocimiento del mercado, las consultas a operadores presentan riesgos, derivados de la posible captura del órgano contratante y de vulneración de los principios de igualdad de acceso a licitaciones, no discriminación y no falseamiento de la competencia.

Por ello, se viene recomendando la **introducción de una serie de medidas correctoras** a tener en cuenta a la hora de consultar a los operadores activos en el mercado:

- (i) no organizar reuniones físicas bilaterales ni multilaterales con todos los posibles operadores interesados dado el riesgo de favorecer la colusión entre los mismos;
- (ii) suprimir la posibilidad de consultas a operadores concretos y limitarlas únicamente a expertos o autoridades independientes<sup>10</sup>;

---

<sup>10</sup> Conlleva un considerable riesgo de distorsión de la competencia e incluso de captura del órgano contratante. La doctrina alerta especialmente de los riesgos de las consultas con uno o varios operadores concretos: “ [...] *companies consulted before the launch of a tender and involved in the drafting of the tender specifications can take part in the procurement as long as it does not distort competition nor violate non-discrimination or transparency In the event that a single supplier or a limited*

- (iii) no hacer uso de la posibilidad de consulta a organizaciones y asociaciones empresariales<sup>11</sup>;
- (iv) la introducción de un trámite de audiencia pública en el que se instrumenten estas consultas preliminares, similar al que existe en los proyectos normativos;
- (v) garantizar la máxima difusión de las actuaciones en la web del órgano de contratación para que tengan acceso y posibilidad de realizar aportaciones todos los posibles interesados.

Se observa como en el estudio de mercado que se ha realizado previo a la redacción de los Pliegos de contratación de este AM, **el órgano de contratación no ha seguido las cautelas recomendadas**. Si bien ha publicado en su web la sesión informativa en la que fueron reunidas más de 35 empresas, se desconoce la forma en la que se informó y difundió dicha sesión entre los potenciales licitadores. Se propone además evitar la realización de sesiones presenciales de potenciales competidores por cuanto pueden favorecer la comunicación entre los oferentes y la posible colusión entre ellos por lo que, la aclaración de contenidos, conceptos o detalles debe realizarse a través de otros medios.

En este mismo sentido, se desconoce cuál fue la difusión que se le dio al cuestionario contenido en la web<sup>12</sup>. Entrando a valorar el contenido del mismo, cabe cuestionarse sobre la pertinencia de preguntar a los propios operadores y potenciales licitadores por propuestas de criterios de adjudicación que sean de su interés.

A efectos meramente informativos, se recuerda que tanto la Comisión Europea como esta CNMC<sup>13</sup> han tenido oportunidad de pronunciarse mediante diversas decisiones relativas al mercado de distribución de material de oficina en las que se sancionaba el desarrollo de prácticas restrictivas de la competencia consistentes en la fijación de precios y el reparto de mercados de clientes por los principales operadores.

Se recomienda igualmente **incluir en el estudio previo las licitaciones similares tramitadas por los diferentes entes públicos y de su análisis extraer las conclusiones** necesarias para la redacción de los pliegos del AM. En todo caso, la

---

*number of suppliers are consulted, is hard to imagine that such access will not distort competition” en TELLES& BUTLER (2014) Public procurement award procedures in Directive 2014/24/EU.*

<sup>11</sup> La consulta a asociaciones y organizaciones empresariales presenta importantes riesgos: (i) captura del órgano contratante de modo que la licitación diseñada se acomode a una información del mercado sesgada en beneficio de los operadores (por ejemplo, a través de estimaciones sobrevaloradas de los costes de provisión que determinarían el presupuesto base de licitación); y (ii) aumenta las posibilidades de coordinación y colusión entre operadores al ponerles en contacto y centralizar su interlocución en una organización representativa.

<sup>12</sup> Más allá de la puesta a disposición del mismo en la aplicación CONECTA de la DGRCC, tal y como se señala en la memoria que acompaña a los Pliegos.

<sup>13</sup> Vid. Resolución del Consejo de la [CNC S/0317/10 Material de Archivo](#). Así como las Resoluciones en los [Expedientes S/0316/10 en el asunto Sobres de Papel](#), [S/0318/10 en el asunto Exportación de Sobres](#) y [S/0343/11 en el asunto Manipulado de Papel](#).

información recibida tanto de la sesión informativa como del cuestionario, debería haberse contrastado con dicho estudio<sup>14</sup>.

Adicionalmente, **se recomienda utilizar la información que sobre características del mercado pudiera estar disponible, en especial la contenida en informes de las autoridades de competencia.** A efectos informativos y sin perjuicio del posible desfase temporal, en relación con el mercado de suministro de material de oficina, concretamente, en lo referente al material de archivo<sup>15</sup>, en la Resolución de la CNC de fecha 21 de noviembre de 2012 en el expte. [S/0317/10 Material de Archivo](#), se analizó el sector y se arrojaron las siguientes conclusiones que consideramos de interés, dado su carácter potencialmente estructural<sup>16</sup>:

- Se consideró que este sector presenta los rasgos que de acuerdo con el apartado 118 de las Directrices de la Comisión Europea sobre acuerdos verticales (Diario Oficial de la Unión Europea el 19 de mayo de 2010) caracterizan a un **mercado maduro**, es decir, aquel que ha existido durante cierto tiempo, en el que la tecnología empleada es conocida, está extendida y no ha experimentado cambios importantes, en el que no se producen innovaciones de importancia en materia de marcas y la demanda se mantiene relativamente estable o en descenso.

---

<sup>14</sup> Igualmente, es preciso destacar las prácticas adoptadas en este sentido por otros países. En Irlanda, el Departamento de Finanzas ha elaborado una guía ([Supply Market Analysis](#)) para los órganos de contratación para analizar y conocer los mercados de bienes y servicios a la hora de realizar el aprovisionamiento público. Entre otras cuestiones, se recomienda que para cualquier análisis de mercado la primera fuente de información debe ser aquella que se encuentra publicada (por ejemplo, bases de datos como portales de contratación pública o estadísticos) antes de recurrir a solicitar información a los operadores en el mercado (ej. entrevistas o cuestionarios). Añade que si se requiere información a los potenciales licitadores, será necesario mantener cautelas necesarias ya que probablemente proporcionarán información sesgada: *“There is need for caution in any research work with suppliers as they are likely to be biased towards promoting their own products and services. It is important that a range of suppliers are interviewed since this gives a wider picture of products and markets and reduces potential complaints about bias or favouritism. If you decide to talk to potential suppliers be careful not to make any representations or promises on behalf of the contracting authority or give away any information that is commercially valuable to the contracting authority”*.

<sup>15</sup> Engloba una diversidad de productos como carpetas colgantes, archivadores de plástico y de cartón, carpetas de anillas, índices y separadores, fundas y dossiers, así como carpetas de gomas, subcarpetas y cajas de archivo definitivo.

<sup>16</sup> Las anteriores conclusiones ya se recogen igualmente en la Resolución del Consejo de la CNC de 6 de julio de 2011, [Expte. C-0365/11 HB/IBARRA](#) en el que el sector afectado por la operación es el de productos de archivo que integra los siguientes productos: archivo palanca, plástico flexible, carpetas colgantes, carpetas de anillas, índices y separadores y otros productos de archivo (carpetas de gomas, subcarpetas y cajas para archivo definitivo).

También destacan las Decisiones de la Comisión Europea en materia de control de concentraciones. Destacan la operación recientemente aprobada (10.02.2016) con condiciones [M.7555 Staples-Office Depot](#), la [M.6382 UNIPAPEL](#) / SPICERS y [M.2286 BUHRMANN](#) / SAMAS OFFICE SUPPLIES.



- La oferta de productos de archivo en España se caracteriza por la heterogeneidad, dada la existencia de grandes grupos industriales junto a fabricantes de tamaño medio y pequeños fabricantes.
- Todos estos productos de material de archivo presentan una cierta sustituibilidad entre sí desde el punto de vista de la oferta, dado que por sus características técnicas, utilidad, finalidad y precio, son hasta cierto punto intercambiables y cubren las necesidades del consumidor como productos aptos para el archivo de documentos.
- No obstante, el carácter sustitutivo desde el punto de vista de la demanda no es perfecto, ya que los consumidores no perciben igual todos los productos, debido a que los productos de archivo tienen diferentes precios en función de su capacidad de archivo y su calidad. Además, el diseño de los productos juega un papel relevante para atraer al consumidor. Cuestión aparte es si esto debe ser igual para el sector público, ante lo que en principio debe responderse negativamente.
- La demanda de material de archivo proviene, por un lado, de grandes empresas mayoristas de distribución de artículos de oficina y centrales de compra con elevado poder negociador en base a los grandes volúmenes de compras (canal mayorista). Por otro, la demanda también deriva del canal minorista (pequeñas y medianas empresas) que venden el producto directamente al consumidor final, principalmente compuesto por papelerías y establecimientos de venta al por menor de artículos de oficina, con menor poder negociador debido a sus menores volúmenes de compra, su atomización y su mayor coste de sustitución.

### **III.2.2. Utilización del Acuerdo Marco**

El recurso a los AM se fundamenta en la búsqueda de eficiencia aprovechando las economías de escala generadas. Estas ventajas habrán de ser valoradas a la luz de los riesgos que los mismos entrañan (barrera de entrada al mercado, riesgo potencial de colusión etc.). Esta CNMC siempre ha recalcado la necesidad de ponderar ambas

circunstancias<sup>17</sup> en cada caso<sup>18</sup>, así como la de recomendar la preferencia por la utilización, frente al AM, del denominado Sistema Dinámico de Adquisición<sup>19</sup> (SDA). Esta inclinación tiene su justificación en que durante el AM se produce la imposibilidad de que operadores que no hayan resultado seleccionados puedan incorporarse al mismo, mientras que en el SDA esta circunstancia no se produce.

En efecto, el SDA permite, durante su vigencia, que todos los empresarios interesados puedan presentar ofertas indicativas, siempre que cumplan los criterios de selección, posibilitando que las ofertas se mejoren en cualquier momento. Además, estos sistemas, se desarrollan de acuerdo con las normas del procedimiento abierto a lo largo de todas sus fases (hasta la adjudicación de los correspondientes contratos), lo que es congruente con la apuesta por el procedimiento más garantista de la libre competencia.

En cualquier caso, en el AM que nos ocupa debe acogerse positivamente que se haya optado por fijar una duración de dos años del mismo (no agotando así automáticamente el máximo legal permitido<sup>20</sup>) y en un año de los contratos basados en el mismo. Igualmente, se considera conforme a lo ya recomendado por esta CNMC

---

<sup>17</sup> 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: [“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>.

<sup>18</sup> Estas cuestiones también han sido tratadas por la Autoridad Catalana de la Competencia en [Acuerdos Marco en el ámbito de la contratación pública: Guía para un uso pro-competitivo. Mayo 2013](#)

<sup>19</sup> En las respuestas de la DGRC a los Informes elaborados por la CNMC sobre Pliegos de contratación centralizada, a esta observación viene contestando que « De acuerdo con el artículo 200.3 del TRLCSP, “el desarrollo del sistema, y la adjudicación de los contratos en el marco de éste deberán efectuarse, exclusivamente, por medios electrónicos, informáticos y telemáticos”. Actualmente, la AGE no dispone de un sistema contrastado que le permita utilizar el sistema dinámico por lo que no es una opción en este momento. La coordinación de la implantación de la contratación electrónica compete a la Dirección General del Patrimonio del Estado, que está comenzando a implantar este sistema de licitación electrónica que esta Dirección está analizando para verificar si con ello se podría utilizar el sistema dinámico». Véase por ejemplo, [documento de la DGRCC sobre el 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.](#)

<sup>20</sup> Los límites al recurso de los acuerdos marco vienen establecidos de forma genérica en el artículo. 191 TRLCSP y siguientes: i) no pueden resultar abusivos para la competencia y ii) su plazo máximo es de 4 años.

en anteriores Informes sobre Pliegos de contratación pública, haber limitado la adjudicación de los contratos basados a la vigencia del AM, al mismo tiempo que se limita que la ejecución de los contratos derivados exceda en 6 meses la duración del AM (o sus prorrogas). En todo caso, debe recordarse sobre la posibilidad de recurrir a la prórroga, que esta CNMC viene recomendando que sea siempre interpretada de forma restrictiva por el órgano de contratación, examinando su necesidad, proporcionalidad y mínima restricción, en la medida en que supone el cierre absoluto del mercado durante su vigencia.

### **III.2.3 Objeto del contrato**

En el anexo I del PCAP se relacionan los 211 artículos de material de oficina no inventariable y sus especificaciones técnicas. Efectivamente, para cada artículo se recoge información sobre los siguientes campos: descripción, formato y características técnicas, colores obligatorios, marcas tipo o equivalente, envase de referencia (tipo y contenido) y precio máximo de licitación (antes de impuestos) distinguiendo para los productos de marca 1 y 2, y para la marca de distribuidor o blanca. Conviene recalcar la siguiente condición: para cada artículo, los licitadores pueden ofertar hasta 3 productos (de marca 1 y/o 2 y/o marca de distribuidor) siendo siempre uno de ellos de marca 1.

Del contenido del listado de artículos a suministrar se desprenden implicaciones negativas desde punto de vista de promoción de la competencia y los principios de regulación económica eficiente. Por ello, se realizan las siguientes consideraciones y se propone su replanteamiento.

#### III.2.3.1 Referencias a marcas comerciales

En la descripción de numerosos artículos se hace referencia a marcas comerciales. Debe recordarse que la legislación de contratación pública<sup>21</sup> exige que las prescripciones técnicas vengan determinadas de manera que permitan el acceso en condiciones de igualdad de los licitadores. Se añade que salvo que lo justifique el objeto del contrato, las especificaciones técnicas no podrán mencionar una fabricación o una procedencia determinada o un procedimiento concreto, ni hacer referencia a una marca, patente o tipo, a un origen o a una producción determinados con la finalidad de favorecer o descartar ciertas empresas o ciertos productos. Para ello, se prevé que tal mención o referencia se autorizará, con carácter excepcional, en el caso en que no sea posible hacer una descripción lo bastante precisa e inteligible del objeto del contrato y deberá ir acompañada de la mención «o equivalente».

---

<sup>21</sup> El artículo 117 sobre las reglas para el establecimiento de prescripciones técnicas, del TRLCSP y el artículo 42.4 Directiva 2014/24/UE, sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE.

En el apartado 2.2 del PPT se establecen las prescripciones de *Calidad y gestión de la calidad*, se exige que los productos ofertados deben cumplir como mínimo, las normas que garanticen la calidad de los mismos y contarán con las certificaciones emitidas por la autoridad de certificación competente. Y se añade que en los casos en los que en la descripción de los artículos se haga referencia a determinadas marcas comerciales, éstas se indican únicamente con carácter de referencia comparativa en el cumplimiento del/de los estándar/es de calidad requerido/s. Por tanto, siempre será admisible un producto de una marca similar a las citadas como ejemplo, en términos de calidad, de rendimiento y exigencias funcionales.

Sin perjuicio de lo anterior, se considera oportuno establecer determinadas cautelas adicionales:

- Atendiendo a la naturaleza y objeto del AM en cuestión, no puede justificarse por esta CNMC la necesidad ni la proporcionalidad de hacer referencia a marcas comerciales para el suministro de material de oficina. No puede concluirse que estemos ante un contrato en el que no sea posible hacer una descripción lo bastante precisa e inteligible del objeto del mismo y, por tanto, se autorice a aplicar la excepción que permita acudir a referencias de marcas comerciales
- Las referencias a marcas comerciales constituyen una excepción<sup>22</sup> a las normas generales de contratación en relación con las especificaciones técnicas, lo que implica que su recurso debe ser siempre interpretado de manera restrictiva, de tal manera que le incumbe al órgano proponente de los Pliegos la carga de la prueba de que concurren en este supuesto las circunstancias que justifican la excepción<sup>23</sup>.
- Se recomienda que se elabore un listado de artículos a suministrar en el que se describan las prescripciones técnicas deseadas, así como la calidad requerida en los mismos<sup>24</sup> de forma objetiva. Sirva como ejemplo de diseño de las prescripciones técnicas para el aprovisionamiento público de material de oficina, entre otros, la Guía elaborada por el Ministerio de Economía y Finanzas

---

<sup>22</sup> Véase, [Guía sobre contratación pública y competencia \(CNC\)](#) en la que se recoge esta observación y se incluye como ejemplo ilustrativo una licitación pública para la instalación de un sistema de cableado, en la que se demandaba que el cable a instalar proviniese de un fabricante en particular. De acuerdo con la Ley de contratos del sector público, la especificación de una marca concreta sólo puede establecerse de forma excepcional, y con la única finalidad de hacer una descripción más comprensible del contrato, sin que ello conlleve en ningún caso la exclusión de otros productos que puedan ser considerados equivalentes.

<sup>23</sup> El TACRC se ha pronunciado en este mismo sentido, véase, por ejemplo Resolución 102/2012, de 9 de mayo de 2012.

<sup>24</sup> Considerando que los poderes adjudicadores gozan de libertad para fijar normas de calidad adecuadas utilizando especificaciones técnicas o condiciones de rendimiento del contrato. (Considerando 90 Directiva Contratos)

francés<sup>25</sup>. En este documento se incluyen fichas de cada artículo en el que se describen las características principales y, en su caso, las específicas, de cada artículo sin necesidad de hacer referencia a marcas.

### III.2.3.2 Tratamiento a las marcas de distribuidor o marcas blancas

Sin perjuicio de que los licitadores puedan ofertar hasta tres productos diferentes por artículo (2 marcas y una marca blanca), se configura como una exigencia mínima ofertar al menos un producto de la marca 1 para el 95% de los artículos. Es decir, deben presentar al menos 201 productos de productos marca de tipo 1. De no ser así, se excluirá al licitador del lote correspondiente.

Asimismo, se prevé la posibilidad de ofertar productos de marca 2 (una segunda marca) siempre que se trate de artículos para los que se ha ofertado un producto de marca tipo 1. En igual sentido, se condiciona la presentación de marcas de distribuidor o blanca exclusivamente a artículos para los que se haya ofertado productos de marca. Además, en el listado de productos se determinan precios máximos de licitación que difieren del tipo de marca.

Por lo tanto, **los pliegos del AM establecen un régimen diferenciado en virtud de las marcas ofertadas limitando en gran medida la presencia de marcas de distribuidor o blancas<sup>26</sup> en la licitación.** No se acierta a entender la necesidad de exigir principalmente productos de marca comercial frente a productos de marca de distribuidor por las siguientes razones:

- resulta del todo cuestionable que sea necesario que la Administración deba aprovisionarse de forma preferente de productos de marca comercial (marcas de fabricante), puesto que si se determinan las características y la calidad demandada para los productos, la marca no debe ser una exigencia, de hecho, no debería condicionar la presentación de ofertas, en aras del principio de no discriminación.
- En ese sentido, una vez respetadas las prescripciones técnicas exigibles a los productos demandados, estamos ante un proceso donde lo que prima es obtener la oferta económicamente más ventajosa y no otras supuestas “cualificaciones” del producto.

---

<sup>25</sup> [GUIDE SUR LES FOURNITURES DE BUREAU](#), Ministerio de Economía y finanzas Francés (Observatoire Economique de l'achat public). (2013).

<sup>26</sup> Curiosamente en el PPT se afirma que (punto 2.21 Marca de distribuidor o marca blanca): “Uno de los objetivos prioritarios del presente acuerdo marco, es el de elaborar un catálogo de artículos suficientemente variado para cubrir las necesidades principales de todos los Organismos peticionarios. Teniendo en cuenta que en el mercado existen numerosos productos que cumplen con las especificaciones técnicas mínimas exigidas en el Anexo del PCAP, pero presentan distintas calidades y precios, se establece que los licitadores puedan ofertar, de forma opcional, productos de marca de distribuidor o “marca blanca”.

**Por ello, debe exigirse un trato homogéneo de ambos tipos de productos (de marca y de distribuidor), de forma que no se vincule la posibilidad de presentar uno a la presentación del otro. Sólo debe realizarse un filtro en base a las especificaciones técnicas que deben respetar todos los productos, sean del tipo que sean<sup>27</sup>.**

Además, cabe considerar que los Pliegos establecen unos precios máximos de licitación más reducidos para las marcas de distribuidor o blancas. Con ello, se pone en evidencia que **imponer restricciones a este tipo de productos supone una pérdida de eficiencia, lo cual va en contra de uno de los principios inspiradores de la contratación pública (art. 1 TRCLSP).**

### III.2.3.3 División en lotes

Se ha optado por dividir el objeto del contrato en 19 lotes que se corresponden con las CCAA y las dos Ciudades Autónomas, según expone en la Memoria que acompaña a los Pliegos, “con la finalidad de abrir al máximo la concurrencia” y “permitir la entrada de empresas de distinto tamaño y con diferente nivel de implantación territorial”. No obstante, no se deja constancia del análisis realizado por ese órgano para alcanzar tal conclusión. Por ello, se recomienda justificar a estos efectos, que la decisión tomada es la mejor para fomentar la participación de la concurrencia de licitadores de distinto tamaño.

### **III.2.4 Requisitos de solvencia**

La CNMC viene haciendo especial hincapié en que la elección de unos requisitos de solvencia tanto económica como técnica demasiado rigurosos o exigentes pueden suponer barreras insalvables para aquellos eventuales licitadores que, disponiendo

---

<sup>27</sup> En este mismo sentido se ha pronunciado el TARC en su Resolución nº 017/2012 de 18 de enero de 2012: “*El análisis del precepto transcrito (art. 117.8 TRLCSP sobre prescripciones técnicas y la excepción a la mención a marcas) nos debe permitir adoptar criterio respecto de las alegaciones formuladas por las partes. Ante todo es necesario aclarar que su finalidad no es otra que evitar la posibilidad de que la decisión de adjudicación que deba adoptar el órgano de contratación quede prejuzgada por la propia definición de las especificaciones técnicas de la prestación. Y ello, con el objeto de evitar que mediante esta técnica queden injustificadamente excluidos de los procedimientos de licitación algunos licitadores. Como consecuencia de ello, la referencia a alguno de los supuestos indicados en el artículo en cuestión sólo es posible cuando no quepa hacer una descripción adecuada de la prestación utilizando los medios a que se refieren sus apartados 3 y 4, es decir aplicando sistemas de referencias técnicas elaborados por organismos de homologación o normalización, o en términos de rendimiento o de exigencias funcionales (..)*” “*(...) existe una restricción clara a la concurrencia, en cuanto que el productor o fabricante es único impidiendo el acceso a la licitación, ya sea directamente o a través de sus distribuidores, a otros fabricantes cuyas semillas puedan tener funcionalidades equivalentes. Cabría plantearse la posibilidad de admitir el suministro de semillas de un fabricante determinado, ofrecidas por distintos proveedores o distribuidores, si resultara acreditado que no existen en el mercado otras semillas que puedan considerarse equivalentes.*”

de la capacidad necesaria para una correcta ejecución de los futuros contratos basados en el AM en cuestión, tienen limitado el acceso al proceso de licitación.

A tal fin, se recomienda que los Pliegos de contratación, en lo relativo a los **requisitos mínimos de solvencia técnica y profesional** (cláusula IX.4 del PCAP) tengan presente las siguientes premisas:

- Se exige que los licitadores dispongan de experiencia en la prestación de igual o similar naturaleza que los que constituyen el objeto del AM. Esto se traduce en que el valor global de los suministros efectuados, en el año de mayor ejecución de los últimos cinco años, deberá ser igual o superior a los importes anuales determinados en función del lote al que se licite. Si bien puede entenderse que la finalidad perseguida es asegurar que las adjudicatarias dispongan de la capacidad técnica y logística necesaria para atender a los diferentes pedidos adecuadamente, no obstante, se propone que se reconsidere la conveniencia de exigir tal requisito referido a una anualidad de los últimos cinco años. Sería aconsejable que se especifique y argumente por qué no puede ser más proporcional exigir la media de los últimos años por dar una imagen más fiable de la solvencia de la empresa.
- Se sugiere que se aclare las alternativas disponibles para que las empresas de reciente creación o de vida inferior a los cinco años puedan acreditarla, ya que de otra manera podría interpretarse de la dicción literal de los Pliegos, que se está exigiendo una antigüedad obligatoria de la empresa licitadora de cinco años, lo que podría resultar contrario a la concurrencia. En tal sentido, la declaración de la solvencia debe referirse al período en el que la empresa haya comenzado su actividad en función de la fecha de creación o de inicio de las actividades.
- Adicionalmente, se exige en caso de licitar a diferentes lotes que la cifra de volumen de negocios a acreditar sea la suma del umbral indicado en cada uno de los lotes en los que se licite. En este sentido, se sugiere que se reconsidere tal medida y se reduzcan los importes para minimizar el efecto que esta acumulación implica.
- Se propone que no se utilicen criterios económicos para medir la solvencia técnica y profesional y se reconsidere optar por otros medios de los legalmente establecidos (art. 79 TRCLSP), ya que parece redundante exigir los mismos criterios que se requieren para acreditar la solvencia económica-financiera.

### III.2.5 Presentación de ofertas

El PCAP determina que el plazo de presentación de proposiciones será el que figure en el anuncio en la Plataforma de contratación del sector público, en el DOUE y en el BOE. A estos efectos, se recuerda que el órgano de contratación atendiendo a la complejidad del contrato puede establecer un plazo razonable para la preparación de

las ofertas y que los plazos establecidos en el artículo 159 del TRLCSP, actúan como mínimos legales, de forma que se considera preferible optar por plazos garantistas para la presentación de ofertas de forma que se amplíen las posibilidades de concurrencia para todos los operadores interesados.<sup>28</sup>

Esta CNMC ya se ha manifestado en numerosas ocasiones a favor de plazos amplios ya que se considera que la presentación de ofertas es una fase que incide sobre la competencia de forma troncal, ya que un plazo reducido (aunque ajustado a la norma) obviamente beneficia más a quien se encuentra prestando en la actualidad el servicio o suministro que a quien no está en dicha situación.

En cuanto a la forma de presentación se estipula en el pliego que se presentarán en mano en el Registro General MINHAP. Luego se añade que cuando sean remitidas por correo, se aplicará el artículo 80.4 RGLCAP. En aras de garantizar una mayor accesibilidad de los licitadores a la hora de presentar sus ofertas se estima oportuno facilitar la comunicación a través de medios electrónicos, informáticos o telemáticos, favoreciendo así el aumento del número de participantes en el procedimiento. Si bien en el anexo III del PCAP se pone a disposición de los licitadores el programa para el tratamiento electrónico de ofertas (PROTEO), no se prevé la presentación por medios alternativos al físico. Se recomendaría un replanteamiento de esta situación en línea con lo señalado.

### III.2.6 Valoración de ofertas

La adjudicación de los contratos debe basarse en criterios objetivos que garanticen el respeto de los principios de transparencia, no discriminación e igualdad de trato con el fin de garantizar una comparación objetiva del valor relativo de los licitadores que permita determinar, en condiciones de competencia efectiva, cuál es la oferta económicamente más ventajosa.<sup>29</sup>

En los Pliegos del presente AM se ha optado por valorar las ofertas mediante criterios evaluables mediante fórmulas, lo cual viene siendo acogido positivamente por esta CNMC por cuanto da objetividad y transparencia a esta fase de valoración de las ofertas frente a otros criterios basado en parámetros subjetivos. Los Pliegos determinan **cinco criterios evaluables mediante fórmulas** para la adjudicación del contrato (porcentaje de baja media de licitación, descuentos por volumen, variedad de productos, disponibilidad de productos de marca de distribuidor y reducción del importe de pedido mínimo) aplicándosele una fórmula de maximización para los dos primeros, y un sistema de proporcionalidad directa con umbral de saciedad para los restantes.

---

<sup>28</sup>En este sentido se ha postulado el TACRC, por ejemplo, en su Resolución nº 71/2015 de 23 de enero de 2015: «El cumplimiento de la ley no se establece con un plazo que respete el mínimo sino con un plazo que, además, permita razonablemente la preparación de las ofertas.»

<sup>29</sup> Considerando 90 Directiva.



Del análisis de las puntuaciones y fórmulas de los diferentes criterios se realizan las siguientes **recomendaciones de mejora por cuanto existe una desventaja para los operadores que pudieran presentar marca blanca o de distribuidor y una pérdida de eficiencia en la ponderación de las bajas ofertadas:**

- En el criterio relativo al porcentaje de baja media de licitación, se plantea en un primer lugar una fórmula para determinar el porcentaje de baja media en la que se otorga un peso diferente a las marcas de tipo 1 y 2 (0.75) frente a la marca de distribuidor o blanca (0.25). Se recomienda un trato homogéneo de ambos tipos de productos en línea con lo ya señalado anteriormente.
- Como continuación del cálculo anterior, para determinar el porcentaje de baja media de licitación por licitador, se establece la siguiente fórmula:

$$PT_i = \frac{\sum_i PX_i}{total\ artículos\ ofertados\ de\ marca\ 1}$$

Este sistema puede producir pérdidas de eficiencia dado que no se opta por un mecanismo que favorezca un mayor peso a las bajas en los precios unitarios de aquellos **artículos cuya demanda fuese superior por parte de la Administración**. Un sistema de este tipo permitiría la obtención de mayores ganancias de eficiencia en la adjudicación del presente contrato, con presumiblemente mejoras en las condiciones económicas del mismo, toda vez que la Administración pasaría a valorar con mayor intensidad aquellas ofertas cuyas bajadas se sitúen en los artículos cuyo consumo por parte de la misma fuera mayor. Así, si bien se considera que la estimación de las demandas individuales de cada uno de los artículos presentados puede suponer un ejercicio complejo para el órgano proponente, dichas ponderaciones podrían realizarse en atención a la demanda de grupos de diferentes artículos, y no con respecto a artículos individuales, lo que simplificaría dicha implementación. Se recomienda por tanto una ponderación que tome como valor de referencia fundamental la demanda efectiva de los entes destinatarios del AM de los artículos o grupos de artículos en cuestión.

- Una vez realizado el cálculo de dicha baja media, para la determinación de los puntos correspondientes al criterio de baja media de licitación y para la valoración de los descuentos por volumen, los Pliegos determinan que se procederá a la aplicación de la siguiente fórmula de maximización:

$$C_i = P * X_i / X_{máx}$$

*C<sub>i</sub>*, es la puntuación otorgada a la oferta en función de cada criterio  
*P* es la ponderación de cada criterio  
*X<sub>i</sub>* es la oferta realizada por cada licitador  
*X<sub>máx</sub>* es la mejor oferta realizada para dicho criterio

Se valora positivamente, en línea con otros pronunciamientos anteriores de esta Autoridad de Competencia<sup>30</sup>, que los criterios económicos (porcentajes de bajas medias de licitación y descuentos por volumen), sean los elementos con mayor peso relativo dentro de los criterios de valoración, con una ponderación de 55+20 puntos sobre el total. Así, los parámetros económicos objetivos predominan sobre otros criterios basados en juicios de valor toda vez que los mismos revelan de modo más acertado el grado de eficiencia de los diferentes licitadores.

Asimismo, 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 diferencia de lo que sucede en otros criterios, 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 o descuentos, obtengan una puntuación cero.

También se valora positivamente que en el modelo de valoración del precio se atribuya la mayor puntuación a la oferta más baja, en este caso el mayor porcentaje de baja con respecto al presupuesto de licitación, y ésta no se encuentre vinculada a otras cuestiones como la relativa proximidad de la oferta a la media aritmética de las ofertas económicas, mecanismo que perjudicaría a la oferta económicamente más ventajosa.

En el caso presente, la fórmula vincula la obtención de puntos a la mejor oferta realizada, que obtendrá la totalidad de los mismos, y a partir de la cual se establecería el reparto de puntos proporcionalmente para las siguientes ofertas. Así, si se tiene en cuenta que de acuerdo con el artículo 87.1 del propio TRLCSP, los órganos de contratación deberán plantear los presupuestos de sus contratos de la manera más ajustada a la realidad del mercado, es de esperar que se produzca una concentración de todas las ofertas presentadas en horquillas cercanas a dicho presupuesto de licitación.

Esta circunstancia, en conjunción con fórmulas como la presentada con un reparto total de los puntos entre las ofertas, podría dar lugar a que pequeñas diferencias en precios o bajadas ofertadas dieran lugar a grandes diferencias de puntuación entre oferentes. De este modo, la división que *a priori* hubiese realizado el órgano de contratación entre criterios económicos y otros, podría verse desvirtuada en la práctica, por lo que se recomienda la búsqueda de fórmulas alternativas que pudieran tener en cuenta este planteamiento.

---

<sup>30</sup> Puede consultarse entre otros el Informe [INF/DP/0012/14](#) informe sobre los Pliegos del contrato de servicios postales de la Administración General del Estado (fase I).

- En cuanto al criterio de descuentos por volumen, los Pliegos cifran la valoración total de los descuentos en 20 puntos, 10 de los cuales para aquellos pedidos con importes superiores a 5.000 euros, y 5 puntos respectivamente para los pedidos de más de 18.000 y 60.000 euros. Como se observa, este sistema puntúa con el doble de intensidad a aquellos descuentos que se oferten sobre los pedidos de inferior cuantía (aquellos desde 5.000 a 18.000 euros).

Análogamente al razonamiento empleado en el caso de la ponderación de las bajas en los presupuestos unitarios, ante el desconocimiento de la razón que justifica estos valores se recomendaría al órgano proponente verificar, en caso de que no lo haya hecho con anterioridad, la adecuación de dichas ponderaciones a la realidad de las demandas por éste realizadas, de tal modo que se favorezca con más puntos aquellos descuentos realizados en la horquilla de más frecuencia de uso por parte de los entes públicos destinatarios del AM en el caso concreto de este tipo de bienes.

Asimismo, han de valorarse cuidadosamente los puntos otorgados en especial a la horquilla correspondiente a los pedidos de mayor facturación, toda vez que cuanto menor sea la valoración, menos incentivos tendrán los operadores a presentar descuentos en estos pedidos de gran volumen, pudiendo suponer de facto pérdidas económicas para la Administración. Por ejemplo, de la comparación con las puntuaciones otorgadas a otros criterios, se observa como los puntos que una empresa podría obtener por la puesta a disposición de productos de marca blanca serían los mismos que podrían obtenerse de estos descuentos de gran volumen, con el consiguiente perjuicio económico para la Administración en el caso de que la empresa decida no realizar una oferta agresiva en este punto, por lo que se recomienda que el órgano proponente valore si ambas cuestiones serían igualmente importantes a la hora de determinar los puntos de adjudicación.

Asimismo, cabría valorar si los esfuerzos económicos de una empresa para obtener un punto en este apartado (criterio de descuentos por volumen) serían análogos a los realizados en el criterio de baja económica, ya que en caso contrario, el resultado de la licitación podría derivar en soluciones no óptimas.

- En cuanto a los criterios relativos a la variedad de productos y disponibilidad de productos de marca de distribuidor o marca blanca, se considera que su diseño abunda en la ya mencionada con anterioridad menor importancia relativa que el órgano proponente realiza con respecto a las denominadas marcas blancas, al otorgar una valoración de 15 puntos para la variedad de productos (que se entiende serán productos de una segunda marca no marca blanca) frente a los 5 puntos que podrían obtenerse por la presentación de productos de marca del distribuidor. Asimismo se observa igualmente esta discriminación por productos de segunda marca frente a los de marca de distribuidor, al situar el umbral de

saciedad de los primeros en un 80% frente al 50% de los segundos. Se recomienda, con independencia de las observaciones que con posterioridad se realicen sobre los umbrales de saciedad, un trato homogéneo de ambos tipos de productos en línea con lo anteriormente señalado.

En relación con las fórmulas de aplicación para la valoración de ambos criterios, se recomendaría, por seguridad jurídica, una aclaración de si el parámetro  $U_i$  de umbral de saciedad, se calcula en el caso del criterio de variedad de productos, sobre el total de los 211 artículos (lo que dado que éste se sitúa en el 80% se correspondería con 168'8 artículos), sobre el total de los 201 artículos que como mínimo tiene que presentar un licitador (siendo por tanto 160'8 artículos ) o sobre el 80% de los artículos que finalmente un licitador presente.

- Respecto a la fijación de umbrales de saciedad tanto a los criterios variedad de productos y disponibilidad de productos de marca de distribuidor como al criterio relativo a la reducción del importe de pedido mínimo, cabe recordar que esta Autoridad ya se ha pronunciado en numerosas ocasiones: debería renunciarse al establecimiento de este tipo de umbrales en la valoración del criterio económico, puesto que a través de ellos se está penalizando a las ofertas más baratas de tal modo que, por debajo de ese determinado límite o umbral, aunque bajen el precio ofertado, no obtienen una mayor puntuación. Si bien en los criterios en los que se aplica en este AM no son de valoración económica) sí que afectan a la variedad del catálogo que se pretende conseguir con el AM. Además de no comprenderse la racionalidad perseguida con estas medidas (por ejemplo, el establecer un umbral de saciedad por debajo del cual no pueden hacerse pedidos), se recomienda al órgano proponente que justifique esta medida o en caso contrario proceda a su replanteamiento.

### **III.2.7 Contratos basados en el Acuerdo Marco**

Respecto a la ejecución del AM (cláusula XIX) deben resaltarse como negativa la decisión de no garantizar que haya concurrencia en las segundas licitaciones para la adjudicación de los contratos basados en el AM. El órgano proponente no justifica la racionalidad de tal decisión. Se recomienda una justificación a este respecto sobre la base de los principios de regulación económica eficiente y mínima restricción competitiva y, en caso de no superar dicho test, su replanteamiento.

Por otro lado, debe tenerse en cuenta que en función del valor estimado del lote, se ha optado por limitar el número de adjudicatarios (lotes de menos de 1 millón de euros, el número máximo de adjudicatarios será de 3; lotes de valor estimado sea igual o superior a 1 millón de euros e inferior a 6 millones de euros, el número máximo de adjudicatarios será de 5 y en aquellos de valor estimado igual o superior a 6 millones de euros, se designará a 7 adjudicatarios como máximo). Atendiendo a la finalidad del AM que es crear un catálogo variado de materiales de oficina no inventariables, no se acierta a comprender la racionalidad de la medida, por lo que igualmente se

recomienda una justificación sobre la base de los principios de regulación económica eficiente y su replanteamiento en caso de no superarse dicho test.

### **III.2.8 Prescripciones en materia de defensa de la competencia**

Esta CNMC considera conveniente incluir en los Pliegos una cláusula en la que se haga referencia a las infracciones de competencia en materia de contratación pública<sup>31</sup>. De esta manera, se recomienda mencionar expresamente que la colusión entre empresas se encuentra prohibida por el artículo 1 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia<sup>32</sup>. De acuerdo a su artículo 62 podría ser considerada infracción muy grave, en cuyo caso, el artículo 63 contempla la posibilidad de imponer una multa que podría alcanzar el 10% de la cifra total de negocios de la empresa, o, cuando no fuera posible delimitarla, una multa de más de 10 millones de euros. Asimismo, de acuerdo con el artículo 61.2 de la LDC, dicha conducta no sería únicamente imputable a la empresa que directamente la ejecute sino también a las empresas o personas que la controlan.

Es más, el falseamiento de la competencia en licitaciones públicas no sólo constituye una infracción administrativa, sino que puede constituir un ilícito penal. El artículo 262 del Código Penal establece que quienes alteren los precios en concursos y subastas públicas pueden ser sancionados con penas de prisión de uno a tres años, inhabilitación especial para licitar en subastas judiciales y multa de doce a veinticuatro meses, así como la posible pena de inhabilitación especial para contratar con las Administraciones Públicas por un periodo de tres a cinco años.

Finalmente, convendría recordar que la Disposición Adicional vigésima tercera del TRLCSP recoge la obligación de los órganos de contratación, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado y de los órganos competentes para resolver el recurso especial en materia de contratación pública, de notificar a la CNMC los hechos observados que puedan constituir infracciones a la legislación de defensa de la competencia. Del incumplimiento de esta obligación podría derivarse responsabilidad administrativa.

## **IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

La CNMC ha analizado las implicaciones de los Pliegos que rigen la celebración del Acuerdo Marco para la adopción de tipo de los suministros de material de oficina no inventariable desde el punto de vista de la competencia efectiva en los mercados y la

---

<sup>31</sup> Esta propuesta de texto a incluir en los Pliegos ya fue recomendada en la [Guía sobre contratación pública y competencia \(CNC\)](#).

<sup>32</sup> La colusión entre oferentes en los procedimientos de licitación, pueden causar graves perjuicios a las compras públicas, elevando precios o disminuyendo la calidad de los bienes y servicios contratados y, menoscabando así los efectos de un mercado competitivo. Véanse por ejemplo, [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](#).

regulación económica eficiente y, en consecuencia, realiza las siguientes recomendaciones:

- Se advierte que las consultas a operadores para conocer el mercado y configurar el proceso de licitación presentan riesgos derivados de la posible de captura del órgano contratante y de vulneración de los principios de igualdad de acceso a licitaciones, no discriminación y no falseamiento de la competencia. En este sentido, se recomienda la introducción de medidas correctoras a la hora de consultar a los operadores activos en el mercado, tales como, evitar la realización de sesiones presenciales de potenciales licitadores por cuanto pueden favorecer la comunicación entre los oferentes y la posible colusión entre ellos. Igualmente, se sugiere incluir en el estudio previo las licitaciones similares tramitadas por los diferentes entes públicos e incluso suministrarse de otras fuentes públicas. y de su análisis extraer las conclusiones necesarias para una mejor redacción de los Pliegos. Se viene señalando por la Autoridad de Competencia la preferencia por la utilización del denominado Sistema Dinámico de Adquisición frente al Acuerdo Marco. Esta inclinación tiene su justificación en que durante la vigencia del AM se produce la imposibilidad de que operadores que no hayan resultado seleccionados puedan incorporarse al mismo, mientras que en el SDA esta circunstancia no se produce al ser un procedimiento abierto a la concurrencia durante toda su vigencia.
- Se recomienda la elaboración de un listado de artículos a suministrar en el que se describan las prescripciones técnicas deseadas, así como la calidad requerida en los mismos de forma objetiva, sin referencias a marcas comerciales. La referencia a determinadas marcas está permitida excepcionalmente por la legislación, lo que implica que su recurso debe ser siempre interpretado de manera restrictiva y que le incumbe al órgano de contratación la carga de la prueba de que concurren en este supuesto las condiciones que la justifican. Atendiendo a la naturaleza y objeto del AM en cuestión, no puede justificarse la necesidad ni la proporcionalidad de hacer referencia a marcas comerciales para el suministro de material de oficina.
- Se cuestiona el régimen diferenciado en virtud de las marcas ofertadas y la necesidad de exigir que la Administración deba aprovisionarse de forma preferente de productos de marca comercial (marcas de fabricante), puesto que si se determinan las características y la calidad demandada para los productos a suministrar, la marca no debe ser una exigencia, de hecho, no debería condicionar la presentación de ofertas, en aras del principio de no discriminación. Por ello, se recomienda un trato homogéneo de ambos tipos de productos (de marca y de distribuidor), debiéndose exclusivamente, exigir las especificaciones técnicas que deben respetar todos los productos.

- Se propone evitar el recurso a criterios económicos para acreditar la solvencia profesional y técnica que ya son requeridos para acreditar la capacidad económica así como prever medios alternativos de acreditación para las empresas de reciente creación. Asimismo, se recomienda rebajar el umbral de solvencia para los licitadores que vayan a presentar ofertas a varios lotes.
- Se propone prever medios alternativos al físico para la presentación de ofertas en aras de garantizar una mayor accesibilidad de los licitadores a través de medios electrónicos, informáticos o telemáticos.
- Se realizan varias observaciones y recomendaciones en relación con la valoración de las ofertas. En primer lugar, respecto a los criterios económicos se recomienda la eliminación de la desventaja de las marcas de distribuidor o blancas, así como un replanteamiento de la fórmula que permita puntuar con mayor intensidad las bajas económicas en aquellos productos de mayor consumo por parte de la Administración. Asimismo, se insta al desarrollo de un modelo que reparta los puntos proporcionalmente en el que se mitiguen las posibles situaciones en las que pequeñas diferencias en precios o bajadas ofertadas dieran lugar a grandes diferencias de puntuación entre oferentes. En relación con los descuentos ofertados, se recomienda que la puntuación de las diferentes horquillas esté basada en las horquillas de productos más comunes a la hora de realizar pedidos, aumentando de este modo las ganancias de eficiencia para la Administración. Por último, en relación a los criterios relativos a la variedad de productos, se abunda en la necesidad de un trato homogéneo entre marcas así como la justificación de existencia y aclaración del método de cálculo del umbral de saciedad.
- Se recomienda el replanteamiento de limitar el número de adjudicatarios en cada lote de conformidad con los principios de necesidad y proporcionalidad y en lo concerniente a la adjudicación de los contratos basados en el AM, se aconseja que se acuda a una segunda licitación que garantice la concurrencia.
- Se considera conveniente incluir en los Pliegos una cláusula en la que se haga referencia a las infracciones de competencia en materia de contratación pública.

