

**Title of the act: INF/DP/0012/14 INFORME SOBRE LOS PLIEGOS DEL CONTRATO DE SERVICIOS POSTALES DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO (FASE I)**

**Type of report: Public tender**

**Year of publication: 2014**

**NACE code of the relevant sector: 5310.- Actividades postales sometidas a la obligación del servicio universal; 5320.- Otras actividades postales y de correos**

# **Impact assessment of CNMC**

## **INF**



Valdani Vicari & Associati  
ECONOMICS & POLICY



# 1 Intro

## 1.1 Key features of the assessment

### 1.1.1 Short description of the act

*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 Short description of the market

*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 Short description of the regulatory framework

Como la propia CNMC señalaba en 2014<sup>1</sup>, 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

<sup>1</sup> <https://blog.cnmec.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 Short description of the rationale behind the act**

*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 Evaluation of the act

### 2.1 Relevance

#### 2.1.1 Relevance of the sector

The case under evaluation refers to the public tender “*Contrato de Servicios Postales de la Administración General del Estado (Fase I)*”. Hence, the INF report prepared by the CNMC would only affect the specific services provided by that government level through the referred tender. It would not affect the whole extent of the postal service. Nevertheless, we consider that it is necessary to evaluate the relevant figures of the whole postal service to get a complete picture of all the possible tenderers.

The Evaluator shall be aware that these figures only consider the Spanish companies registered under the NACE 5310.- Actividades postales sometidas a la obligación del servicio universal and NACE 5320.- Otras actividades postales y de correos. That is, not only including the companies that bade in the tender under evaluation but also all the potential bidders. Moreover, the registered figures under the NACE codes could arise from a wide range of activities. These activities could differ from the ones that are involved in the analysed tender. In order to implement a precise assessment of the specific case, the Evaluator should request the necessary information to the individual economic agents that might request this type of contract.

**Table 1: Relevance of the sector**

Theme	Indicators	Possible sources	Shortcuts / comments
Economic weight and structure of the market	Sector turnover	SABI database	Total turnover in the postal service in Spain in 2019 is estimated at <b>3,974 million euros (0.32% of National GDP)</b> .
	Number of firms	SABI database	The number of operators in the postal service sector in Spain in 2019 is estimated at <b>770 companies</b> .
	Average turnover by company	Estimated by KPMG based on SABI database	Given that in this sector Sociedad Estatal Correos y Telégrafos, S.A. (Correos) counts with a wider network than the other operators, we do not consider it to appropriate to estimate the average firm turnover in this case.
Labour market and employment	Total number of employees	SABI database	The number of employees in the postal service sector in Spain in 2019 is estimated at <b>67,554 employees</b> .

## 2.1.2 Relevance of the act

**Table 2: Relevance of the act**

OECD Competition Issues	Specific question	Comments from INF and supporting documents / Source: Deliverable 3
<b>A. Limits the number or range of suppliers.</b>	A3. Limita la capacidad de algunos proveedores para proporcionar un bien o servicio.	<p>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.</p> <p>Resulta excesiva por injustificada la exigencia de contar con experiencia en el "ámbito territorial estatal".</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p>

	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.
<b>(*) Additional Competition issues identified by the CNMC in this type of act</b>	F4. Especificación insuficiente del acto no normativo para garantizar una regulación económica eficiente.	<p>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.</p> <p>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.</p> <p>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 lotes como en lo referente a las (ii) condiciones de solvencia exigidas en cada lote.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>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".</p> <p>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.</p> <p>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.</p>

## 2.2 Effectiveness

### 2.2.1 Outreach: qualitative assessment

The Dirección General de Racionalización y Centralización de la Contratación Pública (DGRCC) issued a brief detailing to which extent the recommendations of the CNMC in the preparation of the PCAP and PPT related to the analysed tender were considered.

In addition, the Evaluator could interview the different parties involved. The suggested questions can be found in the Annex 1.

### 2.2.2 Outreach: quantitative assessment

Theme	Indicators	Source
Outreach to the general public	103 downloads from the CNMC's website.	CNMC internal database
Outreach to the academia	Websites specialised in public tenders reviewed the content of the INF elaborated by the CNMC. <a href="https://contratodeobras.com/otros-organismos-doctrina-sobre-contratacion-publica/">https://contratodeobras.com/otros-organismos-doctrina-sobre-contratacion-publica/</a>	Reference system
Outreach to the general press	Sectoral websites also published the publication of the INF elaborated by the CNMC. <a href="https://www.solidaridadpostal.com/docs/noticias/397_201408_INF_0012_14_AGE_postales.pdf">https://www.solidaridadpostal.com/docs/noticias/397_201408_INF_0012_14_AGE_postales.pdf</a>	Web research

## 2.3 Efficiency

### 2.3.1 Efficiency for the CNMC

*This section will be completed by the CNMC depending on the availability of data on production costs of the act.*

## 2.4 Coherence

Checklist	Yes	No
Are the recommendations of the INF report in line with the existing measures of the sector?	X	
Is it possible to identify other acts of the CNMC (particularly, previous market studies) that are consistent with the key recommendations and arguments in the INF's report?	X	
Does the INF report mention the competition principles that are relevant for the specific markets?	X	
Are there clear inconsistencies with previous acts of the CNMC?		X



The CNMC has analysed the postal services on many occasions and in different geographic markets through diverse reports INF. The objectives in these reports are aligned and share similar content and structure. See, for instance, the INF/DP/0010/14 INFORME SOBRE EL PLIEGO PARA LA CONTRATACIÓN DE CORRESPONDENCIA DEL AYUNTAMIENTO DE GIJÓN<sup>2</sup> where it is established that its conclusions and recommendations are inextricably related with the INF/DP/0012/14 document evaluated in this document.

---

<sup>2</sup> Report available at: [https://www.cnmc.es/sites/default/files/1171948\\_8.pdf](https://www.cnmc.es/sites/default/files/1171948_8.pdf)

### 3 Impact Assessment

#### 3.1 Direct impact

Action sought by the CNMC	Actions	Status of implementation
1) <i>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.</i>	<b><u>Non implemented</u></b> Cláusula 4 del PPT.	<b><u>Non-implemented</u></b> En la nota de la DGRCC se dice al respecto:  "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) <i>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.</i>	<b><u>Non implemented</u></b> Cláusula 4 del PPT.	<b><u>Non-implemented</u></b> En la nota de la DGRCC se dice al respecto:  "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".

<p><b>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.</b></p>	<p><b><u>Non implemented</u></b> Cláusula 4 del PPT.</p>	<p><b><u>Non-implemented</u></b> En la nota de la DGRCC se dice al respecto:</p> <p>"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".</p>
<p><b>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.</b></p>	<p><b><u>Non implemented</u></b> Cláusula 4 del PPT.</p>	<p><b><u>Non-implemented</u></b> En la nota de la DGRCC se dice al respecto:</p> <p>"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".</p>
<p><b>5) Replantearse su consideración como criterio de adjudicación y su reconversión en criterio de obligado cumplimiento para poder acceder a la licitación.</b></p>	<p><b><u>Non implemented</u></b> Cláusula 4 del PPT.</p>	<p><b><u>Non-implemented</u></b> No se comparte que la notificación haya sido utilizada como criterio de adjudicación.</p>
<p><b>6) Reconsiderar la división en lotes propuesta.</b></p>	<p><b><u>Non implemented</u></b> Cláusula 1 del PCAP.</p>	<p><b><u>Non-implemented</u></b> La nota de la DGRCC argumenta la racionalidad económica de la división en lotes propuesta.</p>
<p><b>7) Replantearse una homogeneización de las fechas de inicio de vigencia.</b></p>	<p><b><u>Implemented</u></b> Cláusula V del PCAP.</p>	<p><b><u>Implemented</u></b> En la nota de la DGRCC se dice al respecto:</p> <p>"La CNMC entiende esta cláusula de una manera distinta por lo que se revisará la redacción".</p>

8) Replantear y justificar la existencia del límite máximo del 50% a la modificación en el precio de adjudicación	<b><u>Non-implemented</u></b> Clausula VI del PCAP.	<b><u>Non-implemented</u></b> En la nota de la DGRCC se dice al respecto:  "Debe mantenerse ese porcentaje que es público, transparente y objetivo en su aplicación".
9) Actualizarse la exigencia de autorización administrativa general, en relación con el art. 40 LSPU.	<b><u>Implemented</u></b> Clausula VII del PCAP.	<b><u>Implemented</u></b> En la nota de la DGRCC se dice al respecto:  "Se incorpora a los pliegos la observación realizada".
10) Reconsiderar dicha exigencia ya que resulta excesiva.	<b><u>Partially implemented</u></b> Clausula VII del PCAP.	<b><u>Partially implemented</u></b> En la nota de la DGRCC se dice al respecto:  "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.	<b><u>Partially implemented</u></b> Clausula VII del PCAP.	<b><u>Partially implemented</u></b> En la nota de la DGRCC se dice al respecto:  "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.	<b><u>Implemented</u></b> Clausula VII del PCAP.	<b><u>Implemented</u></b> 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.	<b><u>Non-implemented</u></b> Clausula VII del PCAP.	<b><u>Non-implemented</u></b> En la nota de la DGRCC se dice al respecto:  "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".

<b>14) Realizar un replanteamiento respecto al umbral mínimo.</b>	<b><u>Non-implemented</u></b> Clausula X. Anexo IV del PCAP.	<b><u>Non-implemented</u></b> En la nota de la DGRCC se dice al respecto:  "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".
<b>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.</b>	<b><u>Implemented</u></b> Clausula X. Anexo IV del PCAP.	<b><u>Implemented</u></b> En la nota de la DGRCC se dice al respecto:  "Se clarificará la redacción para evitar problemas de interpretación".
<b>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.</b>	<b><u>Non-implemented</u></b> Anexo IV del PCAP.	<b><u>Non-implemented</u></b> En la nota de la DGRCC se dice al respecto:  "Se solicita conocer la forma de gestionar el servicio y se valora aquel sistema que mayores garantías genere".
<b>17) Replantearse dicho criterio, sobre todo en lo referente al número de oficinas que exceda al número mínimo exigido en los Pliegos.</b>	<b><u>Non-implemented</u></b> Anexo IV del PCAP.	<b><u>Non-implemented</u></b> En la nota de la DGRCC se dice al respecto:  "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".
<b>18) Replantearse la existencia del criterio relativo a la calidad en la prestación de los servicios.</b>	<b><u>Non-implemented</u></b> Anexo IV del PCAP.	<b><u>Non-implemented</u></b> En la nota de la DGRCC se dice al respecto:  "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".

<p><b>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.</b></p>	<p><b><u>Implemented</u></b>  <i>La Administración acordó extender la publicidad a otros medios</i></p>	<p><b><u>Implemented</u></b>  <i>En la nota de la DGRCC se dice al respecto:</i>    <i>"Se acepta la recomendación relativa a la publicidad en el DOUE aunque no sea obligatoria".</i></p>
--	---	--

### 3.2 Impact on the specific market

A meaningful number of recommendations of the CNMC are focused on the drafting and the design of the PCAP and PPT. The impact assessment shown below considers the recommendations classified as competition issues A3 (Limits the capacity of some suppliers to provide a good or service) and A4 (Significantly increases the entry and exit costs of a supplier). Five in eight recommendations that belong to these categories were not implemented by the Dirección General de Racionalización y Centralización de la Contratación. Accordingly, the following results are presented as a possible welfare loss due to the lack of implementation of the CNMC recommendations.

OECD Competition issues	Relevant market unity principle	Impact	Indicator	Parameters proposed for the impact assessment		Potential economic impact under the proposed approach
				Found in the Literature	Recommended Value	
A3. Limita la capacidad de algunos proveedores para proporcionar un bien o servicio.	Recomendación 13); 14); 16); and 18)	Price	Potential decrease in price	From its literature review, the CNMC found that Price might decrease in cases of barriers to entry ranged from <b>3% to 35%</b> .	To be conservative, we recommend applying a potential decrease in price of <b>5%</b> derived from the reduction of entry barriers	Considering that the implementation of the CNMC's recommendations – together with the reduction of entry barriers- would have supposed a potential decrease in the awarding price of 5%, the welfare loss derived from the lack of implementation is estimated between <b>1.3 and 1.44 million euros</b> .  The methodology used to quantify the potential impact on price is shown in Annex 3.
A4. Aumenta significativamente el coste de entrada o salida de un proveedor.	Recomendación 17)			The specific sources of these parameters are presented in Annex 2.		

The Evaluator could also consider that there might have been a potential effect on the number of companies that could have bidden in the tender. This effect could result in an increase in the level of competition in the market and, in consequence, in a decrease in price. However, in order to avoid an overlap in the price effect estimation that was presented previously, and to be conservative, it has been assumed that the number of possible bidders is kept constant.

### 3.3 Impact on the wider economy

	Yes	No
<i>The recommendations were fully or partially implemented?</i>		<i>X</i>
<i>Recommendations had an impact on the specific market?</i>		<i>X</i>
<i>The specific market has a relevant weight in the wider economy?</i>		<i>X</i>

The present case refers to a specific tender and is limited to certain postal services provided to the Administration. Furthermore, if it is taken into account that (i) the majority of the CNMC's recommendations were not implemented (12 of 19 recommendations), (ii) the tender specifications were not modified and, (iii) given the limited weight that the tender under analysis has over the Spanish economic budget, **a significant spill over effect on the wider economy could not be expected in the case at hand.**



## 4 Conclusions

The main conclusions extracted are presented below:

- In the INF report it is concluded that some sections of the tender's specification in the *Contrato de Servicios Postales de la Administración General del Estado (Fase I)* and in its content, could include barriers to entry. It is argued that some of these barriers act in favour of the current postal network operator: *Sociedad Estatal Correos y Telégrafos, Sociedad Anónima ("Correos")*.
- In the INF report there are listed 19 recommendations to delete or mitigate the barriers to entry. Nonetheless, while only 5 were fully implemented, 2 were only partially implemented and 12 were not implemented. The degree of implementation included in the analysis presented in this document corresponds to the Dirección General de Racionalización y Centralización de la Contratación.
- It should be noted that the Dirección General de Racionalización y Centralización de la Contratación issued a note specifying to what extent the recommendations of the CNMC were definitely taken into account in the preparation of the PCAP and PPT related to the analyzed tender, something positively valued as "Good Practices" by the Authority.
- In order to estimate the consumer welfare loss due to the non-implementation of the recommendations, the Evaluator could use the available data regarding the tender's price. For example, the evaluator could rely on the tender's base budget or suppose a potential reduction on that budget of around 10% (considering the tender's own specifications)
- Supposing that the awarded tender had been a 10% lower to the tender's base budget, **it is estimated that the welfare loss explained by the non-implementation of CNMC's recommendations is amounted between 1,303,013 euros and 1,447,792 euros** (in the latter case, assuming that the tender's base budget would have been the same as the tender's awarded price).
- The evaluated act is referred to a specific tender and only to certain postal services provided to the Administration. Additionally, considering that (i) the majority of the CNMC's recommendations were not implemented by the Dirección General de Racionalización y Centralización de la Contratación, (ii) the tender specifications were not modified and, (iii) given the limited weight that the tender under analysis has over the Spanish economic budget, **a significant spill over effect on the wider economy could not be expected in the case at hand.**

## Anexo 1. Questionnaires

### *Qualitative assessment: effectiveness*

- *Were the recommendations fully applied?*
- *Have the recommendations' implementation been identified to solve the competition issues?*
- *Was it necessary a more frequent interaction with the CNMC in order to implement the recommendations?*
- *In case the recommendations were not implemented, which were the reasons?*

## Annex 2. List of parameters applied by the CNMC in its economic studies

Indicator	Parameter			Source
	Found in the Literature	Average Value	Recommended Value	
<b>Reduction in waiting time</b>	2%-7%	5%	5%	OFT – Office of Fair Trading (2003): The regulation of licensed taxi and PHV services in the UK.
<b>Reduction in prices</b>	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.
<b>Increase in employment</b>	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 N° 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).
<b>Increase in sales and production</b>	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.
<b>Increase in the number of operators</b>	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.

## Annex 3. Impact assessment methodology

In order to quantify the potential welfare loss derived from the introduction of barriers of entry that were raised in the first draft of the tender's specification, the Evaluator could rely on the tender's base budget as a proxy of the awarded final price. The reason to use the awarded price relies on the fact that it is only known by the bidders. An alternative would be to adopt an expected low bid regarding the tender's base budget. In the formula used to estimate the economic assessment of each bid it is indicated that it will be adjusted by bids lowered by more than 10%. Therefore, the 10% could be considered as a reference of the lowered bid.

Supposing that the awarded tender price had been a 5% lower given the elimination of the entry barriers derived from the tender's specifications, the welfare loss that would have been explained by the non-implementation of CNMC's recommendations is estimated from **1,303,013 euros** (assuming that the awarded tender had been a 10% lower to the tender's base budget). The welfare loss could reach to **1,447,792 euros** given that the tender's base budget would have been the same as the tender's awarded price.

### Scenery 1: Awarded tender with a 10% lower value than the tender's base budget.

	Awarded bid	Discounted awarded bid (-5%)	Welfare loss
Lot 1	7,474,878	7,118,931	-355,947
Lot 2	12,840,923	12,229,451	-611,473
Lot 3	6,178,112	5,883,917	-294,196
Lot 4	869,349	827,952	-41,398
<b>Total</b>	<b>27,363,263</b>	<b>26,060,250</b>	<b>-1,303,013</b>

Source: Prepared by the authors based on the information available in INF/DP/0012/14 INFORME SOBRE LOS PLIEGOS DEL CONTRATO DE SERVICIOS POSTALES DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO (FASE I).

### Scenery 2: Awarded bid that equals the tender's base budget.

	Tender's base budget	Discounted Tender's base budget (-5%)	Welfare loss
Lot 1	8,305,420	7,909,924	-395,496
Lot 2	14,267,692	13,588,278	-679,414
Lot 3	6,864,569	6,537,685	-326,884
Lot 4	965,944	919,946	-45,997
<b>Total</b>	<b>30,403,625</b>	<b>28,955,834</b>	<b>-1,447,792</b>

Source: Prepared by the authors based on the information available in INF/DP/0012/14 INFORME SOBRE LOS PLIEGOS DEL CONTRATO DE SERVICIOS POSTALES DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO (FASE I).

The Evaluator could also consider that there might have been a potential effect regarding the number of companies that bid at the tender. This effect could derive in a more competitive environment in the market, and as a result, in a price decrease. However, in order to avoid an overlapping with the previously presented estimation of the price effect, and to be conservative, it has been supposed that the number of bidders remains constant.