

## RESUMEN

### Contratación pública\_ cursos de reeducación vial

Una empresa de enseñanza de conductores reclama el anuncio, pliegos y licitación de la contratación de la *“concesión de gestión de cursos de sensibilización y reeducación vial para la recuperación de crédito de permiso de conducción”*, publicados en el Boletín Oficial del Estado de 25 de noviembre de 2014. En concreto, el interesado cuestiona tanto la propia naturaleza jurídica del contrato, por tratarse de una concesión administrativa, como el contenido de los Pliegos de contratación.

Con respecto al régimen de concesión administrativa, se pone de manifiesto que dicho régimen se encuentra amparado en normas con rango de Ley. No obstante, se recuerda que esta Secretaría ya se ha pronunciado anteriormente sobre este mecanismo de acceso de los operadores económicos manifestando la necesidad de que sea revisado para determinar si respeta los principios de necesidad y proporcionalidad que proclama el artículo 5 de la LGUM, así como la necesidad de concretar dicha voluntad por parte del Ministerio del Interior de realizar ese ejercicio en un plazo ajustado en el tiempo.

En relación con la necesidad y proporcionalidad de las cláusulas de los pliegos de la licitación reclamada, esta Secretaría considera lo siguiente:

- El agotamiento de la prórroga de la concesión hasta el límite máximo de 6 años sería desproporcionado si el análisis del modelo lleva a la conclusión de que sería óptimo el establecimiento de un nuevo marco jurídico diferente a la concesión.
- La valoración de la proporcionalidad de la distribución geográfica y del número de lotes solo podrá realizarse de forma definitiva y efectiva por razones como, por ejemplo, el potencial de incremento de la competencia generada por dicha distribución.
- Se recuerda al Ministerio del Interior, y en concreto al órgano adjudicador, la necesidad de ser especialmente vigilantes respecto a las conductas del adjudicatario en materia de competencia y derechos de los consumidores.

[Informe SECUM](#)

[Informe CNMC](#)



## **I. INTRODUCCIÓN**

El 26 de diciembre de 2014, tuvo entrada en la Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado reclamación de una empresa de enseñanza de conductores, en el marco del procedimiento del artículo 26 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (LGUM).

La reclamante entiende que se vulneran sus derechos e intereses legítimos por el anuncio, pliegos y licitación de la contratación de la *“concesión de gestión de cursos de sensibilización y reeducación vial para la recuperación de crédito de permiso de conducción”*, publicados en el Boletín Oficial del Estado de 25 de noviembre de 2014.

En concreto, el interesado cuestiona tanto la propia naturaleza jurídica del contrato, por tratarse de una concesión administrativa, como el contenido de los Pliegos de contratación.

- En relación con el régimen de concesión, el reclamante considera que no concurre ninguna razón imperiosa de interés general que justifique la aplicación de ninguna de las figuras previstas en el artículo 277 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre (TRLCSP) frente al régimen de autorizaciones o de comunicación previa. Además, en su opinión, el régimen de concesión que propone los Pliegos conculca los principios de necesidad y proporcionalidad consagrados en el artículo 5 de la LGUM y no proporciona una mayor seguridad de la que se derivaría de un régimen de autorización administrativa. Por último, señala que existen precedentes, como las autoescuelas o las inspecciones técnicas de vehículos, en las que se ha optado por instrumentos diferentes a la concesión sin que se vea perjudicado el bien jurídico de la seguridad pública.
- En cuanto al diseño de los pliegos el interesado considera contrarios a la LGUM los siguientes requisitos: (i) la exigencia de una experiencia previa y facturación mínima en los últimos tres años; (ii) la valoración de los cursos realizados por el personal; (iii) una división en lotes que sólo la Confederación Nacional de Autoescuelas (CNAE) es capaz de cubrir en España; y (iv) el establecimiento de un número de centros por municipio en función del censo de conductores cuando dicho censo se publica



únicamente dos días antes de la terminación del plazo de presentación de las solicitudes.

En apoyo de su reclamación presenta las siguientes alegaciones:

- Refiere como antecedente el anterior concurso y concesión realizado en 2006 a favor de la Confederación Nacional de Autoescuelas (CNAE), por cinco años prorrogados posteriormente hasta 2014, así como el hecho de que la Confederación subcontratara la prestación del servicio en toda España a entidades pertenecientes a dicha asociación. A este respecto, menciona los informes emitidos por la extinta Comisión Nacional de la Competencia (CNC) como consecuencia de diversas reclamaciones relacionadas con ese contrato y señala que en dichos informes:
  - Se identifican las circunstancias bajo las cuales la decisión de optar por la concesión administrativa no se ajustaría a los principios de necesidad y proporcionalidad;
  - Se analizan las consecuencias negativas del régimen de concesión sobre la competencia;
  - Se cuestiona el diseño de la concesión en cuanto a lotes territoriales y fijación de precios; y
  - Se afirma que no concurren los motivos de interés público que justifiquen el régimen de concesión frente al de autorización o de comunicación previa, puesto que no es evidente que la concesión redunde en una mayor responsabilidad en la impartición de los cursos.
- Destaca el artículo 5.p) de la Ley 17/2005, de 19 de julio, por la que se regula el permiso y la licencia de conducción por puntos y se modifica el texto articulado de la ley sobre tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial; así como la modificación de dicho precepto introducida por la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.

En particular, se refiere a la eliminación de la mención expresa al régimen de concesión de la gestión de los cursos de reeducación vial y su sustitución por una referencia genérica al artículo 253 de la Ley 30/2007, de



30 de octubre, de contratos del sector público (artículo 277 del Texto refundido de la Ley de contratos del sector público aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre) sobre modalidades de contratación de la gestión de los servicios públicos, entre los que se encuentran: la concesión, la gestión interesada, el concierto y la sociedad de economía mixta.

En relación con esta modificación el reclamante incluye menciones del debate parlamentario sobre los objetivos de la norma, los principios de buena regulación que consagra y el cambio de modelo de control de las actividades económicas que introduce en nuestro ordenamiento jurídico. En su opinión, el motivo del cambio de redacción de este artículo fue reducir el uso de los regímenes de concesión y autorización y limitarlos a situaciones excepcionales en la que haya razones imperiosas de interés general que las justifiquen.

- Incluye diversas conclusiones que sobre este asunto han realizado tanto la Autoridad Catalana de la Competencia (ACCO) como la Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía (ADCA) y la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC), las dos últimas en sus respectivos informes sobre un expediente abierto en el marco del artículo 28 de la LGUM relativo a “Autoescuelas: cursos de reeducación vial”. Entre otras:
  - La concesión a un único operador con autoescuelas propias y franquiciadas supone la creación de un monopolio legal que tiene efectos negativos para el resto de operadores que no pueden acceder a este mercado y para los clientes finales;
  - El requisito de exigir un determinado despliegue territorial impide la participación de forma individual de operadores capacitados;
  - Se recomienda que en futuras licitaciones para la prestación del servicio se valore la opción del concierto con múltiples operadores en lugar de la concesión administrativa a un único adjudicatario;
  - El régimen de concesión conculca los principios de necesidad y proporcionalidad consagrados en la LGUM;



- Se propone la modificación de la calificación de los cursos como servicios de interés general para abrir la puerta a modelos de gestión más competitivos como las autorizaciones o comunicaciones;
- No concurre razón imperiosa de interés general que justifique la aplicación de las figuras del artículo 277 del TRLCSP, no pudiéndose excluir esta actividad de la libre prestación del servicio.
- No concurre el elemento de proporcionalidad puesto que si la formación inicial del conductor está sujeta a autorización, no resulta proporcionado que la formación ulterior deba sujetarse a medios de intervención más gravosos.

## I. MARCO NORMATIVO SECTORIAL DE POSIBLE APLICACIÓN

a) Marco normativo estatal.

- Ley 17/2005, de 19 de julio, por la que se regula el permiso y la licencia de conducción por puntos y se modifica el texto articulado de la ley sobre tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial<sup>1</sup> :

*“Artículo 5.p): Se atribuyen al Ministerio del Interior las siguientes competencias en el ámbito de esta Ley, sin perjuicio de las que tengan asumidas las Comunidades Autónomas en sus propios Estatutos<sup>2</sup>:*

(...)

*p) Contratar la gestión de los cursos de sensibilización y reeducación vial que han de realizar los conductores como consecuencia de la pérdida parcial o total de los puntos que les hayan sido asignados, elaborar el contenido de los cursos, así como su duración y requisitos. Dicha gestión se*

<sup>1</sup> Modificación incorporada en la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio

<sup>2</sup> Cataluña y País Vasco tienen competencias transferidas en materia de tráfico y circulación de vehículos a motor. En este sentido, la Disposición Adicional Quinta que la citada Ley 17/2005 establece que: “Las Comunidades Autónomas que tengan transferidas competencias ejecutivas en materia de tráfico y circulación de vehículos a motor serán las encargadas, en su ámbito territorial, de determinar el modo de impartir los cursos de sensibilización y reeducación vial, de acuerdo con la duración, el contenido y los requisitos de aquéllos, que se determinen con carácter general”.



*realizará de acuerdo con lo establecido en el artículo 253 de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público<sup>3</sup>”.*

Hay que señalar que la propia Exposición de Motivos de la Ley, recoge expresamente que la realización de estos cursos constituyen una actividad esencial e indispensable para la puesta en práctica de la voluntad educadora de la Administración, lo que lleva a calificar esta actividad de servicio público :

*"[...] Así, dado el interés público y social que la seguridad vial representa, debe garantizarse de una manera efectiva su realización, considerándose a estos efectos que dicha actividad constituye un servicio público."*

- Orden del Ministerio del Interior INT/2596/2005, de 28 de julio, por la que se regulan los cursos de sensibilización y reeducación vial para los titulares de un permiso o licencia de conducción:

Esta Orden detalla el contenido de los cursos, duración, requisitos del personal que los imparte, sistema de evaluación, precios, control e inspección, y en concreto en cuanto a los centros señala en el Punto Noveno segundo párrafo:

*“La realización de estos cursos se llevará a cabo por Centros cuya gestión se realizará mediante concesión por el Ministerio del Interior. El contrato de concesión establecerá el número de Centros que, atendidas las circunstancias, sean necesarios para el correcto desarrollo de los cursos. En todo caso, la ubicación de dichos Centros se realizará teniendo en cuenta el censo de conductores y la distribución geográfica de la población dentro de cada provincia.”*

---

<sup>3</sup>Referencia que debe entenderse al artículo 277 de texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre.

*“Artículo 277. Modalidades de la contratación.*

*La contratación de la gestión de los servicios públicos podrá adoptar las siguientes modalidades:*

- a) Concesión, por la que el empresario gestionará el servicio a su propio riesgo y ventura.*
- b) Gestión interesada, en cuya virtud la Administración y el empresario participarán en los resultados de la explotación del servicio en la proporción que se establezca en el contrato.*
- c) Concierto con persona natural o jurídica que venga realizando prestaciones análogas a las que constituyen el servicio público de que se trate.*
- d) Sociedad de economía mixta en la que la Administración participe, por sí o por medio de una entidad pública, en concurrencia con personas naturales o jurídicas.”*



También señala esta Orden, en su apartado noveno, que los conductores que hayan perdido la totalidad de los puntos y realicen con aprovechamiento el curso, para volver a obtener la autorización administrativa para conducir, deberán superar en la Jefatura Provincial de Tráfico una prueba de control de conocimientos que versará sobre las materias señaladas. Se entiende por tanto que los conductores que han perdido únicamente una parte de los puntos pueden recuperarlos sin pasar dicha prueba.

- Anuncio de licitación de la Dirección General de Tráfico para la concesión de gestión de cursos de sensibilización y reeducación vial para la recuperación de crédito de permiso de conducción. 5 lotes (BOE 25 de noviembre de 2014). Pliegos de cláusulas administrativas particulares y de prescripciones técnicas.
  - Tipo de contrato: gestión de servicios públicos.
  - Objeto: concesión de gestión de los cursos de sensibilización y reeducación vial para la recuperación de crédito de permiso de conducir.
  - Órgano de contratación: Jefatura Central de Tráfico.
  - División en 5 lotes de acuerdo con la siguiente adscripción geográfica y número de centros mínimo:
    - ✓ Castilla la Mancha, Valencia, Murcia e Islas Baleares (65 centros)
    - ✓ Andalucía y Extremadura (64 centros)
    - ✓ Madrid, Canarias, Ceuta y Melilla (46 centros)
    - ✓ Galicia, Asturias y Cantabria (42 centros)
    - ✓ Aragón, Castilla y León, La Rioja y Navarra (53 centros)
  - El adjudicatario debe tener un mínimo de centros por municipio en función de la población del mismo (desde un centro para municipios con 80.001 - 240.000 habitantes hasta 4 centros para poblaciones con 700.000 – 1.000.000 habitantes). Debe haber siempre un centro a menos de 30 kilómetros de distancia en los municipios con más de 20.000 habitantes o 10.000 conductores. También deberá haber al



menos un centro en cada isla menor en que no exista Oficina Local de Tráfico.

- Los gastos de primer establecimiento se estiman en 1.235.850 € desglosándose por lotes con importes que oscilan entre 192.000 (lote 3) y 297.000 euros (lote 1)
- Plazo de ejecución: tres años más una posible prórroga de otros tres años.
- Tramitación ordinaria y procedimiento abierto de conformidad con los artículos 138,157 y 161 del TRLCSP.
- Presupuesto base de licitación: cero para todos los lotes.
- Fecha límite de presentación de ofertas: 12 de diciembre de 2014.
- Apertura de ofertas: 7 de enero de 2015.
- Solvencia económica y financiera: Informe positivo de entidad financiera.
- Solvencia técnica y profesional: Relación de servicios o trabajos relacionados con la formación vial realizados en los últimos tres años, con importe superior a los gastos de primer establecimiento. Dichos gastos se establecen en 192.000 € el más pequeño (lote 3) y 297.000 € el más elevado (lote 1).
- Compromiso de adscripción de los siguientes medios:
  - ✓ Locales, con un mínimo de dos aulas, con determinadas dimensiones por alumno, accesibilidad universal y rotulación.
  - ✓ Un formador, un psicólogo-formador y un director, si bien los dos primeros podrán realizar también las funciones de director. Los requisitos para ser formador son: disponer de certificado de profesor de formación, acreditar tres años de experiencia en la formación de conductores y haber superado el curso de la Dirección General de Tráfico (DGT). Para ser psicólogo formador se acreditará el título de licenciado en psicología y el curso de la DGT. Todo el personal deberá realizar una formación continua. El centro presentará a la DGT una programación sobre la formación





para su aprobación. El centro deberá contar con miembros de asociaciones de víctimas para su intervención en los cursos.

- ✓ Material didáctico, acceso a internet de banda ancha o fibra óptica, sistema operativo Windows y navegador internet explorer 7 u 8 para garantizar compatibilidad con la DGT.
- Garantía definitiva: entre 9.200 € y 13.000 €
- El precio se fija en 174 € el curso de recuperación parcial, 329 € el de recuperación de permiso o licencia y 102 € el ciclo formativo.
- Los criterios de adjudicación son los siguientes:
  - ✓ Se otorgan de 7 a 10 puntos (en función del lote) por incrementar el número de centros con respecto al número fijado, debiendo estar cada centro adicional en un municipio distinto.
  - ✓ Se otorgan hasta un máximo de 22 puntos por disponer de acceso al centro mediante transporte público.
  - ✓ Se otorgan hasta 16 puntos por mejoras técnicas (plataforma online de coordinación y seguimiento de los centros como sistema de comunicación con la DGT e implantación de un sistema de control biométrico que garantice la asistencia efectiva a todos los cursos en todos los centros).
  - ✓ Se otorgan hasta 20 puntos por formación continua anual de todo el personal formador.
- No se permite la subcontratación.

## **II. CONSIDERACIONES DE LA SECRETARÍA DEL CONSEJO PARA LA UNIDAD DE MERCADO.**

### **a) Inclusión de la actividad de impartir cursos de sensibilización y reeducación vial en el ámbito de la LGUM.**

El apartado b) del Anexo de la LGUM define las actividades económicas como:

*“b) Actividad económica: cualquier actividad de carácter empresarial o profesional que suponga la ordenación por cuenta propia de los medios de*



*producción, de los recursos humanos, o ambos, con la finalidad de intervenir en la producción o distribución de bienes o en la prestación de servicios.”*

La actividad de impartir cursos para sensibilizar y reeducar a conductores, constituye una actividad económica, incluso cuando se trate de la prestación de un servicio público en régimen de concesión como es en este caso, ya que se ajusta a la definición antes mencionada. Como tal actividad económica está incluida en el ámbito de aplicación de la LGUM, cuyo artículo 2 establece:

*“Esta Ley será de aplicación al acceso a actividades económicas en condiciones de mercado y su ejercicio por parte de operadores legalmente establecidos en cualquier lugar del territorio nacional.”*

#### **b) Admisión a trámite de la reclamación en el marco del procedimiento del artículo 26 de la LGUM**

La reclamación tuvo entrada en esta SECUM el 26 de diciembre de 2014, pero fue entregada en la oficina de Correos de Santa Cruz de Tenerife el 23 de diciembre. Se plantea frente a la licitación pública convocada por la DGT para la concesión de gestión de los cursos de sensibilización y reeducación vial para la recuperación de crédito de permiso de conducción, anunciada en el Boletín Oficial del Estado el 25 de noviembre de 2014.

Previa consulta por parte de esta Secretaría, el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales informó el dos de enero que la interesada no había planteado recurso contra los actos aquí denunciados, aunque sí habían sido recurridos los pliegos por otros operadores.

Procede la admisión a trámite, puesto que se produce dentro del plazo de un mes del procedimiento de reclamación establecido en el artículo 26.1 de la LGUM.

#### **c) Análisis de la reclamación a la luz de los principios de la LGUM.**

El interesado reclama en este procedimiento la licitación convocada por la DGT para la concesión de los cursos de sensibilización y reeducación vial, e incluye en su recurso tanto el régimen de concesión elegido como el detalle de los pliegos.

Cabe señalar que en virtud del artículo 26.1 este procedimiento de reclamación puede ser instado por *el operador económico que entienda que se han*



*vulnerado sus derechos o intereses legítimos por alguna disposición de carácter general, acto, actuación, inactividad o vía de hecho que pueda ser incompatible con la libertad de establecimiento o de circulación (...).* En este sentido, con respecto al régimen de concesión administrativa, se pone de manifiesto que dicho régimen se encuentra amparado en normas con rango de Ley<sup>4</sup>.

No obstante lo anterior, se recuerda que esta Secretaría ya se ha pronunciado anteriormente sobre este mecanismo de acceso de los operadores económicos al mercado, en su informe “nº 28/1419 Autoescuelas reeducación vial”, emitido el 8 de agosto de 2014<sup>5</sup> en el marco de un procedimiento abierto de conformidad con el artículo 28 de la LGUM. En línea con lo expresado en ese informe, esta Secretaría vuelve a manifestar la necesidad de que este sistema de intervención sea revisado para determinar si respeta los principios de necesidad y proporcionalidad que proclama el artículo 5<sup>6</sup> de la LGUM, así como la necesidad de concretar dicha voluntad por parte del Ministerio del Interior de realizar ese ejercicio en un plazo ajustado en el tiempo.

Por otra parte, cabe señalar que el artículo 9 de la LGUM resume los principios de garantía de la libertad de establecimiento y la libertad de circulación, recogidos en el Capítulo II de la norma, estableciendo que *“todas las autoridades competentes velarán, en las actuaciones administrativas,*

<sup>4</sup> Ley 17/2005, de 19 de julio, por la que se regula el permiso y la licencia de conducción por puntos y se modifica el texto articulado de la ley sobre tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial y Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre y Texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre.

<sup>5</sup> [tp://www.mineco.gob.es/stfls/mineco/economia/ficheros/pdf/Autoescuelasreeducacionvial3.pdf](http://www.mineco.gob.es/stfls/mineco/economia/ficheros/pdf/Autoescuelasreeducacionvial3.pdf)

<sup>6</sup> **“Artículo 5.** Principio de necesidad y proporcionalidad de las actuaciones de las autoridades competentes.

*1. Las autoridades competentes que en el ejercicio de sus respectivas competencias establezcan límites al acceso a una actividad económica o su ejercicio de conformidad con lo previsto en el artículo 17 de esta Ley o exijan el cumplimiento de requisitos para el desarrollo de una actividad, motivarán su necesidad en la salvaguarda de alguna razón imperiosa de interés general de entre las comprendidas en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.*

*2. Cualquier límite o requisito establecido conforme al apartado anterior, deberá ser proporcionado a la razón imperiosa de interés general invocada, y habrá de ser tal que no exista otro medio menos restrictivo o distorsionador para la actividad económica.”*



*disposiciones y medios de intervención adoptados en su ámbito de actuación, por la observancia de los principios de no discriminación, cooperación y confianza mutua, necesidad y proporcionalidad de sus actuaciones, eficacia en todo el territorio nacional de las mismas, simplificación de cargas y transparencia.” Más en concreto, este artículo 9 establece en su apartado 2:*

*“2. En particular, garantizarán que las siguientes disposiciones y actos cumplen los principios citados en el apartado anterior:*

*(...)*

*c) La documentación relativa a los contratos públicos, incluidos los pliegos y cláusulas de los contratos públicos (...)”*

Así, desde el punto de vista de la LGUM los pliegos de prescripciones técnicas y los pliegos de cláusulas administrativas particulares de los contratos no podrán contener requisitos discriminatorios ni prohibidos por dicha norma (artículo 18) ni requisitos discriminatorios innecesarios y/o desproporcionados que limiten la participación de los operadores en la contratación (artículos 3<sup>7</sup> y 5<sup>8</sup> respectivamente).

---

<sup>7</sup> **Artículo 3.** Principio de no discriminación.

1. Todos los operadores económicos tendrán los mismos derechos en todo el territorio nacional y con respecto a todas las autoridades competentes, sin discriminación alguna por razón del lugar de residencia o establecimiento.

2. Ninguna disposición de carácter general, actuación administrativa o norma de calidad que se refiera al acceso o al ejercicio de actividades económicas podrá contener condiciones ni requisitos que tengan como efecto directo o indirecto la discriminación por razón de establecimiento o residencia del operador económico.

<sup>8</sup> **Artículo 5.** Principio de necesidad y proporcionalidad de las actuaciones de las autoridades competentes.

1. Las autoridades competentes que en el ejercicio de sus respectivas competencias establezcan límites al acceso a una actividad económica o su ejercicio de conformidad con lo previsto en el artículo 17 de esta Ley o exijan el cumplimiento de requisitos para el desarrollo de una actividad, motivarán su necesidad en la salvaguarda de alguna razón imperiosa de interés general de entre las comprendidas en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.

2. Cualquier límite o requisito establecido conforme al apartado anterior, deberá ser proporcionado a la razón imperiosa de interés general invocada, y habrá de ser tal que no exista otro medio menos restrictivo o distorsionador para la actividad económica.



Con respecto los pliegos de cláusulas administrativas particulares y prescripciones técnicas concretos que conforman la licitación convocada, esta Secretaría realiza las siguientes consideraciones:

- Sobre el plazo de la concesión administrativa, establecido en tres años más una posible prórroga de hasta otros tres, esta Secretaría considera que el órgano adjudicador, a la hora de decidir la posible prórroga, debe tener en cuenta su recurso con carácter excepcional. Así, debe entenderse que en la medida en que el proceso de revisión del modelo de acceso al mercado comentado condujera a la conclusión de la posibilidad de implantación de un nuevo marco jurídico distinto de la concesión administrativa (un posible marco más necesario y proporcionado) el agotamiento de la prórroga del actual régimen vigente sería claramente desproporcionado y por tanto contrario al artículo 5 de la LGUM.
- Respecto a la distribución de lotes en los pliegos se valora positivamente el incremento del número de lotes establecido con respecto al concurso anterior convocado en 2006. No obstante, la valoración definitiva de la proporcionalidad de la definición de dichos lotes debe realizarse en atención al potencial de incremento de la competencia por el mercado que debe regir en toda licitación y en atención al resto de diferentes razones de interés general que pudieran haber sido tenidas en cuenta para la determinación de la distribución geográfica concreta de los mismos.

Por último, se recuerda al Ministerio de Interior la necesidad de ser especialmente vigilante respecto a posibles prácticas contrarias a la normativa de defensa de la competencia por parte del adjudicatario, o que impliquen una vulneración de los derechos del consumidor.

### **III. CONCLUSIONES**

Esta Secretaría recuerda la necesidad de revisar el modelo de intervención a la luz de la LGUM por parte del Ministerio del Interior. En este sentido se recomienda a ese departamento ministerial la necesidad de especificar la realización de dicho análisis en un plazo determinado.

En relación con la necesidad y proporcionalidad de las cláusulas de los pliegos de la licitación reclamada, esta Secretaría considera que en el caso de que el



análisis del modelo comentado lleve a la conclusión de que sería óptimo el establecimiento de un nuevo marco jurídico diferente a la concesión, el agotamiento discrecional de la posibilidad de prórroga de dicha concesión (hasta el límite máximo de 6 años) debería considerarse desproporcionado. Por otra parte, la valoración de la proporcionalidad de la distribución geográfica y del número de lotes solo podrá realizarse de forma definitiva y efectiva por razones como por ejemplo el potencial de incremento de la competencia generada por dicha distribución.

Por último se recuerda al Ministerio del Interior y en concreto al órgano adjudicador la necesidad de ser especialmente vigilantes respecto a las conductas del adjudicatario en materia de competencia y derechos de los consumidores. En el caso de que se detectaran indicios de comisión de dichas conductas éstas deberían ser puestas en conocimiento de las autoridades de competencia o de consumo competentes para su análisis.

Madrid, 15 de enero de 2015



LA SECRETARÍA DEL CONSEJO PARA LA UNIDAD DE MERCADO