**Título del acto: INF/DP/0012/14 INFORME SOBRE LOS PLIEGOS DEL CONTRATO DE SERVICIOS POSTALES DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO (FASE I)**

**Tipo de informe: Licitación pública**

**Año de publicación: 2014**

**Código CNAE del sector relevante: 5310.- Actividades postales sometidas a la obligación del servicio universal; 5320.- Otras actividades postales y de correos**

# Evaluación de impacto de la CNMC

## INF

Valdani Vicari & Associati
ECONOMICS & POLICY

KPMG

# 1 Introducción

## 1.1 Características clave de la evaluación

### 1.1.1 Breve descripción del acto

*El Consejo de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC), en Pleno, en su reunión de 25 de junio de 2014, ha aprobado el presente informe, relativo a los Pliegos de Cláusulas Administrativas Particulares (PCAP) y de Prescripciones Técnicas (PPT) a regir en el contrato de servicios postales de la Administración General del Estado (fase I), en el que se analizan las implicaciones de los mismos desde el punto de vista de la competencia efectiva en los mercados y la regulación económica eficiente.*

*Este informe se aprueba, a solicitud del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, en ejercicio de las competencias consultivas de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC), en aplicación del artículo 5.2 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia.*

### 1.1.2 Breve descripción del mercado

*El mercado postal abarca dos grandes segmentos:*

- *el sector postal tradicional, que comprende básicamente la prestación de servicios de envío de cartas y paquetes postales de reducido peso en condiciones estandarizadas, así como el envío de publicaciones periódicas, libros, catálogos y publicidad directa. Parte de estos servicios postales tradicionales se prestan con obligaciones de servicio público por Correos como operador designado para prestar el servicio postal universal. Es decir, hasta 2025 Correos tendrá la obligación de prestar los servicios postales incluidos dentro del servicio postal universal, aunque también lo podrán prestar otros operadores privados.*
- *el sector de paquetería y mensajería industrial y comercial, que lleva tiempo abierto a la competencia y es el segmento que presenta los servicios postales de mayor valor añadido.*

*El mercado evaluado en el INF analizado es el de los contratos de servicios postales en las Administraciones Públicas. Este mercado se caracteriza porque la entidad pública Correos ha sido adjudicataria de todos los contratos de los distintos departamentos y organismos, a excepción de la AEAT y SEPE, fundamentalmente. Estos contratos vigentes tienen características muy similares, pero precios muy diferentes en función del volumen de envíos postales previstos.*

*El contrato para esta fase I incluye sólo servicios postales en los términos de la Ley 43/2010, de 30 de diciembre, del servicio postal universal, de los derechos de los usuarios y del mercado postal (en adelante, LSPU), es decir, que se excluyen servicios como telegramas, burofax o apartados postales.*

*En su ámbito objetivo se incluye la prestación de los servicios postales, con destino nacional e internacional, para determinados Ministerios, Entidades gestoras y Servicios comunes de la Seguridad Social y organismos públicos del sector público estatal incluidos en el ámbito subjetivo del contrato, en el cual se relacionan los 9 Ministerios y los otros 40 organismos y entes públicos de diversa naturaleza incluidos en la fase I de centralización de los servicios postales (en adelante, Entidades AGE Fase I).*

*En concreto, el objeto del contrato se desglosa en varios lotes, los cuales atienden a: (1) notificaciones administrativas y judiciales, (2) cartas certificadas y cartas certificadas urgentes, (3) tarjetas postales*

*y cartas ordinarias, cartas urgentes, envíos publicitarios y franqueo en destino, y (4) paquetería, documentación y paquetería urgente.*

### 1.1.3 Breve descripción del marco regulatorio

*Como la propia CNMC señalaba en 2014[1], año de publicación del INF analizado, el mercado postal en España ha pasado por un largo proceso hasta alcanzar la libre competencia. Todo empezó con la elaboración en la Unión Europea del Libro Verde sobre el desarrollo del mercado único de los servicios postales en el año 1992 y fue avanzando poco a poco en España con la transposición de, fundamentalmente, tres Directivas:*

- *la Directiva 97/67/CE de 15 de diciembre de 1997, adoptada en España por la Ley 24/1998 de 13 de julio, del Servicio Postal Universal y de Liberalización de los Servicios Postales, que puso en marcha formalmente el proceso de liberalización, introduciendo la necesidad de prestación de un servicio postal universal en la Unión Europea, dividiendo entre productos reservados y no reservados, y creando la figura de la "autoridad nacional de reglamentación", que en España dio lugar a la creación de la Comisión Nacional del Sector Postal (CNSP) en el año 2007 (su puesta en funcionamiento se produjo en el año 2010). En el caso de España, la Sociedad Estatal de Correos y Telégrafos, S.A. (Correos), sociedad de capital 100% público, ha sido la que ha ejercido el monopolio en el mercado postal con la prestación de esos productos reservados.*
- *la Directiva Postal, 2002/39/CE de 10 de junio de 2002, que profundizó en el proceso, reduciendo el número de servicios reservados y estableciendo un calendario de liberalización del mercado.*
- *la Directiva 2008/6/CE de 20 de febrero de 2008, que consiguió la liberalización del mercado postal, imponiendo a 16 estados miembros (entre ellos España) la fecha límite para la apertura total del 31 de diciembre de 2010. En España, la transposición de esta Directiva se realizó mediante la Ley 43/2010, de 30 de diciembre, del servicio postal universal, de los derechos de los usuarios, y del mercado postal (Ley Postal), que entró en vigor el 1 de enero de 2011. Esta Ley Postal eliminó el área reservada y abrió a la competencia todos los servicios postales, con lo que puso fin a la parte del mercado reservada a Correos, si bien esta empresa fue designada durante 15 años como operador encargado de prestar el servicio postal universal con obligaciones de servicio público, teniendo en cuenta que gestiona la mayor red postal que cubre todo el territorio nacional.*

*En el contexto de las recomendaciones formuladas por la Comisión de Reforma de las Administraciones Públicas (CORA) en materia de centralización de contratos de servicios y suministros, el Consejo de Ministros aprobó el Real Decreto 696/2013, de 20 de septiembre, por el que se modifica el Real Decreto 256/2012, de 27 de enero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. En el citado Real Decreto, se crea la Dirección General de Racionalización y Centralización de la Contratación como órgano directivo adscrito a la Subsecretaría del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.*

*En ese mismo ámbito de la contratación de servicios y suministros, el propio Informe de la Comisión de Reforma de las Administraciones Públicas planteaba una ampliación del ámbito objetivo de la contratación centralizada proponiendo una serie de categorías de contratos de suministros y servicios susceptibles de centralizar.*

*La Orden HAP/536/2014, de 10 de abril, por la que se modifica la Orden EHA/1049/2008, de 10 de abril por la que declaran bienes y servicios de contratación centralizada, ha determinado como*

[1] https://blog.cnmc.es/2014/02/24/el-mercado-postal-en-espana-i-mucho-mas-que-cartas/

*contrato centralizado los de servicios postales, salvo aquellos que puedan tener la consideración de contrato menor.*

*Esta actuación encuentra amparo legal en el artículo 206 del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (TRLCSP) que establece que: "1. En el ámbito de la Administración General del Estado, sus Organismos autónomos, Entidades gestoras y Servicios comunes de la Seguridad Social y demás Entidades públicas estatales, el Ministro de Economía y Hacienda podrá declarar de contratación centralizada los suministros, obras y servicios que se contraten de forma general y con características esencialmente homogéneas por los diferentes órganos y organismos".*

*Según el Ministerio, el contrato analizado en este INF se trata de un contrato del sector público, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 2.1 y 3 del TRLCSP, además de ser calificado como contrato administrativo de servicios, con arreglo a los artículos 5, 10 y 19 del TRLCSP y no sujeto a regulación armonizada, al ser clasificado como de la categoría nº 27 (otros servicios).*

### 1.1.4 Breve descripción de la justificación del acto

*El objetivo del INF es analizar las implicaciones de los PCAP y el PPT a regir en el contrato de servicios postales de la Administración General del Estado (fase I) desde el punto de vista de la competencia efectiva en los mercados y la regulación económica eficiente. En concreto, el INF valora si la búsqueda de eficiencia y ahorro presupuestario objeto del contrato podría conseguirse sin menoscabar los principios garantes de dicha competencia efectiva, entre otros: i) facilitar la libertad de acceso a la licitación, ii) evitar la discriminación entre operadores, iii) reducir los riesgos de concentración del número de operadores y iv) contrarrestar el riesgo de comportamientos colusivos.*

*Atendiendo a lo anterior, del análisis de los Pliegos comentados y sin perjuicio de que se consideran justificados los motivos de eficiencia alegados por el Ministerio para centralizar la contratación de servicios postales de la Administración General del Estado, del INF se desprenden una serie de cuestiones que, sobre la base de la promoción de la competencia y de la aplicación de los principios propios de la regulación económica eficiente, suscitarían algunas consideraciones controvertidas desde el punto de vista de la competencia.*

# 2 Evaluación del acto

## 2.1 Relevancia

### 2.1.1 Relevancia del sector

El caso que nos ocupa se refiere a la licitación pública *"Contrato de Servicios Postales de la Administración General del Estado (Fase I)"*. Por tanto, el Informe INF elaborado por la CNMC solo afectaría a los servicios específicos prestados a dicha Administración mediante el mencionado concurso, y no a todo el sector postal. Sin embargo, consideramos oportuno evaluar las figuras relevantes para el sector de los servicios postales en su conjunto con el fin de obtener una imagen completa de todos los posibles licitadores.

El Evaluador deberá ser consciente de que las cifras que se presentan a continuación consideran todas las empresas españolas registradas bajo el CNAE 5310.- Actividades postales sometidas a la obligación del servicio universal y el CNAE 5320.- Otras actividades postales y de correos, incluyendo no solo las empresas que pujaron en la licitación analizada en este acto, sino a todos los posibles licitadores. Además, las cifras registradas con arreglo a los códigos CNAE antes mencionados podrían derivarse de una amplia gama de actividades, que podrían ser diferentes de las que pueden licitarse en el concurso analizado. Por lo tanto, para llevar a cabo una evaluación precisa del caso específico, el Evaluador debe solicitar la información necesaria a los agentes económicos individuales que podrían potencialmente licitar en dicho contrato.

**Tabla 1: Relevancia del sector**

| Categoría | Indicadores | Fuentes posibles | Resultados / Comentarios |
|---|---|---|---|
| Peso económico y estructura de mercado | Facturación del sector | Base de datos SABI | *La facturación total del sector de los servicios postales en España en 2019 se estima en* ***3.974 millones de euros (0,32% del PIB nacional).*** |
| | Número de empresas | Base de datos SABI | *El número de operadores del sector de los servicios postales en España en 2019 se estima en* ***770 empresas****.* |
| | Facturación media por empresa | Estimado por KPMG en base a la base de datos SABI | *Dado que en este sector la Sociedad Estatal Correos y Telégrafos, S.A. (Correos) cuenta con una red mucho más grande que el resto de los operadores, no consideramos adecuado estimar la renta media por empresa en este caso.* |
| Mercado laboral y empleo | Número total de empleados | Base de datos SABI | *El número de empleados en el sector de los servicios postales en España en 2019 se estima en* ***67.554 empleados****.* |

### 2.1.2 Relevancia del acto

**Tabla 2: Relevancia del acto para cuestiones de competencia**

| Fallos de mercado OECD | Cuestión específica | Comentarios del INF y documentos relacionados / Fuente: Entregable 3 |
|---|---|---|
| **A. Limita el número o rango de proveedores.** | A3. Limita la capacidad de algunos proveedores para proporcionar un bien o servicio. | En relación con la solvencia técnica o profesional, el apartado 3.2 requiere que el licitador haya prestado servicios de las mismas características que las de los lotes a los que licite y señala los importes mínimos por dichos servicios que, acumulando los tres últimos años, el licitador ha de acreditar por lote. Resulta innecesario exigir este requisito en concurrencia con el de solvencia económica y financiera, ya que, en el primer caso, la finalidad es garantizar una cierta seguridad económica, mientras que el otro debería centrarse en acreditar la capacitación para llevar a cabo el negocio concreto.<br><br>Resulta excesiva por injustificada la exigencia de contar con experiencia en el "ámbito territorial estatal".<br><br>No se garantiza una vía para acreditar la solvencia técnica en el caso de que los potenciales licitadores fueran nuevos entrantes que carezcan de experiencia en el sector pero que cuenten con la capacitación técnica y económica necesarias, por lo que se cierra la licitación a los operadores ya presentes.<br><br>La exigencia de un umbral mínimo en relación con los criterios no evaluables mediante fórmulas supone claros efectos anticompetitivos, en la medida en que excluye de la licitación a operadores sin que se haya podido valorar de forma completa su oferta, y, lo que resulta más relevante, preponderando excesivamente, mediante filtro ineludible, parámetros sujetos a una valoración subjetiva.<br><br>La exigencia de información en relación con el plan de gestión establecida provoca posibles ventajas para el operador prestador del servicio universal e impide la libertad organizativa de los propios operadores.<br><br>El criterio relativo a la calidad en la prestación de los servicios (en lo relativo a los sistemas de medición de los plazos de entrega y resultados obtenidos) presenta una problemática por cuanto ya sería una exigencia legal para el operador designado, por lo que otorgar puntos por ello estaría beneficiando claramente al mismo ya que el resto de operadores se verían obligados a replantearse su introducción (en caso de no tenerlos operativos) si pretenden ser potencialmente competitivos al respecto.<br><br>Dadas la cuantía, duración y trascendencia de la relación contractual planificada en los Pliegos, limitar la publicidad al DOUE y al BOE restringe la capacidad de difusión. |

| | | |
|---|---|---|
| | A4. Significantly raises cost of entry or exit by a supplier. | El criterio relativo a la Red de oficinas abiertas al público para la entrega de los envíos puede erigirse en una barrera de acceso a la adjudicación para el resto de los operadores diferentes al operador designado prestador del servicio universal. |
| **(*) Fallos de mercado adicionales identificados por la CNMC en este tipo de actos** | F4. Especificación insuficiente del acto no normativo para garantizar una regulación económica eficiente. | El hecho de que los PPT indiquen que las notificaciones administrativas y judiciales se regularán por lo establecido en el artículo 22.4 de la LSPU, sin perjuicio de referencias posteriores a las leyes troncales de procedimiento administrativo o judicial, sitúa al operador prestador del SPU en una posición de partida francamente ventajosa frente a sus competidores, que deberán acreditar dicha fehaciencia por los medios oportunos y se expondrán a una mayor probabilidad de reclamación judicial en sus entregas a particulares.<br><br>Si la fehaciencia de la notificación efectuada es una obligación ex lege que, por tanto, deben cumplir la totalidad de operadores, no resulta adecuada su consideración como criterio de adjudicación, en aras de favorecer la competencia efectiva.<br><br>No parece fácil comprender la racionalidad económica la división en lotes propuesta, tanto en lo referente a las (i) diferencias entre el lote 1 y el resto de los lotes como en lo referente a las (ii) condiciones de solvencia exigidas en cada lote.<br><br>La inclusión de fechas de inicio de vigencia posteriores a la común modificará en la misma medida la fecha final y, por tanto, servirá para mantener la complejidad en la coordinación con los tiempos de la segunda fase.<br><br>Los Pliegos prevén que el contrato a que dé lugar cada lote podrá modificarse y fija el límite máximo de dicha modificación el 50% del precio de adjudicación. Teniendo en cuenta la interpretación restrictiva que cabe predicar de esta figura por las implicaciones para la competencia efectiva que conlleva y la falta de justificación que al respecto de un porcentaje tan elevado se señala en los Pliegos, dicho porcentaje resulta aparentemente excesivo.<br><br>La exigencia de autorización administrativa general para contratar parece chocar con el art. 40 LSPU que establece que "quienes pretendan prestar servicios postales no incluidos en el ámbito del servicio postal universal deberán presentar previamente a la Comisión Nacional del Sector Postal una declaración responsable conforme a lo previsto en este capítulo".<br><br>Parece excesiva la exigencia de que en el caso de que el licitador se presentase a más de un lote, el volumen de negocios a acreditar sería la suma del umbral indicado en cada uno de los lotes en los que se licite.<br><br>Respecto a la ponderación del precio, se incluye un factor corrector que penaliza las bajas inferiores al 10% (es decir, las que ofrezcan descuentos sobre el presupuesto base de licitación de entre el 0% y el 10%). No se procede a justificar la elección de este 10% frente a otros posibles porcentajes que pudieran constituirse para diferenciar en la asignación de puntuación en las ofertas. |

## 2.2 Efectividad

### 2.2.1 Alcance: evaluación cualitativa

La Dirección General de Racionalización y Centralización de la Contratación Pública (DGRCC) emitió una nota especificando en qué medida se tuvieron en cuenta definitivamente las recomendaciones de la CNMC en la elaboración del PCAP y PPT relacionados con la licitación analizada.

Además, el Evaluador también puede entrevistar a las diferentes partes involucradas. Las preguntas sugeridas se incluyen en el Anexo 1.

### 2.2.2 Alcance: evaluación cuantitativa

| Tipo de repercusión | Indicadores | Fuente de información |
|---|---|---|
| Sobre el público en general | 103 descargas de la web de la CNMC. | Registro interno de la CNMC |
| Sobre la Academia | Las webs especializadas en contratación pública revisan el contenido del INF elaborado por la CNMC:<br>https://contratodeobras.com/otros-organismos-doctrina-sobre-contratacion-publica/ | Sistema de referencia |
| Sobre la prensa en general | Las webs sectoriales también publicaron la publicación del INF elaborado por la CNMC:<br>https://www.solidaridadpostal.com/docs/noticias/397_201408_INF_0012_14_AGE_postales.pdf | Investigación web |

## 2.3 Eficiencia

### 2.3.1 Eficiencia para la CNMC

| |
|---|
| *Este apartado será completado por la CNMC en función de la disponibilidad de datos de costes de producción del acto.* |

## 2.4 Coherencia

| ***Checklist*** | *Yes* | *No* |
|---|---|---|
| *¿Se encuentran las recomendaciones del Informe INF alineadas con las medidas existentes en el sector?* | *X* | |
| *¿Es posible identificar otros actos de la CNMC (especialmente estudios de mercado previos) que sean consistentes con las recomendaciones y argumentos clave del Informe INF?* | *X* | |
| *¿Menciona el Informe INF los de principios de competencia que son relevantes para el mercado específico?* | *X* | |
| *¿Existen claras incoherencias con anteriores actos de la CNMC?* | | *X* |

CNMC ha analizado en varias ocasiones los servicios postales en diferentes mercados geográficos a través de diversos informes INF. Los objetivos que persiguen estos informes están alineados y comparten una estructura y contenido similares. Véase, por ejemplo, el INF/DP/0010/14 INFORME SOBRE EL PLIEGO PARA LA CONTRATACIÓN DE CORRESPONDENCIA DEL AYUNTAMIENTO DE GIJÓN[2], lo que indica que sus conclusiones y recomendaciones están estrechamente relacionadas con el documento INF/DP/0012/14 analizado en este documento.

[2] Informe disponible en el siguiente link: https://www.cnmc.es/sites/default/files/1171948_8.pdf

# 3 Análisis de impacto

## 3.1 Impacto directo

| Recomendación de la CNMC | Acción / Acto con el que se cumple | Estado de la implementación |
|---|---|---|
| ***1) Cambiar el enfoque de forma que se afirme en primer lugar, y no como una afirmación tangencial, que todos los operadores pueden llevar a cabo dichas notificaciones siempre que cumplan con lo recogido en las leyes troncales de procedimiento.*** | ***No implementado***<br>*Cláusula 4 del PPT.* | ***No implementado***<br>*En la nota de la DGRCC se dice al respecto:*<br><br>*"Estas medidas que plantea la CNMC no pueden ser atendidas dado que los pliegos no señalan ninguna discriminación a favor del operador designado para la prestación del servicio postal universal. Por ello, introducir específicamente que todos los operadores pueden realizar las notificaciones, que la fehaciencia se valorará en igualdad de condiciones o que el operador designado tendrá que acreditar cual será el procedimiento de notificación como el resto de operadores son cuestiones consustanciales a un procedimiento de contratación que debe regirse por los principios de libertad de acceso a la licitaciones, publicidad y transparencia de los procedimientos y no discriminación e igualdad de trato entre los candidatos no siendo necesario ni útil incluir en los pliegos menciones específicas en relación con un potencial licitador".* |
| ***2) Afirmar con claridad que la acreditación de la fehaciencia por parte de cualquier operador será valorada en igualdad de condiciones que la presunción de fehaciencia del operador designado prestador del servicio universal.*** | ***No implementado***<br>*Cláusula 4 del PPT.* | ***No implementado***<br>*En la nota de la DGRCC se dice al respecto:*<br><br>*"Estas medidas que plantea la CNMC no pueden ser atendidas dado que los pliegos no señalan ninguna discriminación a favor del operador designado para la prestación del servicio postal universal. Por ello, introducir específicamente que todos los operadores pueden realizar las notificaciones, que la fehaciencia se valorará en igualdad de condiciones o que el operador designado tendrá que acreditar cual será el procedimiento de notificación como el resto de operadores son cuestiones consustanciales a un procedimiento de contratación que debe regirse por los principios de libertad de acceso a la licitaciones, publicidad y transparencia de los procedimientos y no discriminación e igualdad de trato entre los candidatos no siendo necesario ni útil incluir en los pliegos menciones específicas en relación con un potencial licitador".* |

| | | |
|---|---|---|
| ***3) Exigir al operador designado prestador del servicio universal que presente el mismo detalle de información sobre su procedimiento de notificación que el exigido al resto de licitadores, con independencia de la aplicación de la presunción señalada.*** | ***No implementado***<br>*Cláusula 4 del PPT.* | ***No implementado***<br>*En la nota de la DGRCC se dice al respecto:*<br><br>*"Estas medidas que plantea la CNMC no pueden ser atendidas dado que los pliegos no señalan ninguna discriminación a favor del operador designado para la prestación del servicio postal universal. Por ello, introducir específicamente que todos los operadores pueden realizar las notificaciones, que la fehaciencia se valorará en igualdad de condiciones o que el operador designado tendrá que acreditar cual será el procedimiento de notificación como el resto de operadores son cuestiones consustanciales a un procedimiento de contratación que debe regirse por los principios de libertad de acceso a la licitaciones, publicidad y transparencia de los procedimientos y no discriminación e igualdad de trato entre los candidatos no siendo necesario ni útil incluir en los pliegos menciones específicas en relación con un potencial licitador".* |
| ***4) Realizar la Administración contratante un esfuerzo por describir con claridad, objetividad y transparencia los elementos que acreditarían la fehaciencia de la notificación en ese procedimiento, de cara a que los operadores puedan realizar los ajustes de adaptación oportunos.*** | ***No implementado***<br>*Cláusula 4 del PPT.* | ***No implementado***<br>*En la nota de la DGRCC se dice al respecto:*<br><br>*"Estas medidas que plantea la CNMC no pueden ser atendidas dado que los pliegos no señalan ninguna discriminación a favor del operador designado para la prestación del servicio postal universal. Por ello, introducir específicamente que todos los operadores pueden realizar las notificaciones, que la fehaciencia se valorará en igualdad de condiciones o que el operador designado tendrá que acreditar cual será el procedimiento de notificación como el resto de operadores son cuestiones consustanciales a un procedimiento de contratación que debe regirse por los principios de libertad de acceso a la licitaciones, publicidad y transparencia de los procedimientos y no discriminación e igualdad de trato entre los candidatos no siendo necesario ni útil incluir en los pliegos menciones específicas en relación con un potencial licitador".* |
| ***5) Replantearse su consideración como criterio de adjudicación y su reconversión en criterio de obligado cumplimiento para poder acceder a la licitación.*** | ***No implementado***<br>*Cláusula 4 del PPT.* | ***No implementado***<br>*No se comparte que la notificación haya sido utilizada como criterio de adjudicación.* |
| ***6) Reconsiderar la división en lotes propuesta.*** | ***No implementado***<br>*Cláusula 1 del PCAP.* | ***No implementado***<br>*La nota de la DGRCC argumenta la racionalidad económica de la división en lotes propuesta.* |
| ***7) Replantearse una homogeneización de las fechas de inicio de vigencia.*** | ***Implementado***<br>*Clausula V del PCAP.* | ***Implementado***<br>*En la nota de la DGRCC se dice al respecto:*<br><br>*"La CNMC entiende esta cláusula de una manera distinta por lo que se revisará la redacción".* |

| | | |
|---|---|---|
| ***8) Replantear y justificar la existencia del límite máximo del 50% a la modificación en el precio de adjudicación.*** | ***No implementado***<br>*Clausula VI del PCAP.* | ***No implementado***<br>*En la nota de la DGRCC se dice al respecto:*<br><br>"*Debe mantenerse ese porcentaje que es público, trasparente y objetivo en su aplicación*". |
| ***9) Actualizarse la exigencia de autorización administrativa general, en relación con el art. 40 LSPU.*** | ***Implementado***<br>*Clausula VII del PCAP.* | ***Implementado***<br>*En la nota de la DGRCC se dice al respecto:*<br><br>"*Se incorpora a los pliegos la observación realizada*". |
| ***10) Reconsiderar dicha exigencia ya que resulta excesiva.*** | ***Parcialmente implementado***<br>*Clausula VII del PCAP.* | ***Parcialmente implementado***<br><br>*En la nota de la DGRCC se dice al respecto:*<br><br>"*No puede solicitarse de otra forma la solvencia económica. En este aspecto se quiere poner de manifiesto que se han reducido los importes para minimizar el efecto de esta acumulación*". |
| ***11) Eliminar dicha referencia económica de la solvencia técnica.*** | ***Parcialmente implementado***<br>*Clausula VII del PCAP.* | ***Parcialmente implementado***<br><br>*En la nota de la DGRCC se dice al respecto:*<br><br>"*Respecto a la solvencia técnica se acepta la observación (…) No obstante, no se puede atender la observación de otros medios ya que es la experiencia en la gestión de contratos con cierto volumen en el ámbito del objeto del lote lo que permite entender la capacidad técnica de la empresa que puede ser en España o no*". |
| ***12) Eliminar del requisito de experiencia en la prestación de servicios similares para cada uno de los lotes la referencia a dicho ámbito pues constituye una restricción geográfica claramente anticompetitiva.*** | ***Implementado***<br>*Clausula VII del PCAP.* | ***Implementado***<br>*Se ha eliminado dicha referencia.* |
| ***13) Garantizar una vía para acreditar la solvencia técnica en el caso de que los potenciales licitadores fueran nuevos entrantes que carezcan de experiencia en el sector pero que cuenten con la capacitación técnica y económica necesarias.*** | ***No implementado***<br>*Clausula VII del PCAP.* | ***No implementado***<br>*En la nota de la DGRCC se dice al respecto:*<br><br>"*No se puede atender la observación de otros medios ya que es la experiencia en la gestión de contratos con cierto volumen en el ámbito del objeto del lote lo que permite entender la capacidad técnica de la empresa que puede ser en España o no*". |

| | | |
|---|---|---|
| ***14) Realizar un replanteamiento respecto al umbral mínimo.*** | ***No implementado***<br>*Clausula X. Anexo IV del PCAP.* | ***No implementado***<br>*En la nota de la DGRCC se dice al respecto:*<br><br>*"Sobre esta cuestión se recuerda que se prevé que la valoración se realice por un comité de expertos en consonancia con las recomendaciones del Tribunal de Cuentas por lo que es perfectamente ajustado al ordenamiento jurídico el establecimiento de dicho umbral".* |
| ***15) Justificar la elección de este 10% frente a otros posibles porcentajes que pudieran constituirse para diferenciar en la asignación de puntuación en las ofertas.*** | ***Implementado***<br>*Clausula X. Anexo IV del PCAP.* | ***Implementado***<br>*En la nota de la DGRCC se dice al respecto:*<br><br>*"Se clarificará la redacción para evitar problemas de interpretación".* |
| ***16) Replantearse dicha exigencia de información, dada la escasa trascendencia de dicha información de cara a la realización de la prestación del servicio y en aras de no permitir posibles ventajas para el operador prestador del servicio universal.*** | ***No implementado***<br>*Anexo IV del PCAP.* | ***No implementado***<br>*En la nota de la DGRCC se dice al respecto:*<br><br>*"Se solicita conocer la forma de gestionar el servicio y se valora aquel sistema que mayores garantías genere".* |
| ***17) Replantearse dicho criterio, sobre todo en lo referente al número de oficinas que exceda al número mínimo exigido en los Pliegos.*** | ***No implementado***<br>*Anexo IV del PCAP.* | ***No implementado***<br>*En la nota de la DGRCC se dice al respecto:*<br><br>*"Respecto a la red de oficinas en los lotes 1 y 2, cuantas más oficinas haya menor será el desplazamiento del destinatario del servicio postal para recoger la notificación o el certificado lo cual tiene una incidencia clara y directa en el objeto del contrato como ha reiterado el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales en diversas ocasiones".* |
| ***18) Replantearse la existencia del criterio relativo a la calidad en la prestación de los servicios.*** | ***No implementado***<br>*Anexo IV del PCAP.* | ***No implementado***<br>*En la nota de la DGRCC se dice al respecto:*<br><br>*"En relación con los sistemas de calidad, sorprende la aseveración dado que valorar que la empresa disponga de sistema de medición de plazos de envío contrastables o que disponga de sistemas para la resolución de incidencias es una cuestión independiente de quién sea el licitador ya que es fundamental para conocer cómo se está gestionando el servicio y cuáles son los mecanismos de la empresa para solucionar las deficiencias en la prestación de los servicios".* |

| | | |
|---|---|---|
| ***19) Extender al máximo las vías de publicidad, acudiendo no solo al BOE sino también al DOUE y a todos aquellos medios complementarios (revistas nacionales e internacionales especializadas…) que favorezcan su difusión.*** | ***<u>Implementado</u>***<br>*La Administración acordó extender la publicidad a otros medios* | ***<u>Implementado</u>***<br>*En la nota de la DGRCC se dice al respecto:*<br><br>*"Se acepta la recomendación relativa a la publicidad en el DOUE aunque no sea obligatoria".* |

## 3.2 Impacto sobre el mercado específico

Un número significativo de las recomendaciones de la CNMC se centran en la redacción y el diseño del PCAP y PPT. El análisis de impacto a continuación considera las recomendaciones clasificadas como fallo de mercado A3 (Limita la capacidad de algunos proveedores para proporcionar un bien o servicio) y A4 (Aumenta significativamente el costo de entrada o salida de un proveedor). Cinco de las ocho recomendaciones comprendidas en estas categorías no fueron aplicadas por la Dirección General de Racionalización y Centralización de la Contratación. Por lo tanto, los resultados a continuación se presentan como la posible pérdida de bienestar debido a la falta de implementación de las recomendaciones de la CNMC.

| Fallos de mercado OCDE | Recomendaciones relevantes | Variable de impacto | Indicador | Parámetros propuestos para el análisis de impacto | | Impacto económico potencial bajo el enfoque propuesto |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | Referidos en la Literatura | Valor recomendado | |
| *A3. Limita la capacidad de algunos proveedores para proporcionar un bien o servicio.* | *Recomendación 13); 14); 16); and 18)* | **Precio** | Reducción potencial en el nivel de precios | *De la revisión de literatura llevada a cabo por la CNMC, se encuentra que el nivel de precios puede reducirse* ***entre el 3% y el 35%*** *al reducirse las barreras a la entrada.*<br><br>*Las fuentes específicas de estos parámetros se presentan en el Anexo 2.* | *En aras de ser conservadores, se recomienda aplicar una reducción potencial en el nivel de precios del* ***5%*** *derivado de la reducción de las barreras a la entrada.* | *Considerando que la implementación de las recomendaciones de la CNMC, y la consiguiente reducción de las barreras a la entrada en el mercado, podría haber supuesto una reducción potencial en el precio de adjudicación del 5%, la pérdida de bienestar de la Administración derivada de su no implementación se estima* ***entre 1,3 y 1,44 millones de euros****.*<br><br>*La metodología propuesta para la cuantificación del impacto potencial se presenta en el Anexo 3.* |
| *A4. Aumenta significativamente el coste de entrada o salida de un proveedor.* | *Recomendación 17)* | | | | | |

El Evaluador también podría considerar que podría haber habido un efecto potencial en el número de empresas que se hubieran presentado a la licitación. Este efecto podría conducir a un mayor nivel de competencia en el mercado y, en consecuencia, a una disminución del precio. Sin embargo, para evitar solapamientos con la estimación del efecto precio presentada anteriormente, y con el objetivo de ser conservadores, se ha asumido que el número de posibles licitadores se mantiene constante.

## 3.3 Impacto sobre la economía general

| | ***Sí*** | ***No*** |
|---|---|---|
| ***¿Fueron las recomendaciones total o parcialmente implementadas?*** | | ***X*** |
| ***¿Tuvieron las recomendaciones un impacto sobre el mercado específico?*** | | ***X*** |
| ***¿El mercado específico tiene un peso relevante en la economía en general?*** | | ***X*** |

El acto analizado se refiere a una licitación concreta y se limita a ciertos servicios postales prestados a la Administración. Además, teniendo en cuenta que (i) la mayoría de las recomendaciones de la CNMC no fueron implementadas (12 de 19 recomendaciones); (ii) los pliegos de la licitación no fueron modificados; y (iii) el escaso peso del presupuesto de la licitación analizado sobre la economía española **no cabría esperar un efecto identificable y relevante en la economía en general.**

# 4 Conclusiones

A continuación, se presentan las principales conclusiones extraídas del Informe INF:

- El Informe INF concluye que la redacción de algunos apartados de los pliegos de licitación del *Contrato de Servicios Postales de la Administración General del Estado (Fase I)* y su contenido contendría barreras a la entrada, algunas de ellas a favor del actual operador de la red postal: la *Sociedad Estatal Correos y Telégrafos, Sociedad Anónima ("Correos")*.
- El Informe INF propuso 19 recomendaciones para eliminar o mitigar estas barreras a la entrada, de las cuales solo 5 se implementaron plenamente, 2 se implementaron parcialmente y 12 no se implementaron. El grado de implementación recogido en el análisis presentado en este documento corresponde a la Dirección General de Racionalización y Centralización de la Contratación.
- Cabe señalar que la Dirección General de Racionalización y Centralización de la Contratación emitió una nota especificando en qué medida se tuvieron en cuenta definitivamente las recomendaciones de la CNMC en la elaboración del PCAP y PPT relacionados con la licitación analizada, algo valorado positivamente como "Buenas Prácticas" por parte de la Autoridad.
- Para aproximar la pérdida de bienestar del consumidor que se habría derivado de la no implementación de estas recomendaciones, el Evaluador podría utilizar los datos disponibles sobre el precio de licitación. Por ejemplo, el evaluador podría utilizar el presupuesto base de licitación o asumir una baja potencial sobre dicho presupuesto de, por ejemplo, el 10%, a la luz de las propias especificaciones de la licitación.
- **La pérdida de bienestar asociada a la no implementación de las recomendaciones de la CNMC se estima entre 1.303.013 euros**, asumiendo que la oferta adjudicada hubiera sido un 10% inferior al presupuesto base de licitación, **y 1.447.792 euros**, asumiendo que el presupuesto base de licitación hubiera sido igual al precio de adjudicación de la licitación (es decir, que no se hubiera dado ninguna baja sobre el presupuesto base).
- El acto analizado se refiere a una licitación concreta y únicamente a ciertos servicios postales prestados a la Administración. Además, teniendo en cuenta que (i) la mayoría de las recomendaciones de la CNMC no fueron implementadas por la Dirección General de Racionalización y Centralización de la Contratación; (ii) los pliegos de licitación no fueron modificados; y (iii) el escaso peso del presupuesto de la licitación analizado sobre la economía española **no cabría esperar un impacto identificable y relevante en la economía en general.**

# Anexo 1. Cuestionarios

***Evaluación cualitativa: efectividad***

- *¿Se aplicaron plenamente las recomendaciones en la práctica?*
- *¿Se ha identificado la aplicación de las recomendaciones para resolver el problema de la competencia?*
- *¿Era necesaria una mayor interacción con la CNMC para aplicar las recomendaciones?*
- *En caso de que las recomendaciones no se aplicaran, ¿cuáles fueron las razones?*

# Anexo 2. Lista de parámetros aplicados por la CNMC en sus estudios económicos

| Indicador | Parámetros | | | Fuentes |
|---|---|---|---|---|
| | Encontrado en la literatura | Valor medio | Valor recomendado | |
| **Reducción del tiempo de espera** | 2%-7% | 5% | 5% | OFT – Office of Fair Trading (2003): The regulation of licensed taxi and PHV services in the UK. |
| **Reducción de precios** | 3%-35% | 19% | 5% | CNMC: UM/085/15 |
| | | | | Bekken, J. T. (2006): "Experiences with Regulatory Changes of the Taxi Industry", 9th Conference on Competition and Ownership in Land Transport, 2006. |
| | | | | Canada Competition Bureau (2015): Modernizing Regulation in the Canadian Taxi Industry, White Paper. |
| | | | | CEA – Council of Economic Advisers (2015): "Occupational Licensing: A Framework for Policymakers", Department of the Treasury Office of Economic Policy, the Council of Economic Advisers of the President of The United States and the Department of Labor of the Government of the United States. |
| | | | | Kleiner, M. (2006): "Licensing Occupations: Ensuring Quality or Restriction Competition?" W.E. Upjohn Institute for Employment Research 1-15. Kalamazoo, MI: Upjohn Institute Press. |
| **Aumento del empleo** | 1%-12% | 7% | 5% | Pilat, D. (1997), "Regulation and Performance in the Distribution Sector," OECD Economics Department Working Papers 180, OECD Publishing |
| | | | | Burda, M. and P. Weil (2005), "Blue Laws", documento de trabajo, octubre. |
| | | | | Goos, M. (2004), "Sinking the Blues: The Impact of Shop Closing Hours on Labour and Product Markets", Center for Economic Performance Discussion Paper Series. |
| | | | | Skuterud, M. (2005), "The Impact of Sunday Shopping on Employment and Hours of Work in the Retail Industry: Evidence from Canada", European Economic Review, 49, 8, 1953– 1978. |
| | | | | Genakos C. y S. Danchev (2015): "Evaluating the Impact of Sunday Trading Deregulation", Center for Economic Performance Discussion Paper Nº 1336, marzo. |
| | | | | FMI - Fondo Monetario Internacional: Spain: 2003 Article IV Consultation, Country Report. |
| | | | | Bertrand M. y Kramarz F. (2001): "Does entry regulation hinder job creation? Evidence from the French retail industry". Nber working paper series. |
| | | | | Viviano E. (2006): "Entry regulations and labour market outcomes: Evidence from the Italian retail trade sector". Banca d'Italia (Servizio Studi). |
| **Aumento de las ventas y la producción** | 4%-11% | 8% | 5% | Pilat, D. (1997), "Regulation and Performance in the Distribution Sector," OECD Economics Department Working Papers 180, OECD Publishing |
| | | | | Goos, M. (2004), "Sinking the Blues: The Impact of Shop Closing Hours on Labour and Product Markets", Center for Economic Performance Discussion Paper Series. |
| **Aumento del número de operadores** | 12% | 12% | 12% | Kleiner, M. (2006): "Licensing Occupations: Ensuring Quality or Restriction Competition?" W.E. Upjohn Institute for Employment Research 1-15. Kalamazoo, MI: Upjohn Institute Press. |

# Anexo 3. Metodología aplicada

Para estimar la potencial pérdida de bienestar derivada de la introducción de las barreras de entrada planteadas en el borrador inicial de los pliegos de licitación, el Evaluador podría utilizar el presupuesto base de licitación como un proxy del precio final de adjudicación de la licitación. La razón para utilizar esta variable -el precio de adjudicación- es conocida solo por las empresas que pujan por el contrato. Como alternativa, el Evaluador podría asumir un nivel de baja previsible sobre el presupuesto base de licitación. Dado que la fórmula utilizada para calcular la valoración económica de cada oferta indica que se aplicará un factor de corrección a las ofertas con bajas superiores al 10%, este porcentaje podría considerarse como una referencia para la baja esperada alcanzable.

Suponiendo una reducción en el precio de adjudicación del 5% si se hubieran eliminado las barreras a la entrada derivadas del contenido de los pliegos, la pérdida de bienestar total que se habría derivado de la no aplicación de las recomendaciones de la CNMC se estima entre **1.303.013 euros**, asumiendo que la baja adjudicada hubiera sido un 10% inferior al presupuesto base de licitación **y 1.447.792 euros**, asumiendo que el precio final de adjudicación sería coincidente con el presupuesto base de licitación -es decir, que no se habría dado ninguna baja-.

### Escenario 1: Baja adjudicada un 10% inferior al presupuesto base de licitación

| | Adjudicación oferta | Descontada oferta adjudicada (-5%) | Pérdida del bienestar |
|---|---|---|---|
| **Lote 1** | 7.474.878 | 7.118.931 | -355.947 |
| **Lote 2** | 12.840.923 | 12.229.451 | -611.473 |
| **Lote 3** | 6.178.112 | 5.883.917 | -294.196 |
| **Lote 4** | 869.349 | 827.952 | -41.398 |
| **Total** | **27.363.263** | **26.060.250** | **-1.303.013** |

*Fuente: Elaboración propia a partir de la información contenida en INF/DP/0012/14 INFORME SOBRE LOS PLIEGOS DEL CONTRATO DE SERVICIOS POSTALES DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO (FASE I).*

### Escenario 2: Oferta adjudicada igual al presupuesto base de licitación

| | PBL | PBL con descuento (-5%) | Pérdida del bienestar |
|---|---|---|---|
| **Lote 1** | 8.305.420 | 7.909.924 | -395.496 |
| **Lote 2** | 14.267.692 | 13.588.278 | -679.414 |
| **Lote 3** | 6.864.569 | 6.537.685 | -326.884 |
| **Lote 4** | 965.944 | 919.946 | -45.997 |
| **Total** | **30.403.625** | **28.955.834** | **-1.447.792** |

*Fuente: Elaboración propia a partir de la información contenida INF/DP/0012/14 INFORME SOBRE LOS PLIEGOS DEL CONTRATO DE SERVICIOS POSTALES DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO (FASE I).*

El Evaluador también podría considerar que podría haber habido un efecto potencial en el número de empresas que se hubieran presentado a la licitación. Este efecto podría conducir a un mayor nivel de competencia en el mercado y, en consecuencia, a una disminución del precio. Sin embargo, para evitar solapamientos con la estimación del efecto precio presentada anteriormente, y con el objetivo de ser conservadores, se ha asumido que el número de posibles licitadores se mantiene constante.