



Analizado el 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, emitido por esa Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, se realizan las siguientes alegaciones a las observaciones formuladas:

1. Utilización del acuerdo marco

Señala el informe que la utilización de la figura del acuerdo marco, frente al sistema dinámico de contratación supondrá el cierre efectivo del mercado durante el periodo de duración del mismo, dejando fuera a las empresas de nueva creación, siendo éste un sector muy dinámico donde, se presume, hay altas y bajas continuas de empresas.

No obstante, tanto la duración del propio acuerdo marco (un año con posibilidad de una prórroga de 6 meses), como los laxos criterios de solvencia exigidos para que las empresas puedan licitar, así como los poco exigentes criterios de valoración de las ofertas, mitigan los posibles efectos que sobre la competencia pueda tener este acuerdo marco, pues pretenden la adjudicación al mayor número posible de empresas que presenten oferta, siempre que cumplan con unas mínimas exigencias de solvencia.

Adicionalmente, el recurso a la figura del acuerdo marco en lugar del sistema dinámico de contratación cumple con otros objetivos que pretende conseguir el propio sistema estatal de contratación centralizada, como es la reducción de los costes administrativos en la tramitación de los expedientes de contratación, para lo que una reducción de los plazos para la licitación de los contratos derivados juega un papel esencial, como permite la regulación del acuerdo marco. Mientras que la regulación de la adjudicación de los contratos en el marco de los sistemas dinámicos de contratación, especialmente en el caso de contratos sujetos a regulación armonizada, demora este trámite al requerir



nuevamente la publicación de un anuncio simplificado, invitando a cualquier empresario a presentar una oferta indicativa, antes de la convocatoria de la licitación del contrato.

Por otra parte, esta Dirección General de Racionalización y Centralización de la Contratación no cuenta en la actualidad con las herramientas informáticas que permitan dar cumplimiento a esta exigencia legal, aunque asimismo considera que la figura del sistema dinámico puede desplegar toda su virtualidad en otro contexto de adquisiciones en las que existe una mayor homogeneidad entre los productos ofertados en el mercado, tales como material de oficina, productos sanitarios de un solo uso, etc.

En otro orden de cosas cabe señalar que ese “cierre efectivo del mercado” mencionado en el informe, totalmente avalado por la normativa española y también por la comunitaria, máxima garante de la promoción de la competencia en la contratación pública europea, encuentra su motivación en la conveniencia de facilitar la tramitación de contratos de características homogéneas que se repiten en el tiempo, siendo esta facilidad algo que beneficia tanto a organismos compradores como a empresas. En consecuencia, aunque en una visión simplista y reduccionista pueda parecer que un acuerdo marco restringe la competencia lo que hace es establecer unas reglas de juego que regirán un conjunto de contratos durante un periodo de tiempo prefijado, promoviendo particularmente la competencia al incitar a los licitadores a hacer ofertas atractivas puesto que el negocio potencial que se les plantea es mayor que el de un contrato individual, y ayudándoles mediante el empleo de este mecanismo de racionalización de la contratación a planificar su estrategia y funcionar de una manera más competitiva.

Por otra parte, la reducida duración señalada para este acuerdo marco (un año prorrogable por otros seis meses) es un claro elemento a favor de la no limitación de la concurrencia. Por dinámico que sea el sector en sus altas y bajas, con una duración tan restringida como la que se plantea en este procedimiento, la probabilidad de excluir empresas es remota tendiendo a nula.



En otro orden de cosas cabe indicar que la política de centralización de adquisiciones tiene como objetivo principal la racionalización de la contratación, y por ello las empresas que resulten adjudicatarias en estos procesos centralizadores serán las que, en estricta aplicación de los criterios de valoración del pliego resulten más adecuadas a las necesidades de la administración.

2. Solvencia económica y financiera y técnica o profesional

Señala la CNMC, en relación con la solvencia económica y financiera, que la exigencia de un volumen de negocios superior a 1.000.000€ en al menos uno de los tres últimos ejercicios puede resultar excesiva, pues dado el valor estimado del acuerdo marco, presumiblemente el importe medio por operación no sería muy elevado. Y añade que este requisito expulsaría a muchas empresas del sector, al inferir que el volumen anual de negocios de las empresas del Subsector 4655 (comercio al por mayor de muebles de oficina) se encuentra en torno a 1.000.000€.

Asimismo, en relación con la solvencia técnica requerida, el informe afirma que la exigencia de, al menos, dos contratos de suministro de productos del tipo al que las empresas oferten por importe superior a 50.000€ es redundante e innecesaria respecto de los criterios de solvencia económica exigidos en el pliego, pues la solvencia técnica debería centrarse en acreditar la capacitación técnica para llevar a cabo el negocio concreto; y señala, igualmente, que debería garantizarse una vía para acreditarse la solvencia técnica de nuevas empresas que no tengan experiencia en el sector.

En contestación a estas cuestiones es preciso señalar que, de acuerdo con los datos con los que cuenta esta Dirección General, y tal y como prevé el propio texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, (en adelante TRLCSP), pueden contratar con el sector público las uniones temporales de empresas, sumándose en este caso los volúmenes de negocios individuales



de cada empresa que la integra, a los efectos de cumplir los requisitos de solvencia económica requeridos.

Por otro lado, dado el elevado número de organismos peticionarios que integran el sistema de contratación centralizada estatal que incluye a la Administración General del Estado, sus Organismos autónomos, Entidades gestoras y Servicios comunes de la Seguridad Social y demás Entidades públicas estatales, unido a la dispersión territorial de los mismos, al contar con un importante número de organismos de Comunidades Autónomas y Entidades Locales adheridos, implican la necesidad de que las empresas adjudicatarias del acuerdo marco posean una solvencia tanto económica como técnica mínima que garantice el correcto cumplimiento de todos los contratos basados en el acuerdo marco que se formalicen, con independencia de su cuantía y del lugar previsto para su entrega. Solvencia mínima que esta Dirección General cifra en un volumen de negocios anual de 1.000.000 € en al menos uno de los tres últimos ejercicios disponibles, en función del año de creación de la empresa y en la ejecución de, al menos, dos contratos de importe superior a 50.000€ cada uno.

A juicio de esta Dirección General, el volumen de contratos de importe superior a 50.000 € tramitados en un solo año (138 en 2013, por un importe total de, aproximadamente 11.000.000 €), justifica que se exija esta solvencia técnica a las empresas para presentar oferta, que implica una experiencia previa en el sector y una implantación que les capacita para el correcto cumplimiento de cualquier tipo de contrato en el plazo y con las condiciones exigidas en los pliegos, con independencia del importe del contrato y del lugar de entrega. De este modo se restringe en cierta manera el libre acceso a la licitación para todas las empresas, en beneficio de una estabilidad y seguridad en el cumplimiento de los contratos derivados que ahorra costes en la tramitación de expedientes de resolución contractual por incumplimiento de las empresas. En todo caso, se trata de requisitos de solvencia poco exigentes que busca garantizar la existencia de una competencia efectiva en la licitación de los contratos derivados del acuerdo marco.



Cabe indicarse igualmente que el acuerdo marco no excluye a empresas que acaban de nacer desde el momento en que la acreditación de solvencia se refiere a la cifra de negocios disponible en al menos uno de los tres últimos ejercicios. Una empresa que no puede acreditar su actividad ni siquiera en relación con un ejercicio probablemente no contará con una estructura técnica y financiera adecuada para responder a las necesidades que se pretenden cubrir aquí, lo que no obsta para que tenga numerosas oportunidades de negocio en otros nichos de cliente (sector doméstico, corporativo, etc).

Señala el informe que se trata de un sector donde existe relativa estandarización, afirmación que no comparte este órgano de contratación: la adquisición de mobiliario es el paradigma de la no estandarización ni uniformización en la compra, puesto que en este tipo de suministros conviven productos de muy distinto nivel de calidad y precio, y donde además el componente estético, , dificulta el establecimiento de prescripciones técnicas a la hora de comprar y añade complejidad a la valoración tanto técnica como económica de las ofertas, máxime en un contexto normativo como el actual en el que se exige un tratamiento separado a los criterios de adjudicación dependientes de juicio de valor frente a los criterios de mera aplicación de fórmulas.

El dato señalado en el informe de que “volumen de negocio por empresa en los subsectores 4665 (Comercio al por mayor de muebles de oficina) y 4666 (Comercio al por mayor de otra maquinaria y equipo de oficina) ronda precisamente 1.000.000€.” no hace sino poner de manifiesto que la cifra de solvencia señalada en el pliego es correcta e incluso conservadora si se tiene en cuenta la información remitida a este órgano de contratación por asociaciones del sector.

El hecho de que un valor medio sea “X” no implica que la gran mayoría de empresas no lo alcanzará. Y deducir que los valores medios están sesgados al alza no es una valoración correcta. De hecho en los estudios realizados por este órgano de contratación para analizar la fórmula más equilibrada de solvencia se tuvo en cuenta, entre otros datos, la



evolución económica de las empresas adjudicatarias del acuerdo marco anterior, que son 52, de las cuales más del 70% son PYMEs, no grandes empresas.

Finalmente respecto a la afirmación de que el requisito de los contratos por importe de 50.000 € es redundante e innecesario, este órgano de contratación también discrepa, pues se trata de un requisito que puede ayudar a las propias empresas a valorar si lo que se espera de ellas como suministradoras de la administración pública es una prestación para la que están técnica y económicamente preparados.

3. Criterios de adjudicación del acuerdo marco

Señala el informe analizado, que resulta difícilmente justificable no utilizar el criterio del precio en la adjudicación del acuerdo marco y recomienda su inclusión con una ponderación mayoritaria. Adicionalmente, cuestiona la inclusión del criterio del número de provincias en las que se dispone de asistencia técnica propia o concertada, teniendo en cuenta que las sedes de los destinatarios del acuerdo marco se encuentran muy concentradas geográficamente, y propone la reformulación de este criterio como el tiempo máximo de respuesta al que la empresa se compromete a prestar asistencia técnica.

Efectivamente, puede llamar la atención que no se recoja tal criterio, si bien se explica por el enfoque que se ha dado a este acuerdo marco en el que no existe una predeterminación de productos a adjudicar, sino unas condiciones de prestación mínimas que deben cumplir los productos, posponiendo a fase de contrato basado la valoración tanto del precio, como de la calidad.

A tratarse de un acuerdo marco en el que no están establecidos todos los términos, será en la licitación de cada contrato derivado del acuerdo marco donde se valore el criterio del



precio, una vez que se concrete el producto que se vaya a adquirir. En la adjudicación del acuerdo marco, sin embargo, los criterios de valoración se refieren a condiciones de prestación de modo genérico, no vinculado a ningún producto en particular, puesto que no se pretende en este momento la creación de un catálogo de productos, sino de empresas que pueden satisfacer un conjunto de contratos con determinado nivel de compromiso en la prestación. En la licitación de cada contrato derivado del acuerdo marco puedan ofertar los productos que mejor se adecúen a los específicos requerimientos de los organismos petitionarios y donde el criterio del precio tendrá, tal y como se exige en el pliego, una ponderación mayoritaria.

En un acuerdo marco con no todos los términos definidos como es éste, es algo habitual no dar valor al precio, máxime cuando se trata de prestaciones absolutamente “a medida” y en las que es imposible determinar a priori un escenario de precios, particularmente cuando en el contexto acuerdo marco van a realizarse adquisiciones muy variopintas como son las de mueble clásico, mueble para centros penitenciarios, mueble para laboratorio, etc.

En cuanto al criterio del número de provincias en las que se dispone de asistencia propia o concertada, conviene destacar que a través del sistema estatal de contratación centralizada compran muchos organismos con presencia geográfica dispersa, además de que se han adherido un gran número de organismos de Comunidades Autónomas y de Entes Locales cuya sede no se encuentra en Madrid, por lo que la dispersión de los pedidos hace esencial que se valore dicho criterio y se asignen puntos en función de él.

Nuevamente éste es un requisito que puede ayudar a las propias empresas a valorar si lo que se espera de ellos como suministradores de la administración pública es una prestación para la que están técnica y económicamente preparados sin poner en riesgo la estructura de su empresa.



No obstante lo anterior, cabe concluir que, aun teniendo presencia en una sola provincia es perfectamente factible alcanzar la puntuación necesaria para ser adjudicatario del acuerdo marco a través del resto de criterios.

4. Contratos basados en el acuerdo marco

Por último, el informe analizado recomienda extender el sistema de licitación de los contratos sujetos a regulación armonizada a los que no lo son, de modo que para la licitación de todos los contratos basados en el acuerdo marco se invite a todas las empresas adjudicatarias del acuerdo marco a presentar oferta en lugar de admitir la reducción a un mínimo de tres ofertas la licitación a realizar en los contratos no sujetos a regulación armonizada, reducción prevista legalmente.

En este sentido, esta Dirección General considera de suma importancia la diferenciación de ambos supuestos, tal y como permite el TRLCSP, pues ayuda a lograr un equilibrio entre la garantía del principio de competencia efectiva entre las adjudicatarias del acuerdo marco durante la vigencia del mismo, y el principio de eficacia y celeridad en la tramitación, que igualmente contribuye a lograr ahorros de fondos públicos ya que genera una importante reducción de los costes derivados de la gestión administrativa de los expedientes de contratación. La exigencia de consultar a todas las empresas adjudicatarias en el acuerdo marco y el examen de sus ofertas por los organismos petitionarios en el caso de expedientes de escasa cuantía puede tener efectos desfavorables en términos de una utilización eficiente de los recursos públicos.

Por otra parte no parece eficiente para la economía de las propias empresas adjudicatarias del acuerdo marco el presentar oferta sistemáticamente a todas las licitaciones a las que sean invitados, puesto que la preparación de ofertas conlleva en sí misma unos gastos que



en muchos casos no se verían compensados al no resultar adjudicatarios del respectivo contrato derivado.

Debe tenerse en consideración asimismo que el organismo destinatario de la concreta prestación puede, en función de su necesidad y sobretodo del tiempo y recursos con que cuente para ejecutar la valoración, decidir extender esa consulta a más de tres empresas.

5. Criterio precio en los contratos basados

La última observación del informe recomienda una previsión que está recogida en el pliego: que el criterio de valoración precio en fase de contrato basado tenga, al menos, un peso del 51% que es precisamente lo que prevé el pliego del acuerdo marco.