

INFORME SOBRE EL CONTRATO PARA LA FABRICACIÓN Y DISTRIBUCIÓN MEDIANTE EL SISTEMA PERSONALIZADO VÍA INTERNET, PEDIDOS EXTRAORDINARIOS, O BIEN SISTEMA TRADICIONAL DE ARTÍCULOS CORRESPONDIENTES AL EQUIPO BÁSICO, EQUIPO DE COMBATE Y UNIFORMIDAD DE TRABAJO EN EL ÁMBITO DEL MINISTERIO DE DEFENSA

INF/CNMC/484/23

4 de marzo de 2024

www.cnmc.es

INFORME SOBRE EL CONTRATO PARA LA FABRICACIÓN Y DISTRIBUCIÓN MEDIANTE EL SISTEMA PERSONALIZADO VÍA INTERNET, PEDIDOS EXTRAORDINARIOS, O BIEN SISTEMA TRADICIONAL DE ARTÍCULOS CORRESPONDIENTES AL EQUIPO BÁSICO, EQUIPO DE COMBATE Y UNIFORMIDAD DE TRABAJO EN EL ÁMBITO DEL MINISTERIO DE DEFENSA

Expediente nº: INF/CNMC/484/23

SALA DE COMPETENCIA

Presidenta

D^a. Cani Fernández Vicién

Consejeros

D^a. María Jesús Martín Martínez

D. Bernardo Lorenzo Almendros

D. Xabier Ormaetxea Garai

Secretario del Consejo

D. Miguel Bordiu García-Ovies

En Madrid, a 4 de marzo de 2024.

Vista la solicitud de informe de la Dirección de Asuntos Económicos del Ejército de Tierra (Ministerio de Defensa), sobre la documentación preparatoria del contrato para la fabricación y distribución mediante el sistema personalizado vía internet, pedidos extraordinarios, o bien sistema tradicional de artículos correspondientes al equipo básico, equipo de combate y uniformidad de trabajo, que tuvo entrada en la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) el 10 de noviembre de 2023, en ejercicio de las competencias que le atribuye el artículo 5.2 de la [Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la CNMC](#), la Sala de Competencia acuerda emitir el presente informe.

1. ANTECEDENTES

El Ministerio de Defensa destaca tanto por el impulso de la planificación de sus compras públicas como de la contratación centralizada como forma de racionalizar la contratación con el fin de lograr economías de escala, una mayor estandarización de las adquisiciones y una mejora de los procedimientos contractuales. Estas iniciativas tienen su reflejo en los Planes Anuales de Contratación Centralizada del Ministerio de Defensa (PACC).

En este contexto, se ha remitido para informe a esta CNMC los borradores de pliegos elaborados por la Junta de Contratación del Ejército de Tierra que rigen el **contrato de suministro para la fabricación y distribución mediante el sistema personalizado vía internet, pedidos extraordinarios, o bien sistema tradicional de artículos correspondientes al equipo básico, equipo de combate y uniformidad de trabajo en el ámbito del Ministerio de Defensa**¹.

Los artículos incluidos en el contrato son los necesarios para el personal del Ejército de Tierra, según establece la Norma General 03/19 “Vestuario y Equipo Personal” para el ejercicio de sus funciones. Estas prendas son las utilizadas reglamentariamente tanto en territorio nacional como en el extranjero en operaciones de mantenimiento de la paz. A su vez, por ser el Ejército de Tierra, unidad que ejerce de líder en vestuario en nuestras Fuerzas Armadas, atenderá a través de dicho contrato a las necesidades de la Armada, Ejército del Aire, Unidades del Órgano Central y personal de los Cuerpos Comunes. También será aplicable al personal que se incorpora por primera vez a los Centros de Formación y Academias.

Según la información remitida por el Ejército de Tierra², el contrato proyectado pretende sustituir al vigente de objeto similar (expediente de contratación [6004 18 00005 00](#))³. En esa licitación solo se presentó la UTE que resultó

¹ Se trata de un contrato mixto de suministro y servicios, de conformidad con los artículos 18 y 34. 2 LCSP.

² Además de los borradores del Pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP) y del Pliego de prescripciones técnicas (PPT), se ha aportado la siguiente documentación: un informe justificativo de la necesidad, una memoria económica, una memoria justificativa del procedimiento y de los criterios de adjudicación y un Informe justificativo sobre la no división en lotes del contrato.

³ Este contrato viene referenciado en el [PLAN ANUAL DE CONTRATACIÓN DEL MINISTERIO DE DEFENSA PARA EL AÑO 2023](#): 10.2.3.9. Suministro de equipo básico, equipo de combate, equipo complementario y de trabajo. Se indica que el contrato vigente (*Fabricación y distribución mediante sistema personalizado vía internet, pedidos extraordinarios, o bien*

adjudicataria, sin que se produjera baja económica ni reducción de plazo de entrega. Dicha UTE está formada por ocho empresas: El Corte Inglés SA, Fabrica Española de confecciones SA, Iturri SA, Yuma SA, Manufacturas Aura SA, Calzados plásticos Españoles SA, Lorpeland SL y Ghan logística gestión y consultoría SA.

Este tipo de contrato centralizado de suministro (en adelante, **contrato de suministro de vestuario**), se viene celebrando al menos desde 2016 con un **único lote**⁴. A juicio del Ejército de Tierra este diseño es eficaz para responder a las necesidades de vestuario de su personal.

Por su parte, el contrato proyectado engloba **91 artículos del equipo de vestuario**⁵ que pueden ser suministrados por:

- a) el sistema personalizado, es decir, el solicitado por los usuarios a través de una aplicación web, en función del crédito disponible para cada uno de ellos y cuya entrega se realizará en su unidad de destino, sea nacional o en el extranjero⁶ (periodo de entrega máximo de 45 días) o,
- b) el sistema tradicional, en el que el peticionario es una unidad del ET y la entrega se realiza en sus almacenes. Este sistema se divide en pedidos extraordinarios, es decir, solicitud de artículos sueltos, o en

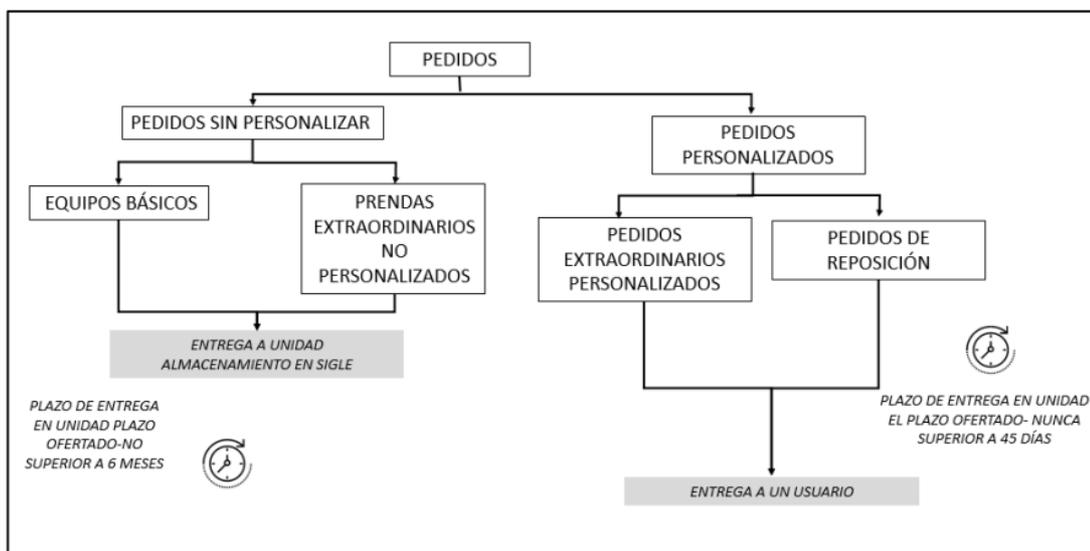
sistema tradicional artículos equipo básico, equipo combate, uniformidad conductores y trabajo) entró en vigor el 1 de enero de 2020, con una duración de 3 años, prorrogable por otros 2 años, un único lote y con un valor estimado de 131.404.958,7 €. Actualmente se encuentra prorrogado hasta 31 de diciembre de 2024 (acceso al expte. a través del siguiente [enlace](#)).

⁴ Objeto: *Contrato plurianual de fabricación y distribución mediante el sistema personalizado, vía internet, pedidos extraordinarios o bien sistema tradicional de artículos correspondientes al equipo básico, equipo de combate y uniformidad de trabajo.* Solo se presentó una UTE formada por: EL CORTE INGLES SA, FABRICA ESPAÑOLA DE CONFECCIONES SA, ITURRI,SA, FABRICA ESPAÑOLA DE CONFECCIONES SA, ITURRI,SA, MANUFACTURAS AURA SA, MORALEDA CACHO Y CIA SRC, JOSE MANUEL MINGO GOMEZ, CALZADOS PLASTICOS ESPAÑOLES SA Y GHAN LOGISTICA GESTION Y CONSULTORIA SA, sin baja económica (siendo el presupuesto base de licitación y el importe adjudicado 65.702.479,35 Euros). Número de Expediente [6000415000600](#).

⁵ Por ejemplo, albornoces, bañadores, camisas, cazadoras, gabardinas, faldas, monos, pantalones, sudaderas, trajes, zapatos y botas. También se incluyen accesorios como toallas, sacos de dormir, linternas, cinturones, placas de identificación, bolsas y boinas.

⁶ En ocasiones los pedidos personalizados podrán ser realizados por el propio ET si el usuario por circunstancias excepcionales no lo pudiera hacer por sí mismo (pedidos extraordinarios personalizados).

pedidos de módulos textiles y de calzado del equipo básico inicial o complementario⁷ (periodo de entrega máximo es de 6 meses).



Fuente: Ejército de Tierra. Manual de procedimiento incluido en el PCAP.

Todos los artículos suministrados se facturarán por el precio total (precio unitario del artículo más el coste logístico) ofertados por la adjudicataria, teniendo en cuenta los precios unitarios máximos de referencia señalados en el pliego (anexo 2 del PCAP) y el descuento ofertado sobre los plazos de entrega máximos.

Por parte de la CNMC, cabe destacar las diversas actuaciones relacionadas con la defensa y promoción de la competencia en las licitaciones públicas. Desde la **óptica de promoción de la competencia**, la CNMC ha analizado en diversas ocasiones borradores de pliegos para la adquisición de variados bienes y servicios canalizados a través de sistemas de racionalización técnica de la contratación (acuerdos marco y contratos centralizados).

En dichos informes, la CNMC realiza recomendaciones para mejorar las condiciones de competencia y concurrencia en el procedimiento de contratación y con ello alcanzar mayores garantías de eficiencia en la utilización de los fondos públicos⁸. En paralelo, la CNMC ha publicado diversas Guías y Estudios que

⁷ Los pedidos no personalizados son los destinados a alumnos de las Academias o personal de nuevo ingreso.

⁸ Todos los informes sobre pliegos de contratación elaborados por la CNMC desde la óptica de promoción de la competencia pueden consultarse en [la página web de la CNMC](#).

sirven de apoyo a los órganos de contratación. Cabe destacar en este sentido la actualización de la [Guía sobre contratación pública y competencia](#) (2011), en concreto, se está trabajando en la fase III dedicada a **la preparación y diseño de las licitaciones públicas** en la que se darán pautas sobre, entre otras cuestiones, la utilización de las técnicas de racionalización de la contratación pública, con la idea de maximizar la eficiencia de nuestros procesos de contratación pública⁹. En paralelo se ha tramitado recientemente una [consulta pública](#) sobre las barreras a las que se enfrentan las Pymes a la hora de acceder a la contratación pública y, en general, a su actividad empresarial.

Finalmente, cabe recordar que la **CNMC también lleva a cabo investigaciones y ha sancionado conductas anticompetitivas en licitaciones públicas en el marco de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de defensa de la competencia**¹⁰. Destacan especialmente las inspecciones realizadas en la sede de varias empresas e instituciones por **presuntas prácticas anticompetitivas en el mercado de la fabricación y comercialización de prendas de uniforme, vestuario profesional y equipamiento en noviembre de 2019**¹¹.

2. CONTENIDO

El contrato de suministro de vestuario proyectado presenta una serie de características que se detallan en la tabla recogida a continuación:

Cuadro nº 1. Síntesis de las características del contrato de vestuario analizado

Objeto	Contrato de suministro para la fabricación y distribución mediante el sistema personalizado vía internet, pedidos extraordinarios, o bien
---------------	---

⁹ En la citada Guía ya se recogen recomendaciones sobre el uso de los acuerdos marco y que están siendo desarrolladas y actualizadas. En la [web de la CNMC](#) está disponible el progreso de este proyecto de actualización.

¹⁰ Por ejemplo, Resolución del Consejo de la CNMC de 19 de julio de 2023, por la que sanciona a cuatro empresas y a seis directivos por repartirse licitaciones relacionadas con el suministro, el mantenimiento y la modernización del material militar del Ministerio de Defensa a través de dos cárteles ([S/0008/21](#)). Los acuerdos anticompetitivos afectaron a casi un centenar de contratos, valorados en 60 millones de euros. También, a modo ilustrativo, recientemente ha realizado inspecciones en diferentes empresas relacionadas con la prestación de servicios de consultoría y asistencia técnica en ingeniería por posibles prácticas anticompetitivas que afectarían al reparto de licitaciones públicas (véase [nota de prensa de la CNMC](#) de 6 de febrero de 2024).

¹¹ [Nota de prensa de la CNMC](#) de 8 de noviembre de 2019.

	sistema tradicional de artículos correspondientes al equipo básico, equipo de combate y uniformidad de trabajo (91 artículos textiles, de calzado y otros accesorios).
Valor estimado	Total 138.842.975,21 € (SARA).
Presupuesto Base de Licitación	Total 90.000.000,00 €
Procedimiento	Abierto.
Duración	Tres años (2025, 2026, 2027) y dos años de prórroga (2028 y 2029).
Lotes	<p>Único. Justificación de la no división en lotes:</p> <ul style="list-style-type: none"> (i) Singularidad de la prestación (fabricación y distribución de prendas que requieren algún tipo de singularidad a un elevado número de personas). (ii) Riesgo para la correcta ejecución del contrato que implicaría la coordinación entre distintos contratistas de cada lote. (iii) La división en lotes comportaría mayor coste y una menor eficiencia (ej. disputas entre contratistas, deficiencias en la prestación y dispersión de la responsabilidad). (iv) La garantía de suministro queda asegurada a través de una coordinación única. (v) Las PYMEs pueden participar a través de la constitución de UTE (siendo socias o subcontratistas). <p>Fortalezas del lote único alegadas:</p> <ul style="list-style-type: none"> (i) <u>Gestión y riesgo de stock:</u> es responsabilidad del adjudicatario que debe garantizar el suministro. Si hubiera varios lotes de suministro de artículos y un lote de gestión y logística, la gestión del stock correspondería al adjudicatario del lote de gestión y logística. Teniendo en cuenta que el peso de los suministros de fabricación frente al global del proyecto es del 91% y la gestión y logística del 9%, no se podría exigir a la empresa de gestión que asuma el riesgo de la gestión del stock, al no ser proporcionado a la contraprestación económica que percibiría; (ii) <u>Stock propiedad del Ejército a incluir en el proceso:</u> dicho stock puede no ser equilibrado (nº y tipo de prenda) y no afectaría por igual en caso de existir distintos lotes;

	<ul style="list-style-type: none"> (iii) <u>Planificación industrial y gestión integral</u>: ante la dificultad de delimitar las responsabilidades de cada adjudicatario; (iv) <u>Control y seguimiento técnico</u> por parte de la Administración facilitado a través de un interlocutor único; (v) <u>La UTE garantiza el suministro y la respuesta es inmediata ante incidencias y la responsabilidad única</u> (es una estrategia empresarial que al menos siempre dos o más empresas pueden suministrar la misma prenda o artículo); (vi) <u>Aprovechamiento de economías de escala y ahorro de costes</u>; facilidades en la tramitación de reducciones o incrementos de artículos. Ahorro aproximado del 55% por persona uniformada y una mejora significativa de la calidad de las prendas.
CPV	18100000-0 Ropa de trabajo, ropa de trabajo especial y accesorios.
Solvencia económica y financiera	<ul style="list-style-type: none"> - Volumen mínimo anual de negocios del licitador en el ámbito al que se refiere este contrato que referido al año de mayor volumen de negocio de los tres últimos concluidos deberá ser al menos igual a la anualidad media del contrato (24.793.388,43 €). <p>En el caso de que las empresas acudan formando UTE, cada partícipe acreditará esta solvencia en proporción a su porcentaje de participación.</p>
Solvencia técnica y profesional	<ul style="list-style-type: none"> - Relación de los principales suministros efectuados, en los tres últimos años, de igual o similar naturaleza que los que constituyen el objeto del contrato cuyo importe anual acumulado en el año de mayor ejecución sea igual o superior al 70 por ciento de la anualidad media del contrato (17.355.371,90 €). Los suministros deben haberse realizado en colectivos no inferiores a 15.000 usuarios. En el caso de que las empresas acudan formando UTE, cada partícipe acreditará esta solvencia en proporción a su porcentaje de participación. - Entrega de muestras. - Certificación del cumplimiento de la Norma ISO 14001:2004 de gestión medioambiental. - Certificado de gestión de calidad PECAL 2110 o AQAP equivalente para el Diseño, desarrollo y producción para textil y calzado¹². En caso

¹² La normativa de calidad en Defensa está constituida por la serie de normas AQAP, serie 2000. La normativa española PECAL es la trasposición de la normativa AQAP. Concretamente, PECAL 2110 se refiere a "Requisitos OTAN de Aseguramiento de la Calidad para el Diseño, el Desarrollo y la Producción". Las certificaciones PECAL están integradas con la ISO 9001 (fuente: AENOR).

	<p>de UTE, este requisito, deberá cumplirse por una empresa de fabricación textil y una de fabricación de calzado.</p>
<p>Compromiso adscripción medios personales y materiales</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Se exige una “oficina de información para el sistema”: la adjudicataria pondrá a disposición del Ejército, en sus dependencias y en horario similar, al menos a una persona con los materiales necesarios para la resolución de incidencias de los usuarios relacionadas con la aplicación, suministro de datos y coordinación de las acciones de la adjudicataria.
<p>Calidad</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Muestras: presentación de muestras previas para determinar la capacidad de fabricación del licitador y el cumplimiento de los requisitos de calidad de los PPTs para los ensayos y pruebas que la Administración considere necesarios. Las muestras serán tratadas de manera anónima y son requisito indispensable para proceder a la apertura de la proposición económica y técnica. Ante la ausencia de muestras no cabe subsanación e implicará la exclusión del procedimiento. Si las muestras no alcanzan los mínimos de calidad exigidos en el PPT, el licitador quedará excluido. - Informes de ensayo: las muestras previas deberán venir avaladas por el oportuno informe de ensayos realizados por un laboratorio acreditado (ENAC) o por laboratorios extranjeros integrados en la EA (European Cooperation for Accreditation), en este caso, con su correspondiente traducción jurada al castellano. - Control e inspección oficial de aseguramiento de la calidad por la entidad contratante: los servicios técnicos de la administración tendrán acceso a las instalaciones del contratista y subcontratistas en cualquier fase del proceso de producción y entrega.
<p>Criterios adjudicación</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Criterios sujetos a juicio de valor: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Calidad del proyecto (20 puntos). Presentación de un proyecto técnico en el que se describa al menos: (i) modelo de organización (2 puntos); (ii) sistema informático de gestión (10 puntos); (iii) modelo logístico (4 puntos); (iv) mecanismos de control (2 puntos); y (v) gestión de riesgos (2 puntos). El proyecto se valorará de acuerdo con el Manual de Procedimiento (anexado al PCAP). <p>La obtención de menos del 50% de la puntuación (menos de 10 puntos), supondrá la exclusión del licitador (ex art. 146.3 LCSP).</p> - Criterios cuantificables automáticamente <ul style="list-style-type: none"> ▪ Planificación de la producción (10 puntos): (5 puntos) disminución sobre el plazo de entrega (45 días) de los pedidos personalizados y (5 puntos) disminución sobre el plazo de entrega

	<p>(6 meses) de los pedidos del sistema tradicional. Si no hay rebaja sobre el plazo de entrega se valorará con 0 puntos.</p> <p>Fórmula:</p> <p style="text-align: center;"><i>Planificación de la producción suministro personalizado = (Oferta nº días rebajados / Oferta nº máximo de días rebajados) x 5,0</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Precio (70 puntos). La suma del precio unitario del suministro + precio servicio logístico ofertado por cada artículo objeto del contrato. <p style="text-align: center;">$PPn = 70 \times (PBL - POn - / PBL - Pr)$</p> <p>Donde: PB: precio unitario de licitación. Su valor límite serán los establecidos en el pliego sin IVA; POn: precio unitario de la oferta económica del licitador a valorar sin IVA. y P0: Es el valor de referencia para un 75% del PBL sin IVA</p>
Condiciones especiales de ejecución	<ul style="list-style-type: none"> - Entrega de las hormas y patrones por la adjudicataria. - Entrega de artículos (objeto del contrato o no) por parte del Ejército de Tierra. - Certificación del cumplimiento de la Norma ISO 14001:2004 de gestión medioambiental. - El cumplimiento de los convenios Convenio OIT nº 111, sobre la discriminación (empleo y ocupación) y Convenio OIT nº 100, sobre igualdad de remuneración.
Subcontratación	Permitida.
Prescripciones técnicas	91 documentos que describen los diferentes artículos de equipo de vestuario objeto de suministro.
Otra información	En anexos del PCAP se recogen: la relación de artículos a licitar (91); la composición y precios de los equipos básicos iniciales (masculino y femenino); listado de los posibles puntos de entrega y peticionarios (nacional e internacional); los precios máximos por artículo (112); y el Manual de procedimiento.

Fuente: elaboración propia a partir del contenido de los borradores de pliegos del contrato para suministro vestuario del Ministerio de Defensa.

3. VALORACIÓN

3.1. Observaciones generales

La existencia de competencia efectiva en los procesos de aprovisionamiento público **maximiza la eficiencia** de estos, consiguiendo mejores ofertas en términos de precio, calidad e innovación¹³.

De acuerdo con lo anterior, la CNMC valora de forma positiva todas aquellas medidas encaminadas a lograr mayores cotas de eficiencia en la contratación pública, entre las que se encuentran las **técnicas de centralización de compras**.

Sin embargo, el recurso a estas técnicas debe efectuarse **sin menoscabo de los principios garantes de una competencia efectiva**, entre otros: (i) facilitar la libertad de acceso a la licitación; (ii) evitar la discriminación entre operadores, en cuanto potenciales licitadores; (iii) minimizar los riesgos dinámicos de reducción del número de licitadores que podría reducir la tensión competitiva en las licitaciones derivadas y (iv) minimizar el riesgo de comportamientos de carácter colusorio constitutivos de infracción de la normativa de defensa de la competencia¹⁴.

En este sentido, **dada la relevancia de la licitación proyectada por el Ejército de Tierra, tanto por su elevada cuantía** (valor estimado de 138.842.975,21€, presupuesto base de licitación de 74.380.165,29€, IVA no incluido), **alcance** (extensión a otros ámbitos del Ministerio de Defensa), **duración** (3 años y 2 de posible prórroga), así como por **los antecedentes de inspecciones en el marco de la normativa de defensa de la competencia por sospechas de prácticas anticompetitivas en el mercado de la fabricación y comercialización de prendas de uniforme, vestuario profesional y equipamiento, se valora positivamente tanto su remisión para informe de esta Comisión como el hecho**

¹³ El principio de eficiencia, además de principio básico informador de la normativa de contratación pública (art. 1 de la LCSP), tiene alcance y fundamento constitucional (art. 31 de la CE). Además, es principio básico de buena administración (art. 3 Ley 40/2015) y está presente igualmente en otras legislaciones sectoriales (por ejemplo, normativa presupuestaria).

¹⁴ Entre ellos, el artículo 1 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia e, incluso, del artículo 101 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Véanse los Informes de la CNMC sobre borradores de Acuerdo marco y contratos centralizados se encuentran disponibles en su página web: <https://www.cnmc.es/ambitos-de-actuacion/promocion-de-la-competencia/contratacion-publica#analisis-pleigos>

que este contrato de suministro de vestuario sea objeto de la planificación anual del Ministerio de Defensa (Plan anual de contratación centralizada), así como que se haya optado por la utilización del procedimiento abierto, por ser el que menos restricciones a la concurrencia introduce a priori¹⁵.

Sin perjuicio de lo anterior, se realizan una serie de observaciones que pasamos a exponer de forma detallada en el siguiente apartado.

3.2. Observaciones particulares

3.2.1. Análisis previo de mercado

Resulta esencial realizar un adecuado análisis del mercado (oferta y demanda) para una satisfacción óptima de las necesidades que se pretenden satisfacer con la licitación pública¹⁶.

Si bien el Ejército de Tierra ha aportado documentación justificativa del procedimiento, una memoria económica (valor estimado, presupuesto base de licitación) y otra memoria sobre la no división en lotes del contrato, lo cierto es que de la **misma no puede extraerse información suficiente sobre el mercado (oferta) y las necesidades estimadas (demanda)**, que permita valorar si las decisiones sobre el diseño del contrato de vestuario analizado (ej. requisitos de solvencia, criterios de adjudicación, condiciones especiales, duración, etc.) son favorecedoras de la concurrencia e incentivadoras de una competencia.

Tampoco se aporta un ejercicio de evaluación ex post del contrato vigente y de otras licitaciones precedentes. En este sentido, se recuerda que la licitación del contrato vigente y la anterior solo contaron con un participante (en ambos casos en forma de UTE) y sin baja económica.

¹⁵ La CNMC ha resaltado los beneficios de una adecuada Planificación de las compras públicas desde el punto de vista de la competencia en la [“Guía CNMC sobre planificación de la contratación”](#) (2021). Por otro lado, sobre las ventajas que generan los procedimientos abiertos en términos económicos puede consultarse el Estudio de la CNMC [“Radiografía de los procedimientos de contratación pública en España”](#) (2019) en el que se compró que cada licitador adicional que participa en un procedimiento reduce el precio de adjudicación en un 2% de media.

¹⁶ Destacan a este respecto el INF/CNMC/456/23 sobre el Acuerdo marco para la selección de empresas que ejecuten obras en las bases, acuartelamientos y establecimientos del Ejército de Tierra en el territorio nacional y el INF/CNMC/457/23 sobre el Acuerdo marco para el servicio de restauración colectiva en diversas bases del Ejército de Tierra.

En este sentido, por el lado de la **oferta**, conviene analizar la estructura del sector de la fabricación de prendas de uniforme (textil y calzado) y el de la distribución y logística, de manera que se obtenga una aproximación sobre número de operadores, demografía empresarial y tamaño (en términos de facturación y empleados, destacando el peso de pymes y de nuevos entrantes). Igualmente, deben identificarse los principales indicadores económicos financieros, evolución en los últimos años y perspectivas futuras y tendencias de precios. Otros aspectos de interés son las principales variables que generan tensión competitiva (por ejemplo, además del precio, la diferenciación y especialización de producto o servicios, la calidad, la proposición técnica o la innovación tecnológica) y el marco regulatorio principal que condiciona la actividad, si procede¹⁷.

Adicionalmente, se recomienda realizar **una evaluación ex post de licitaciones de objeto similar, tanto de las celebradas por el propio Ejército de Tierra como por otras Administraciones Públicas**¹⁸. En este sentido, resulta de gran relevancia analizar la información sobre las empresas participantes (perfil y número), las finalmente contratistas, así como la proporción licitadores /adjudicatarios, el valor del contrato medio adjudicado por CPV y por lote, si fuera el caso, los descuentos obtenidos y el análisis de bajas alcanzadas respecto al precio máximo de licitación, (o beneficio industrial) y el grado de concentración de la demanda y de la oferta¹⁹.

El análisis comparativo y el intercambio de experiencias sobre esas licitaciones de objeto similar permitirá extraer información de utilidad sobre el nivel de concurrencia, competencia y eficiencia económica. Igualmente, el grado de cumplimiento y las posibles incidencias surgidas en la ejecución de los contratos

¹⁷ En el supuesto en el que se opte por realizar una consulta preliminar de mercado (artículo 115 de la LCSP) se recomienda adoptar las medidas preventivas que esta CNMC ha resaltado para evitar erosionar los principios de igualdad de acceso, no discriminación y no falseamiento de la competencia el falseamiento. (Véanse, por ejemplo, los informes INF/CNMC/456/23 sobre el Acuerdo marco para la selección de empresas que ejecuten obras en las bases, acuartelamientos y establecimientos del Ejército de Tierra en el territorio nacional e INF/CNMC/457/23 sobre el Acuerdo marco para el servicio de restauración colectiva en diversas bases del Ejército de Tierra).

¹⁸ Para este tipo de análisis comparativo es necesario que los expedientes de contratación sean fácilmente identificables a través de sus objetos, CPV y CNAE

¹⁹ El porcentaje de contratos -en número y cantidad- que acumula el/los principal(es) adjudicatario(s).

similares, aportan una información de gran utilidad de cara al diseño de nuevos procedimientos de adjudicación y contratos.

Por ejemplo, respecto a los prestadores de servicios de logística y distribución, el Ministerio de Defensa tiene experiencia en la celebración de Acuerdos marco para la licitación de estos servicios²⁰ e incluso en la realización de consultas preliminares de mercado²¹. Podría igualmente explotar esa información de cara al diseño del contrato analizado en este informe.

Por lo que se refiere a la **demanda**, se recomienda estimar las necesidades futuras con una visión estratégica y no limitarlas a una mera extrapolación de necesidades históricas. Por tanto, sería deseable realizar una aproximación lo más fiable posible tanto del personal (número y localización geográfica) como del tipo y cuantía de artículos de vestuario a requerir durante la ejecución del contrato (3 años y 2 posibles de prórroga).

De cara a plantear esa aproximación de la demanda, debe tenerse en cuenta que en el anexo del PCAP consta información sobre los posibles puntos de entrega y peticionarios (en ámbito nacional y extranjero)²². Igualmente, se prevé poner a disposición de los adjudicatarios información sobre los consumos relativos a los pedidos personalizados en los últimos 4 años (*“La Administración podrá aportar al inicio del expediente al adjudicatario información histórica de los consumos de artículos similares de los 4 últimos años para facilitar la previsión de la demanda de los artículos a solicitar”*²³) y sobre la cantidad máxima anual de consumo por artículo/usuario (*“Se informará también al contratista de la cantidad máxima anual de consumo por artículo, y de los usuarios que pueden solicitar cada artículo ya que no todos los artículos son peticionables por todos los usuarios”*²⁴). También, en cuanto a los pedidos tradicionales, se intuye que el órgano de contratación puede realizar una estimación sobre las nuevas

²⁰ https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-B-2020-6922

²¹ [Consulta Preliminar del mercado sobre aspectos relacionados con la contratación del servicio de operador logístico para el Ministerio de Defensa](#), publicada en su web.

²² Según esa información en total alcanzaría a 73.803 potenciales peticionarios en ámbito nacional y 428 en el extranjero.

²³ Página 2 del Manual de Procedimiento anexo al PCAP.

²⁴ Página 6 del Manual de Procedimiento anexo al PCAP.

incorporaciones como alumnos en las Academias o resto de personal de nuevo ingreso y sus necesidades de vestuario (equipo básico inicial y complementario).

Esta información sobre la demanda podría extraerse de las planificaciones de personal realizadas por el Ejército de Tierra y sus necesidades de vestuario. Esta información se presume que podría completarse fácilmente a partir de los informes sobre los suministros realizados en el marco del contrato vigente. Es decir, en la actualidad el contrato se ejecuta a través de una plataforma informática de gestión de los suministros que permite extraer informes y estadísticas completas sobre los pedidos realizados, por tanto, se trata de información accesible al alcance de la Administración contratante y de gran utilidad para el diseño del nuevo contrato. En este punto sobre el acceso de los datos sobre peticionarios, lugares de entrega y pedidos personalizados, no debe perderse de vista que también es información disponible para la actual adjudicataria (UTE) del contrato de vestuario.

Por ello, esta información también debería ofrecerse a todos los licitadores interesados en participar en el procedimiento de adjudicación para fomentar la concurrencia con plenas garantías de igualdad de trato, transparencia y no discriminación y evitar que la actual UTE adjudicataria (o sus miembros considerados individualmente) obtenga una ventaja competitiva injustificada en el proceso²⁵.

En definitiva, este tipo de análisis de mercado permite adoptar decisiones adecuadas sobre el diseño del procedimiento de contratación y del propio contrato, maximizar la concurrencia y valorar adecuadamente las ofertas en términos de calidad-precio e incluso identificar si hay indicios de colusión en ellas²⁶.

²⁵ En línea con el artículo 132, apartados 1 y 2 de la LCSP.

²⁶ Colusión en la contratación pública se refiere a acuerdos ilegales entre operadores económicos destinados a falsear la competencia en los procedimientos de adjudicación. Estos acuerdos pueden adoptar diversas formas y su objetivo es permitir que un licitador predeterminado obtenga un contrato mientras se crea la impresión de que el procedimiento es realmente competitivo. Entre las recomendaciones de la Comisión Europea para combatir la colusión, se incluye realizar una investigación exhaustiva del mercado antes de planificar y poner en marcha el procedimiento de adjudicación y añade que: *“Si no tiene una idea clara sobre el coste real previsto en el mercado del servicio, producto u obra que tiene la intención de licitar, no podrá valorar cuán adecuadas o razonables son las ofertas o si hay una manipulación del precio ofrecido.”*. [Comunicación de la Comisión Europea relativa a las herramientas para combatir la colusión en la contratación pública y a las orientaciones acerca](#)

Sin perjuicio de lo anterior, **esta Comisión ha recabado datos de utilidad de fuentes públicas externas** (INE, Plataforma de Contratos del Sector Público y otras fuentes del sector) a través de la utilización de sus propias herramientas de tratamiento de datos.

Por un lado, **en el anexo II de este Informe se han analizado licitaciones que guardan analogías con el proyecto de contrato centralizado de vestuario del Ejército de Tierra²⁷**. La finalidad es obtener información de mercado para mejorar el diseño de los pliegos actuales. Concretamente, se han estudiado las licitaciones con CPV 181000000 (Ropa de trabajo, ropa de trabajo especial y accesorios que es el referenciado en los pliegos remitidos por el Ejército de Tierra) disponibles en la Plataforma de Contratos del Sector Público desde enero de 2017 hasta la actualidad²⁸:

A. Licitaciones de vestuario de trabajo de todo el sector público.

- Por el lado de la demanda, cabe resaltar que **la Junta de contratación del ET es el tercer órgano de contratación demandante de vestuario de trabajo en volumen de euros adjudicado (un 6,2% del total), y la Jefatura de Apoyo Logístico del Ejército de Tierra el cuarto (con un 4,5 % del total)**, con lo que las decisiones en el diseño y gestión de licitaciones tienen un impacto considerable en el mercado.
- Por el lado de la oferta, se extrae en términos generales y sin considerar otras cuestiones como la cuantía de los contratos y la especialización de cada empresa y, por tanto, su potencial participación en la licitación proyectada por el ET, que han resultado adjudicatarios casi **3.000 operadores**, de los cuales algo más del 8% han sido en UTE.

[de cómo aplicar el motivo de exclusión conexo 2021/C 91/01](#). En la misma línea [la Recomendación de la OCDE para luchar contra el bid rigging](#) (aprobada en junio 2023).

²⁷ El análisis completo recogido en el anexo II de este informe se ha facilitado exclusivamente al Ejército de Tierra con carácter confidencial por considerarse información sensible que en caso de publicarse puede elevar el riesgo de colusión (por ejemplo, datos relativos al número de empresas ganadoras y su identificación, importes adjudicados, bajas medias y participación media).

²⁸ El marco temporal del estudio es desde el 1 de enero de 2017 hasta el 19 de febrero de 2024.

B. Licitaciones de vestuario de trabajo solo de aquellos órganos de contratación con una naturaleza parecida a la del Ejército de Tierra (ámbito de seguridad y defensa).

- En cuanto a la demanda, los datos revelan que el **Ejército de Tierra es el que desempeña mayor volumen licitador en cuantía económica**. Destaca considerablemente el peso del contrato de vestuario del ET vigente.
- Por el lado de la oferta, del análisis de las licitaciones de suministro de vestuario en ámbito seguridad y defensa en el marco temporal estudiado se identifica un **amplio número de licitadores (147) y variedad de adjudicatarios (91)**. Por otro lado, teniendo en cuenta el peso considerable del contrato de vestuario vigente del ET, su actual adjudicataria (UTE de vestuario antes referenciada) concentra en gran medida el importe adjudicado en contratos de esta naturaleza, circunstancia que no es deseable desde la óptica de competencia. Igualmente destaca la fuerte presencia de UTEs entre los licitadores con un mayor volumen agregado adjudicado: de 15 adjudicatarios con un volumen agregado superior a 1 millón de euros, 6 son UTEs (el 40%), en algunos casos además con escasa competencia en precios.

C. Licitaciones en las que ha participado individualmente o de forma conjunta alguna de las empresas participes de la UTE actual adjudicataria del contrato de vestuario del Ejército de Tierra.

- Cabe resaltar la sustancialmente superior concurrencia y competencia en precios en aquellas licitaciones en las que las empresas que forman parte de la UTE no resultan adjudicatarias.
- En cuanto a las cuotas de mercado en licitaciones, destaca el liderazgo de algunas empresas integrantes de la UTE que superan individualmente el total adjudicado del vigente contrato de vestuario del ET. Sólo este hecho sería ya indiciario de su solvencia, al menos económica, para ser adjudicatarios sin necesidad de concurrir en UTE.

Como complemento de la información anterior y para obtener una aproximación sobre el sector, se ha analizado el **número de empresas activas, su tamaño y cifra de negocios en España** (análisis realizado sobre la base de los códigos

de actividad identificados en el PCAP en la base de datos del INE)²⁹. Con ello se pretende tener una aproximación del perfil de las empresas que potencialmente podrían estar interesadas en participar en el contrato, teniendo en cuenta que este análisis se limita al mercado nacional.

De los datos obtenidos se concluye que es **muy significativo el peso de las Pymes en el sector de la industria textil, confección de prendas de vestir e industria del calzado**. Reflejo de ello son las casi 14.000 Pymes frente a 19 grandes empresas registradas en 2023 en industria textil y confección y las 3.456 pymes y 9 grandes empresas en la industria del calzado en el mismo año. En cuanto a la cifra de negocios en el sector textil y confección, en el año 2021 se sitúa para las pymes en 8.467.773 miles de euros y para las grandes empresas en 2.438.206 miles de euros³⁰.

En resumen, del análisis de mercado realizado por esta Comisión se desprende, por un lado, el importante peso del contrato para el suministro y entrega de vestuario del ET sobre el total de procedimientos de objeto similar celebrados por otros organismos del ámbito de la defensa y la seguridad. Además, destaca el elevado grado de concentración de la UTE adjudicataria de dicho contrato en términos de importe adjudicado.

Por otro lado, destaca la nula concurrencia y competencia en precios en la última licitación del ET, frente a los niveles de participación y bajas económicas alcanzadas en otros contratos de objeto similar, incluso en los que han participado algunas de las actuales integrantes de la vigente UTE adjudicataria del contrato de vestuario del ET. Finalmente, se ha constatado la fuerte presencia de Pymes en los sectores afectados por la licitación analizada.

Desde esta Comisión se invita al órgano de contratación a tener en cuenta estos datos para introducir cambios en los pliegos que favorezcan la concurrencia, algunos de los cuales se recogen a continuación. Todo ello sin perjuicio del resto de análisis que pudieran realizarse por aquel para fundamentar de forma correcta las decisiones sobre los procesos de aprovisionamiento público.

²⁹ En el PCAP se hace solo referencia al CNAE 17- industria textil. El análisis sectorial se ha ampliado al sector de la confección de prendas de vestir (14) e industria del cuero y calzado (15).

³⁰ En el anexo I de este Informe se recogen las tablas con más información.

3.2.2. Definición del objeto y CPV.

Debe favorecerse la presencia del mayor número de oferentes debidamente capacitados para la correcta ejecución de la prestación demandada, como requisito imprescindible para garantizar la mejor relación calidad-precio. Por ello, debe analizarse, por un lado, la determinación del objeto del contrato atendiendo a la naturaleza de la necesidad que se pretende satisfacer y, por otro, su potencial división y diseño de lotes. Estos elementos son clave para asegurar la presencia del mayor número posible de oferentes.

El objeto del contrato viene definido como *contrato de suministro para la fabricación y distribución mediante el sistema personalizado vía internet, pedidos extraordinarios, o bien sistema tradicional de artículos correspondientes al equipo básico, equipo de combate y uniformidad de trabajo en el ámbito del Ministerio de Defensa* y se identifica con el siguiente **CPV 18100000-0 Ropa de trabajo, ropa de trabajo especial y accesorios. Esta información es esencial para atraer a potenciales licitadores, siendo imprescindible que su determinación sea precisa y clara.**

Del análisis realizado sobre contratos de objeto similar (prendas de vestuario, uniformes, ropa de trabajo, etc.) celebrados por otras Administraciones con personal militar, **se observan diferencias a la hora de definir el objeto del contrato y en los CPV asociados al mismo** (por ejemplo, 35811300 Uniformes militares o 18800000-7 Calzado por prendas más específicas como 18332000-5 Camisas, 18220000-7 Ropa para la intemperie, 18815000-5 Botas, para accesorios como 39561133-3 Insignias y 18443340 Cinturones y para los servicios de distribución y gestión CPV 63100000 - Servicios de carga, descarga y almacenamiento).

El uso de múltiples CPVs específicos, de manera coherente con las necesidades objeto del contrato, podría facilitar la presencia adicional de potenciales licitadores. **Se recomienda que se analice el impacto en los niveles de concurrencia y en la eficiencia económica obtenido en otras licitaciones de objeto similar, pero con CPVs diferentes, para conocer cómo reacciona el mercado a dichos escenarios y, según las conclusiones alcanzadas, replantear su utilización en la licitación proyectada.**

3.2.3. Desagregación en lotes

El órgano de contratación opta por mantener el **diseño en un único lote**, amparándose, a grandes rasgos, en la experiencia positiva acumulada, la

garantía de continuidad de suministro y la estabilidad del servicio, así como la existencia de un ahorro económico para la Administración³¹.

Sin perjuicio del esfuerzo del órgano de contratación por destacar las cuestiones que a su juicio ampararían un modelo de único lote, **esta Comisión considera que sería conveniente su replanteamiento y optar por la división en lotes** por las razones que se desarrollan a continuación.

En primer lugar, el vigente marco normativo europeo y nacional sobre contratación pública ha invertido el criterio tradicionalmente instaurado (no fraccionamiento del contrato) para priorizar **la división en lotes como medida que fomenta la concurrencia y la competencia**³². Precisamente, debe recordarse que abrir el mercado de la contratación pública a la competencia y facilitar la participación de Pymes en los procedimientos de contratación son reconocidos objetivos estratégicos perseguidos por las Directivas y la normativa nacional sobre la materia³³.

En este sentido, recientemente la Comisión europea ha recordado que el objetivo detrás de la división en lotes más pequeños no solo reside en incentivar una

³¹ Anexo I. 1.2 del PCAP y resumido en el apartado sobre Contenido de este Informe. Junto con el PCAP, se adjunta una memoria justificativa sobre la no división en lotes en la que se desarrollan estos motivos, así como lo que se consideran como debilidades ante el potencial fraccionamiento del contrato: pérdida de la figura de interlocutor único y problemas de coordinación; dificultad para delimitar las responsabilidades de cada adjudicatario, para resolver incidencias en la ejecución y para las tareas de control, seguimiento y cumplimiento por parte de la Administración; aumento de coste logístico y dificultades para imputar la gestión del stock.

³² Considerandos 1 y 78 y artículo 46 de la Directiva 2014/24/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública. También el preámbulo “*El sistema legal de contratación pública que se establece en la presente Ley persigue aclarar las normas vigentes, en aras de una mayor seguridad jurídica y trata de conseguir que se utilice la contratación pública como instrumento para implementar las políticas tanto europeas como nacionales en materia social, medioambiental, de innovación y desarrollo, de promoción de las PYMES, y de defensa de la competencia. Todas estas cuestiones se constituyen como verdaderos objetivos de la Ley, persiguiéndose en todo momento la eficiencia en el gasto público y el respeto a los principios de igualdad de trato, no discriminación, transparencia, proporcionalidad e integridad*” y artículos 1 y 99 de la LCSP.

³³ El Órgano de contratación en su informe justificativo alude a una *Resolución del Tribunal Administrativo central de recursos contractuales* (nº 149/2012) que avala la no división en lotes en un contrato de suministro para la fabricación y seguimiento mediante el sistema personalizado vía internet y entregas por el sistema tradicional bien de pedidos extraordinarios del Ejército o bien pedidos de módulos textiles y de calzado del equipo básico para satisfacer las necesidades del Ejército de Tierra de 2012. Debe destacar que este pronunciamiento se ampara en la normativa ya derogada (TRLCSLP) que no contempla la regla general antes descrita de la división en lotes.

mayor participación de las Pymes, sino también promover de manera más general la participación en las licitaciones, evitar la dependencia de un único proveedor y diversificar los riesgos ante potenciales problemas de ejecución incorrecta³⁴.

En segundo lugar, el órgano de contratación defiende que la no división en lotes no es impedimento para que las Pymes puedan participar en la licitación alegando que, a través de la figura de la Unión Temporal de Empresas (UTE), se pueden integrar varias Pymes ya sea participando como socias o bien como subcontratistas, y afirma que en el contrato vigente han participado Pymes de forma efectiva.

Sin embargo, desde esta Comisión, se señala que la desagregación en lotes adquiere especial importancia cuando se utilizan técnicas de agregación de la demanda como los contratos centralizados, ya que permite reducir la dimensión del contrato y, por lo tanto, dar lugar a la participación de un mayor número de empresas, especialmente de Pymes, gracias a la adecuación de las exigencias de solvencia (o clasificación) a la cuantía y características (en términos de especialización) de cada lote³⁵.

En tercer lugar, no debe obviarse que el órgano de contratación goza de libertad para decidir el diseño del contrato que, a su juicio, considera más adecuado (cuestiones como dividir o no; la magnitud y contenido de lotes; límites respecto al número máximo de lotes a presentar ofertas y en cuanto al número máximo de lotes a adjudicar a un mismo licitador).

Sin embargo, si optará por no dividir el objeto del contrato en lotes estará obligado a justificar en el expediente de contratación las razones en las que se ampara (artículo 116.4.g) de la LCSP). La propia LCSP (artículo 99.3 de la LCSP) recoge como motivos “válidos” para la no división en lotes³⁶: (i) riesgo de

³⁴ [Contestación](#) de la Comisión Europea al [Informe Especial 28/2023](#): Contratación pública en la UE – La competencia en la adjudicación de contratos de obras, bienes o servicios ha disminuido en los diez años anteriores a 2021 (publicado el 4 de diciembre de 2023).

³⁵ Considerando 59 de la Directiva 2014/24: “*la agregación y la centralización de las compras deben supervisarse cuidadosamente para evitar una excesiva concentración de poder adquisitivo y la colusión y preservar la transparencia y la competencia, así como las posibilidades de acceso al mercado de las PYME.*”.

³⁶ “*a) El hecho de que la división en lotes del objeto del contrato conlleve el riesgo de restringir injustificadamente la competencia. A los efectos de aplicar este criterio, el órgano de contratación deberá solicitar informe previo a la autoridad de defensa de la competencia correspondiente para que se pronuncie sobre la apreciación de dicha circunstancia.*”.

restringir la competencia o (ii) riesgo para la correcta ejecución desde el punto de vista técnico o por implicar la necesidad de coordinar la ejecución de las diferentes prestaciones.

En el caso que nos ocupa, el **órgano de contratación ha expuesto sus motivos** por los que considera que la división en lotes implicaría dificultades para la ejecución del contrato, especialmente por las necesidades de coordinación entre distintos operadores (fabricantes de las prendas de vestuario y los operadores logísticos para su distribución).

Sin embargo, **a juicio de esta Comisión, estos argumentos no son suficientes para fundamentar un diseño de lote único, que ha demostrado no fomentar la competencia y la competencia entre empresas del sector, así como no incentivar ganancias de eficiencia en la gestión de los fondos públicos comprometidos.**

Atendiendo al objeto y naturaleza del contrato analizado, el mismo aglutina prestaciones (suministro de una gran variedad de artículos textiles y de calzado y la prestación de servicios de distribución) **que son susceptibles de ejecución separada mediante la división en lotes.** Así se demuestra con la **experiencia de otros órganos de contratación** que han optado por dividir en lotes contratos de objeto similar para suplir las necesidades de vestuario y uniformes de su

b) El hecho de que, la realización independiente de las diversas prestaciones comprendidas en el objeto del contrato dificultara la correcta ejecución del mismo desde el punto de vista técnico; o bien que el riesgo para la correcta ejecución del contrato proceda de la naturaleza del objeto del mismo, al implicar la necesidad de coordinar la ejecución de las diferentes prestaciones, cuestión que podría verse imposibilitada por su división en lotes y ejecución por una pluralidad de contratistas diferentes. Ambos extremos deberán ser, en su caso, justificados debidamente en el expediente.”

personal (Guardia Civil³⁷, Cuerpo Nacional de Policía³⁸, la Armada³⁹ o la Legión⁴⁰). De este **análisis comparado se extraen diferentes diseños que se caracterizan por dividir tantos lotes como prendas o accesorios se licitan**. En algunos casos se incluye la entrega y distribución a almacenes del órgano de contratación o a otros destinos. En otros supuestos se ha optado por licitar por separado el suministro y la distribución. Por otro lado, hay organismos que han

³⁷ Por ejemplo, el contrato formalizado en 2023 para el *suministro y servicios logísticos necesarios (cálculo de tallas, manufacturación, almacenamiento, transporte y distribución de prendas), para la entrega personalizada de los equipos de uniformidad que, como “primera puesta de vestuario”, han de facilitarse a los alumnos que realicen su ingreso en el Cuerpo*, con un valor estimado de 9.192.420,00 euros, dividido en 22 lotes, siendo 21 de artículos y 1 para dedicado al operador logístico (expte. [A/0133/A/22/2](#)) y el contrato adjudicado en 2022 para *la adquisición, para reposición, de diversas prendas y artículos de uniformidad reglamentaria, con destino al personal de la Guardia Civil*, con un valor estimado de 16.116.114,00 euros, dividido en 22 lotes (expte. [A/0072/A/21/2](#)).

³⁸ Se encuentra en proceso de licitación el contrato de suministro para *la adquisición de prendas de uniformidad para la reposición ordinaria de prendas de trabajo de la uniformidad reglamentaria con destino al personal de la Policía Nacional para los años 2024 y 2025*, con un valor estimado de 46.957.132,00 euros dividido en 5 lotes, por tipo de prenda. En la memoria justificativa se señala que: “*Dada la naturaleza del contrato y atendiendo al hecho de que la adquisición implica la fabricación de varios artículos diferentes, se considera necesaria la división del mismo en CINCO LOTES diferentes, al objeto de cubrir las necesidades en materia de vestuario y de fomentar la concurrencia entre las diferentes empresas.*” (expte. [Z/22/VE/006/010](#)). Por otro lado, se encuentra también en fase de licitación el contrato para el *Servicio de distribución de prendas y accesorios de uniformidad de la DGP y desarrollo de aplicación web de vestuario, gestión y soporte para la solicitud y seguimiento durante 2024-2025-2026*, con un valor estimado de 8.900.000,00 euros ([expte. 2023gVo00615](#)). Sirva también como ejemplo, el contrato formalizado en 2020 para *la adquisición y distribución de la uniformidad para las promociones de alumnos de Escala Básica y Escala Ejecutiva de la Policía Nacional, curso 2020-2021*, con un VE de 2.596.715,04 euros y dividido en diecisiete lotes independientes (expte. [005/20/VE/01](#)) y el formalizado en 2021 para *la Adquisición y distribución para la reposición ordinaria de diversas prendas de uniformidad reglamentaria con destino al personal de la Policía Nacional para el año 2021* con un VE de 10.550.185 euros y dividido en 22 lotes (expte. [Z21VE004/010](#)).

³⁹ Por ejemplo, el *Acuerdo marco de suministro de las prendas de vestuario que conforman la uniformidad, calzado y accesorios de uso en La Armada*, formalizado en 2023, con un valor estimado de 53.640.000 euros y dividido en 14 lotes por tipo de prendas (expte. [42/2022](#)).

⁴⁰ Por ejemplo, reciente convocatoria de la Jefatura de Asuntos Económicos del Mando de Apoyo Logístico) del contrato para *la adquisición de prendas de uniformes tradicionales de la legión y paracaidista*, dividido en 8 lotes por prendas, que incluye la entrega en tres BAEs y con VE 1.313.680 euros (expte: [2023/ETSAE0906/00003953E](#)).

preferido celebrar contratos de vestuario específicos en función del perfil de los usuarios (por ejemplo, alumnos de nuevo ingreso) o por tipo de uniforme⁴¹.

Del análisis pormenorizado de las **razones alegadas por el órgano de contratación para motivar los problemas que se derivarían de una eventual descomposición en lotes, cabe realizar estas consideraciones**⁴²:

- Problemas de coordinación ante la pérdida del interlocutor único. No puede perderse de vista que la presencia de distintos adjudicatarios ante prestaciones que requieren cierto acoplamiento requiere un mayor esfuerzo en las labores de coordinación. Pero la figura del interlocutor único **no debe considerarse como un elemento imprescindible para la correcta ejecución del contrato, cuya coordinación puede igualmente realizarse por los distintos adjudicatarios**.
- Dificultad para las labores de control, seguimiento y cumplimiento por parte del órgano de contratación. Debe tenerse en cuenta que las posibles dificultades de gestión y control de un sistema basado en una diversidad de adjudicatarios pueden resolverse implantando **exigencias de información y trazabilidad de las distintas actividades a desarrollar por los contratistas, así como a través de la previsión de un régimen de responsabilidades por incumplimiento o deficiencias en la ejecución**. Estas necesidades de información se encuentran solventadas en el contrato analizado ya que a los adjudicatarios se les exige operar a través de una plataforma para la gestión de los pedidos con información y trazabilidad a tiempo real de todo el proceso (consultas sobre el stock, las incidencias, las fechas relevantes, etc.) y la posibilidad de explotar esa

⁴¹ Otros ejemplos de contratos de suministro de vestuario divididos en lotes en otros Estados miembros de la UE publicados en el TED (Rumania [72274/2024](#); Polonia [75827/2024](#); Grecia [76329/2024](#)).

⁴² Entre otras resoluciones que reflejan la doctrina de los TARC sobre la justificación de la no división en lotes, las Resoluciones del Tribunal Administrativo Central 435/2023, de 13 de abril y 602/2023, de 18 de mayo: "(...) El artículo 99.3 de la LCSP, al tiempo que incorpora la regla general de división como mecanismo para favorecer la concurrencia de empresas, reconoce la discrecionalidad del órgano de contratación. Ahora bien, tal discrecionalidad ha de ser ejercida con pleno sometimiento al régimen legal expuesto, así como a los principios en los que se inspira la contratación pública, de ahí que se exija su adecuada justificación en el expediente, pues solo así se garantiza un adecuado control de la discrecionalidad concedida. De ahí que este Tribunal considere necesario una adecuada explicación en el expediente de las razones que conducen a la no división en lotes del contrato."

información y elaborar informes y estadísticas que facilitan las labores de control, seguimiento y verificación del cumplimiento por parte del órgano de contratación y del responsable del contrato. Así, se confirma en el Manual de procedimiento anexo al PCAP *“la aplicación informática proporcionará a través de informes los datos necesarios para controlar la gestión de usuarios, pedidos, y nivel de servicio prestado”*. Igualmente, ante cualquier incidencia o incumplimiento, los borradores de pliegos contemplan un extenso régimen de responsabilidades que aplicaría a cualquier adjudicatario.

- Riesgo de garantía de suministro y gestión del stock: se explica que, si hay un único adjudicatario, hay una mayor capacidad de respuesta ante posibles incidencias en el suministro. Sin embargo, esta afirmación es cuestionable si en una UTE cada empresa participante está especializada en un tipo de suministro ya que, si sufre cualquier problema en la fabricación y entrega, la capacidad de respuesta del resto de socios también puede verse limitada. Por tanto, se considera que la buena ejecución del contrato no se pone en riesgo por el hecho de que convivan distintos adjudicatarios, por ejemplo, por razón de la especialización por cada suministro, a los que se les aplicará igualmente un régimen de responsabilidades y penalidades en caso de incumplimiento.

- Singularidad del contrato y exigencias de calidad: Esta CNMC no cuestiona la importancia y singularidad del contrato que se analiza, sin embargo, tal y como se ha apuntado anteriormente, hay otras administraciones que han licitado contratos de objeto similar y que han optado por otros diseños que, *a priori*, no han supuesto un riesgo para la naturaleza de las prestaciones demandadas. En igual sentido, el hecho de que existan distintos adjudicatarios no debe ir en detrimento de la calidad de los suministros y servicios de entrega de los mismos, máxime si se tiene en consideración las numerosas previsiones que sobre la calidad se recogen en los pliegos del contrato analizado (exigencias de calidad detalladas para cada artículo en el PPT, muestras previas obligatorias con carácter previo a la presentación de ofertas, informes y ensayos avalados por laboratorios autorizados que acompañen a las muestras, realización de inspecciones y controles durante todo el contrato, exigencias de certificados de calidad, encuestas de calidad a los usuarios a través de la aplicación informática de gestión de pedidos, etc.). Por tanto, con esas previsiones al menos potencialmente quedaría garantizada que los

adjudicatarios cumplan con las exigencias de calidad exigidas sin necesidad de que tenga que ser un solo contratista o UTE.

- Pérdidas de eficacia y eficiencia: concretamente se esgrime la existencia de pérdidas de aprovechamiento de economías de escala y un incremento de costes, especialmente si se licita el servicio de logística por separado. Incluso, se alude a que con el sistema de lote único implantado se han alcanzado ahorros del 55%. A juicio de esta Comisión esas afirmaciones deben acompañarse de un análisis sólido que las apoye, puesto que al menos en un plano teórico también puede defenderse mayor eficiencia en la división en lotes gracias a la mayor concurrencia y competencia. En este sentido, esta CNMC realizó un Estudio basado en evidencia empírica demostró la relación directa entre mayor concurrencia y eficiencia económica⁴³. Por otro lado, no se ha acreditado el supuesto ahorro conseguido con el sistema de lote único implantado.

Esta CNMC comparte la preocupación del órgano de contratación por asegurar la correcta ejecución del contrato. Pero teniendo en cuenta todo lo anterior, **esta Comisión recomienda que el órgano de contratación se replantee el diseño del contrato y la conveniencia de dividir en lotes ya que la correcta ejecución del contrato puede alcanzarse a través de otras opciones de diseño que no han sido rigurosamente exploradas por el órgano de contratación**, tomando en consideración variables clave como el mercado afectado, los potenciales niveles de concurrencia y los resultados en términos de eficiencia alcanzados por otras administraciones que han licitado prestaciones similares (véase apartado sobre análisis de mercado y anexo II de este Informe).

Finalmente, no debe perderse de vista que **a través de un diseño de los procedimientos de contratación que incentive la máxima participación de potenciales licitadores se puede prevenir el riesgo de prácticas anticompetitivas.**

Cabe recordar que el comportamiento de varias empresas del sector fue investigado por la CNMC por sospechas de prácticas anticompetitivas⁴⁴. El modelo de único lote implantado conduce, como reconoce el propio órgano de contratación, a la formación de UTEs para poder hacer frente a todo el contrato

⁴³ Estudio de la CNMC “[Radiografía de los procedimientos de contratación pública en España](#)” (2019).

⁴⁴ [Nota de prensa de la CNMC](#) de 8 de noviembre de 2019.

(suministro del total de 91 artículos y el servicio de logística y entrega de los pedidos). El órgano de contratación ha defendido la figura de la UTE como eficaz para la correcta ejecución del contrato, aunque hasta la fecha, se ha experimentado una nula concurrencia en los procesos de licitación de este ámbito, a pesar de que en el mercado potencialmente existen oferentes capacitados para realizar las prestaciones demandadas. Ni siquiera hubo concurrencia entre distintas UTEs. Por todo ello se insiste en explorar distintas opciones de diseño de lotes: por actividades económicas, por artículos demandados, por zonas de destino, por perfil de los peticionarios, por tipo de pedido, etc⁴⁵. A su vez, se recomienda que esa desagregación se realice en lotes de distinto tamaño y que no se corresponda con el potencial número de licitadores, en cuanto son medidas recomendadas para reducir el riesgo de colusión.

Por lo que se refiere a la **figura de la UTE en le marco de la normativa de defensa de la competencia**⁴⁶, cabe recordar que, si bien la formación de una UTE puede hacer posible que empresas que no tienen la dimensión o solvencia necesarias puedan participar en una determinada licitación al unirse con otras empresas temporalmente, también pueden ocultar acuerdos anticompetitivos. Por ello, se recomienda mantener especial sensibilidad a la hora de licitar este tipo de contratos que conducen a la agrupación de empresas en UTE y tener presente las concretas previsiones aplicables recogidas en la LCSP (artículos 69.2 y 150)⁴⁷.

En este sentido, debe recordarse que el acuerdo para la constitución de una UTE (formada por empresarios competidores o no) no constituye un acuerdo anticompetitivo *per se*, por lo que debe analizarse en función de las características de las empresas que lo forman y del contexto en el que se

⁴⁵ Véanse las recomendaciones sobre el diseño de los lotes para maximizar la concurrencia y limitar el riesgo de colusión a través de la figura de la UTE realizadas por la CNMC en el informe [INF/CNMC/033/19](#): Contratación pública del programa de turismo del IMSERSO para personas mayores y mantenimiento del empleo en zonas turísticas.

⁴⁶ En línea con las Recomendaciones sobre la materia realizadas en la [Comunicación de la Comisión Europea relativa a las herramientas para combatir la colusión en la contratación pública y a las orientaciones acerca de cómo aplicar el motivo de exclusión conexo 2021/C 91/01](#) y en la [Recomendación de la OCDE para luchar contra el bid rigging](#) (junio 2023).

⁴⁷ Artículo 69.2 de la LCSP: “*Cuando en el ejercicio de sus funciones la mesa de contratación o, en su defecto, el órgano de contratación apreciara posibles indicios de colusión entre empresas que concurren agrupadas en una unión temporal, se aplicará el procedimiento establecido en el artículo 150.1 de la presente ley.*”. Recientemente la CNMC ha publicado una [Guía a los Órganos de Contratación Pública para la remisión de indicios de conductas contrarias a la competencia](#).

producen. **Es decir, la UTE es un instrumento en principio legítimo y autorizado legalmente para su uso por las empresas, salvo que encubra un acuerdo restrictivo de la competencia.** Por tanto, su evaluación por la normativa de defensa de la competencia debe alcanzar a su justificación objetiva⁴⁸. La cuestión a dilucidar es si las empresas participantes en la potencial UTE tienen capacidad suficiente para prestar el servicio y para presentarse de forma individual a la licitación o si la presentación conjunta era la única vía de participación en el concurso y, derivado de lo anterior, si la constitución de la UTE ha de considerarse como un acuerdo restrictivo de la competencia o no.

En cualquier caso, sin perjuicio de la responsabilidad del órgano de contratación a la hora de diseñar los lotes de modo que favorezcan la competencia, ello no obsta para la exigencia de responsabilidad a las empresas por la presentación, en su caso, en UTE si es que ésta no presenta la mencionada justificación (art. 69.2 LCSP).

Por último, cabe recordar que, si bien de la literalidad de los pliegos no hay obstáculo formal aparente para que las licitadoras se presenten de manera individualizada, se observa que en ocasiones en los pliegos se hace referencia literal a las licitadoras adjudicatarias como UTE⁴⁹. De hecho, en *la memoria justificativa de la no división en lotes* se defiende la preferencia de la UTE para gestionar este tipo de contratos⁵⁰. De acuerdo con el principio de igualdad de trato, debe producirse un replanteamiento de esta predisposición del órgano de contratación para no discriminar entre los potenciales licitadores.

⁴⁸ Véanse, por ejemplo, las Sentencias de la Audiencia Nacional recaídas en septiembre de 2023 sobre el expte. sancionador CNMC [S/DC/0565/15 LICITACIONES DE APLICACIONES INFORMÁTICAS](#) en las que confirma que: *“El criterio determinante para enjuiciar el alcance anticompetitivo de la UTE, el de su necesidad objetiva o la indispensabilidad de esta forma organizativa de modo que, si la intervención de varias empresas bajo una UTE es necesaria, objetivamente, para que puedan participar en una licitación -por exigirlo así razones económicas, geográficas, técnicas o de otra índole-, se entiende que los acuerdos que puedan adoptar encaminados a tomar parte en la misma no resultan anticompetitivos, y ello por el hecho de que las empresas no son competidoras entre sí, pues no podrían concurrir de manera individual”*. En esta misma línea, véase la Resolución sancionadora de 19 de agosto de 2023, expte, [S/0008/21 LICITACIONES MATERIAL MILITAR](#), en la que se recoge la jurisprudencia sobre la antijuridicidad de las UTEs desde la óptica de la normativa de defensa de la competencia (pág. 106 y ss.).

⁴⁹ Por ejemplo, en la página 10 del Manual de Procedimiento anexo al PCAP.

⁵⁰ Por ejemplo, en página 4 de la Memoria.

3.2.4. Sistemas dinámicos de adquisición

Teniendo en cuenta las condiciones de mercado analizadas anteriormente y la recomendación de dividir en lotes, debería explorarse la **posibilidad de utilizar otras técnicas de racionalización de la contratación pública**, como los sistemas dinámicos de adquisición que se caracterizan por estar abiertos durante su vigencia a cualquier operador que cumpla con los requisitos de solvencia establecidos⁵¹. Se trataría de una herramienta que sirve para aumentar la competencia y la participación de Pymes, por lo que se aconseja evaluar su viabilidad para el contrato de suministro y entrega de vestuario.

3.2.5. Duración

Se prevén tres años de contrato (y dos adicionales de posible prórroga). Con el fin de valorar el impacto competitivo de dicha duración, se debe tener en cuenta que en este tipo de contratos:

- resulta esencial contar con información fiable sobre las estimaciones de consumo, siendo un elemento determinante para la participación de los potenciales proveedores. Mientras mayor sea la duración del contrato, más dificultades habrá para realizar estimaciones realistas.
- no se exige a los proveedores contar con un stock mínimo de artículos lo cual reduce las necesidades de inversión previa. El órgano de contratación se compromete a adelantar información sobre potenciales peticionarios para facilitar la planificación de producción y el cumplimiento de los plazos de entrega de la contratista⁵².
- se requiere al contratista presentar una aplicación informática que sirva de plataforma para la gestión online y personalizada de los pedidos durante todo el proceso (con las características definidas en el Manual de procedimiento anexo al PCAP). Si bien, esta herramienta ya está siendo utilizada por la Administración contratante (en virtud del contrato vigente) y es probable que pase a ser propiedad del Ejército de Tierra⁵³.

⁵¹ Regulado en los artículos 223 y ss. de la LCSP.

⁵² Según se explica en el Manual de procedimiento anexo al PCAP.

⁵³ Por ejemplo, en el Manual de procedimiento (página 7) anexo al PCAP analizado en este informe se señala que: *“La aplicación informática para dar cumplimiento a este contrato*

Por ello, atendiendo a la naturaleza de las prestaciones objeto del contrato y las potenciales necesidades de inversión por parte de los potenciales proveedores, **se recomienda valorar un replanteamiento de dicho plazo con el fin de ajustarlo y responder a la necesidad de someter a concurrencia la realización de las prestaciones demandadas.** En igual sentido, se recomienda hacer un uso restrictivo de las prórrogas.

3.2.6. Presupuesto base de licitación y precios unitarios máximos

El órgano de contratación ha aportado una memoria económica en la que determina el cálculo del presupuesto base de licitación (desglosando costes directos e indirectos, sobre la base de datos del sector de industria textil) y el valor estimado del contrato.

Por otro lado, en el anexo 2 al PCAP se recoge el precio unitario máximo para los 91 artículos y su correspondiente precio máximo del servicio logístico (diferenciando si es pedido tradicional o personalizado). Se desconoce cómo se han calculado dichos precios máximos y si se ajustan a los precios de mercado. Igualmente, se observa que los precios relativo al coste logístico no diferencian las entregas fuera de territorio nacional.

Por todo lo anterior, teniendo en cuenta la ponderación notable del criterio precio entre los criterios de adjudicación (representa un 70% de la puntuación total), **se recomienda justificar con mayor profundidad la fijación de dichos precios máximos (suministro de las prendas y su coste logístico) al ser determinantes para que los potenciales proveedores tengan interés en participar en la licitación, así como a la hora de realizar ofertas verdaderamente competitivas.**

pasará a ser propiedad del Ejército, incluidos los códigos fuente y documentación que explique la funcionalidad y diseño de la misma, en el acto de firma del contrato. A la finalización del contrato, la mercantil adjudicataria deberá entregar a la Administración General del Estado (ET) la aplicación informática, los códigos fuente, documentos de diseño y funcionales que incluyan todas aquellas modificaciones que se hubieran realizado sobre dicha aplicación a lo largo del contrato, así como todos aquellos accesorios y capacidades necesarias para que el ET pueda hacer funcionar de igual forma que la mercantil adjudicataria durante la vigencia del contrato, dicha aplicación informática desde sus propios servidores y terminales informáticos (los del ET).”

3.2.7. Criterios de solvencia

En coherencia con las recomendaciones ya efectuadas, se aconseja, en consecuencia, que se determinen los umbrales de solvencia de los licitadores de manera proporcional al valor estimado y características de cada lote que se determine.

Atendiendo a los requisitos de solvencia previstos en el PCAP analizado y a los datos sobre los sectores afectados por la licitación publicados por el INE, se extrae la siguiente información que resulta de utilidad para aproximarse a la cifra media de negocios de las empresas activas en los mismos (véase anexo I):

	Facturación media (miles de €)
	2021
13 Industria textil	
PYME	873
Gran Empresa	70.919
14 Confección de prendas de vestir	
PYME	273
Gran Empresa	207.262
15 Industria del cuero y del calzado	
PYME	779
Gran Empresa	73.787
TOTAL (Textil / Confección / Calzado)	
PYME	573
Gran Empresa	110.796

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de cifra de negocio y número de empresas del Instituto Nacional de Estadística.

De lo anterior se concluye que la facturación media de las Pyme, en el ejercicio 2021, se situó en 573 miles de euros (873, 273 y 779 miles de euros respectivamente para la industria textil, confección y calzado).

Por lo que se refiere a la **solvencia económica – financiera**, se exige acreditar un volumen mínimo anual de negocios en el ámbito al que se refiere este contrato que referido al año de mayor volumen de negocio de los tres últimos concluidos sea al menos igual a la anualidad media del contrato (24.793.388,43 €).

- **Teniendo en cuenta los datos de cifra de negocios media anteriores, la inmensa mayoría de las Pymes del sector no cumplirían con el umbral fijado.**

- Se recomienda incluir medidas que flexibilicen la acreditación de la solvencia para empresas de nueva creación⁵⁴.
- Por otro lado, sin perjuicio de que se trate de uno de los medios legalmente establecidos, la CNMC ha cuestionado la idoneidad del volumen de negocio *per se* como único parámetro para evaluar la solvencia económica y financiera⁵⁵. En efecto, el volumen de negocios es un indicador del tamaño de la empresa más que de su salud financiera, que resultaría mejor acreditada, probablemente, con indicadores financieros como patrimonio neto, ratio de solvencia o apalancamiento financiero, plazos medios de pago de sus obligaciones, etc. En este sentido, los otros criterios del art. 87 LCSP (patrimonio neto y, en su caso, plazo medio de pago a proveedores) parecen estar más en esa línea, por lo que se aconseja un replanteamiento, dentro de las opciones que permite la LCSP.

Por lo que se refiere a la **solvencia técnica y profesional**:

- Por un lado, se exige relación de los principales suministros efectuados, en los tres últimos años, de igual o similar naturaleza que los que constituyen el objeto del contrato cuyo importe anual acumulado en el año de mayor ejecución sea igual o superior al 70 por ciento de la anualidad media del contrato (17.355.371,90 €). Los suministros deben haberse realizado en colectivos no inferiores a 15.000 usuarios.

Si bien atendiendo al número de posibles peticionarios incluido en el PCAP supera el límite de los 15.000 impuesto, sería recomendable justificar dicho umbral.

En cualquier caso, **teniendo en cuenta los datos de cifra de negocios media anteriores, la inmensa mayoría de las Pymes del sector no cumplirían con el umbral fijado. Incluso, la facturación media de las empresas medianas entre 50 y 249 empleados (unos**

⁵⁴ Por ejemplo, el artículo 86.1 LCSP prevé: “*Cuando por una razón válida, el operador económico no esté en condiciones de presentar las referencias solicitadas por el órgano de contratación, se le autorizará a acreditar su solvencia económica y financiera por medio de cualquier otro documento que el poder adjudicador considere apropiado.*”.

⁵⁵ Véase, por ejemplo, [INF/CNMC/024/18](#) Informe sobre los pliegos que rigen la celebración del acuerdo marco para el suministro de sistemas, equipos y software de comunicaciones.

14 millones de euros) se situarían por debajo de la solvencia requerida.

- Por otro lado, se exigen unos certificados de gestión medioambiental y de calidad concretos sin que se prevea la posibilidad de presentar otros de medios de prueba alternativos que acrediten el mismo nivel de garantía de gestión medioambiental y calidad exigidos, de conformidad con los artículos 93.2 y 94.2 de la LCSP.

3.2.8. Criterios de adjudicación

Se contemplan una serie de criterios sometidos a juicio de valor (“calidad del proyecto” 20 puntos, siendo necesario obtener 10 puntos) y otros para su evaluación mediante fórmulas (70 precio y 10 reducción de los plazos de entrega).

En cuanto a criterios de adjudicación sometidos a juicio de valor, bajo la denominación “calidad del proyecto” desglosados en *Modelo de organización*. (2 punto) -*Sistema informático de gestión* (10 puntos): -*Modelo logístico* (4 puntos). -*Mecanismos de control* (2 puntos). -*Gestión de Riesgos* (2 puntos), estos elementos se contemplan de manera imprecisa⁵⁶.

Si bien se indica que el conjunto de estos criterios se valorará atendiendo al *Manual de procedimiento* anexo al PCAP, **se recomienda detallar en mayor medida los aspectos a valorar en el propio PCAP con el fin de garantizar que las ofertas sean evaluadas con plenas garantías de objetividad y pleno respeto de los principios de igualdad de trato, no discriminación, transparencia, no confiriendo al órgano de contratación una libertad de decisión ilimitada⁵⁷.**

⁵⁶ Por ejemplo, el criterio “*modelo de organización*” (2 puntos): “*Definición de la estructura organizativa de la empresa o UTE: Composición* (1 puntos) -*Organización* (1 puntos)”; el criterio –“*Mecanismos de control*” (2 puntos): “*Descripción, control y verificación de los procesos de control (proyecto del Plan de Calidad) y Gestión de Riesgos* (2 puntos)”; o el criterio “*Plan de gestión de riesgos* (2 puntos): *plan de gestión de riesgos*”.

⁵⁷ De conformidad con el artículo 145 de la LCSP.

3.2.9. Compromiso de adscripción de medios: oficina de información para el sistema

Se exige una “*oficina de información para el sistema*” que implica que la adjudicataria pondrá a disposición del Ejército, en sus dependencias y en horario similar, al menos a una persona con los materiales necesarios para la resolución de incidencias de los usuarios relacionadas con la aplicación, suministro de datos y coordinación de las acciones de la adjudicataria.

En el *Manual de procedimiento* anexo al PCAP (pág. 14) se añade que: se dispondrá de al menos una persona de la empresa adjudicataria en las instalaciones del Ejército de Tierra para solventar todas aquellas dudas o incidencias que puedan surgir durante la vida del contrato, así como gestionar el acceso a la aplicación a usuarios que lo requiriesen, y otras actividades relacionadas con la aplicación informática. “*En la página web se especificará la dirección de correo electrónico para solventar el problema/consulta/sugerencia de los usuarios.*”

Sin cuestionar la necesidad de una rápida solución de las posibles incidencias, se podrían desarrollar sin requerir la presencialidad del personal de la adjudicataria en las instalaciones del órgano de contratación. Por ejemplo, tal y como el propio Manual de procedimiento prevé a través de un correo electrónico o mediante la exigencia de un número de teléfono o cualquier otra forma de contacto que garantice una respuesta eficaz. Además, no debe perderse de vista que los potenciales usuarios de la aplicación informática se encuentran en localizaciones distintas a la sede del Ejército de Tierra. Por todo ello, **se recomienda el replanteamiento de esta exigencia.**

3.2.10. Minimización del riesgo de comportamientos colusorios

La colusión es una práctica anticompetitiva que supone un importante factor de riesgo para la eficiencia del gasto público. Por ello, se aconseja que se refuerce la sensibilidad de las administraciones contratantes y se cuide el diseño de sus licitaciones con medida de prevención de prácticas anticompetitivas. Adicionalmente, se recuerdan los cauces para comunicar a las Autoridades de Competencia sospechas de comportamientos anticompetitivos que pudieran detectar los órganos de contratación en sus licitaciones⁵⁸.

⁵⁸ En esencia, los mecanismos establecidos en los artículos 132 y 150 de la LCSP. Recientemente la CNMC ha publicado una [Guía a los Órganos de Contratación Pública para la remisión de indicios de conductas contrarias a la competencia](#).

En paralelo, existe un consenso generalizado en que es preciso reforzar la aversión de las empresas a las conductas colusorias y, por ello, se viene recomendando la inclusión en los pliegos de información sobre las consecuencias que se derivan del incumplimiento de la normativa de defensa de la competencia en las licitaciones públicas⁵⁹.

Cabe recordar en este punto, y así debería incluirse en los incisos mencionados, que la sanción del falseamiento de la competencia en las licitaciones públicas no solo se limita a la sanción administrativa de competencia (artículo 1 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia e, incluso, del artículo 101 del TFUE)⁶⁰ con una multa que puede alcanzar hasta el 10% del volumen de negocios la empresa infractora en el ejercicio inmediatamente anterior al de imposición de la misma y en multas hasta 60.000 a directivos, sino que también puede derivar en la imposición de una prohibición de contratar (artículo 71.1 b) de la LCSP)⁶¹. Adicionalmente puede constituir ilícito penal de acuerdo con el artículo 262 del Código Penal.

También, se viene recomendando que licitadores presenten una declaración en la que afirmen haber preparado su oferta de forma independiente a otros licitadores y prever la posibilidad de que el órgano de contratación rescinda el contrato o reclame daños y perjuicios por ese motivo⁶².

La incorporación en los pliegos de estas previsiones conlleva notables beneficios para el grado de conocimiento de la normativa de competencia por parte de las empresas con un consiguiente importante efecto desincentivador, a la vez que no supondría carga administrativa alguna ni para los operadores ni para la Administración contratante.

⁵⁹ Entre otros, por parte de la [Comisión Europea](#), la [OCDE](#) y la CNMC.

⁶⁰ Artículo 63 de la Ley 15/2007, de 3 de julio de Defensa de la Competencia. Incluir información sobre el programa de clemencia (artículos 65 y 66).

⁶¹ Tenor literal “*no podrán contratar con las entidades del sector público las personas que hayan sido sancionadas con carácter firme por infracción grave en materia de falseamiento de la competencia*”. En este sentido, [Comunicación 1/2023, de 13 de junio](#), de la CNMC, sobre criterios para la determinación de la prohibición de contratar por falseamiento de la competencia.

⁶² Por ejemplo, [Comunicación de la Comisión Europea relativa a las herramientas para combatir la colusión en la contratación pública y a las orientaciones acerca de cómo aplicar el motivo de exclusión conexo 2021/C 91/01](#) y en diversos informes de la CNMC (disponibles en la web). Asimismo, destaca la recientemente publicada [guía CNMC](#) para la reclamación de daños por ilícitos de competencia.

4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La CNMC ha analizado las implicaciones de los Pliegos que rigen la celebración de este contrato de suministro de vestuario del Ejército de Tierra desde el punto de vista de la competencia efectiva en los mercados y la regulación económica eficiente, alcanzado las siguientes conclusiones y realizando una serie de recomendaciones de mejora:

- *Análisis previo de mercado para la correcta toma de decisiones.* Antes del diseño del contrato resulta imprescindible realizar un análisis de mercado en profundidad (estructura de la oferta y de la demanda) para un correcto diseño de las licitaciones públicas que fomenten la máxima participación de proveedores capacitados y la genuina competencia entre ellos. De la documentación recibida para la elaboración de este Informe no consta que el órgano de contratación haya realizado tal análisis previo de mercado. En este sentido, **se recomienda considerar las características de los sectores afectados por la licitación (industria textil y calzado y el de la distribución y logística) en los que predomina la presencia de Pymes, así como evaluar las licitaciones públicas pasadas de objeto similar (incluso en las que han utilizado otros CPV) para obtener una aproximación sobre aspectos relevantes como niveles de concurrencia y bajas económicas, entre otros.**
- *Información relevante a disposición de todos los potenciales licitadores:* La información relativa al potencial consumo por artículos y sus correspondientes destinatarios es esencial teniendo en cuenta la naturaleza del contrato analizado. Por otro lado, **se recomienda que dicha información se facilite a todos los licitadores con el objeto de no otorgar a la actual UTE adjudicataria una posición de ventaja competitiva en la licitación.**
- *Desagregación en lotes para asegurar la concurrencia, la competencia y la eficiencia en la asignación de los fondos públicos:* si bien la CNMC comparte la preocupación del órgano de contratación por asegurar la correcta ejecución del contrato, **teniendo en cuenta la naturaleza del contrato, el análisis de mercado realizado por esta Comisión y los principios rectores de la contratación pública se recomienda dividir en lotes el objeto del contrato. Igualmente, se aconseja prestar**

especial cautela a la figura de las UTEs desde la óptica de la normativa de defensa de la competencia.

- *Recurso a otras técnicas como los sistemas dinámicos de adquisición:* teniendo en cuenta la naturaleza del contrato y el mercado potencialmente afectado, **la utilización de esta herramienta podría servir para aumentar la competencia y la participación de proveedores, especialmente Pymes.**
- *Fijación de la duración:* atendiendo a la naturaleza de las prestaciones objeto del contrato y a las inversiones a realizar por los potenciales contratistas, **se recomienda un replanteamiento de dicho plazo con el fin de ajustarlo y responder a la necesidad de someter a concurrencia la realización de las prestaciones demandadas.** En igual sentido, **se recomienda hacer un uso restrictivo de las prórrogas.**
- *Presupuesto base de licitación y precios unitarios máximos:* **se recomienda justificar con mayor profundidad la fijación de los precios máximos (suministro de las prendas y su coste logístico)** al ser determinantes para que los potenciales proveedores tengan interés en participar en la licitación, así como a la hora de realizar ofertas verdaderamente competitivas.
- *Fijación de los requisitos de solvencia:* dado que no se justifican los umbrales de solvencia exigidos, **se aconseja que se valore su proporcionalidad respecto del objeto del contrato. Igualmente, se recomienda que se permita la presentación de alternativas de acreditación de la calidad equivalentes a los certificados previstos.**
- *Criterios de adjudicación:* en cuanto a los criterios sometidos a juicio de valor (20 puntos) **se recomienda concretar de forma más detallada los aspectos que se valoran en los mismos,** con el fin de garantizar que las ofertas sean evaluadas en condiciones objetivas y de competencia efectiva.
- *Exigencia de una oficina de información para el sistema en las dependencias del órgano de contratación:* se exige que una persona de la empresa adjudicataria esté presente las instalaciones del Ejército de Tierra para solventar todas aquellas dudas o incidencias que puedan surgir durante la vida del contrato. **Se recomienda replantear esta**

exigencia dado que existen alternativas a la presencialidad que son viables para el desarrollo efectivo de esas tareas.

- *Minimización del riesgo de comportamientos colusorios: se **recomienda robustecer los mecanismos desincentivadores de la colusión** entre operadores, en particular mediante el refuerzo del grado de conocimiento de la normativa de competencia y las consecuencias derivadas de su incumplimiento, explicitada en los propios Pliegos, así como del grado de compromiso de los operadores para evitar la ausencia de comportamientos de esta naturaleza.*

ANEXO I. INFORMACIÓN DE MERCADO

Tabla 1. Número de empresas activas en sector Industria textil, Confección de prendas de vestir e Industria del cuero y del calzado y su desglose por tamaño en los últimos tres años.

	2023	2022	2021
Total Nacional			
13 Industria textil	5.953	6.452	6.435
PYME	5.943	6.441	2.844
Gran Empresa	10	11	10
14 Confección de prendas de vestir	8.063	9.082	9.089
PYME	8.054	9.074	9.081
Gran Empresa	9	8	8
15 Industria del cuero y del calzado	3.465	4.142	4.205
PYME	3.456	4.135	4.199
Gran Empresa	9	7	6
TOTAL	17.481	19.676	19.729

Fuente: Instituto Nacional de Estadística.

Tabla 2. Número de empresas activas en sector Industria textil, Confección de prendas de vestir e Industria del cuero y del calzado y cifra de negocios en los últimos años disponibles (2020 y 2021).

	Número de empresas		Cifra de negocios	
	2021	2020	2021	2020
13 Industria textil				
Total	6.738	6.355	6.652.185	5.631.061
PYME	6.727	6.343	5.872.079	5.003.338
Gran Empresa	12	11	780.107	627.723
14 Confección de prendas de vestir				
Total	9.527	8.991	4.253.792	3.833.992
PYME	9.519	8.983	2.595.694	2.479.700
Gran Empresa	8	8	1.658.099	1.354.292
15 Industria del cuero y del calzado				
Total	4.112	4.255	3.859.231	3.428.586
PYME	4.103	4.247	3.195.148	2.836.625
Gran Empresa	9	8	664.083	591.961
TOTAL (Textil / Confección / Calzado)				
Total	20.377	19.601	14.765.208	12.893.639
PYME	20.349	19.573	11.662.921	10.319.663
Gran Empresa	29	27	3.102.289	2.573.976

Fuente: Instituto Nacional de Estadística. Unidades: Empresas, Miles €.

ANEXO II. ANÁLISIS DE LAS CONDICIONES DE COMPETENCIA EN LICITACIONES PÚBLICAS DE VESTUARIO

[CONFIDENCIAL]