

**INFORME ECONÓMICO SOBRE LAS RESTRICCIONES A LA
COMPETENCIA INCLUIDAS EN LOS PLIEGOS DE LA LICITACIÓN DE
LOS SERVICIOS POSTALES PARA LAS NOTIFICACIONES
ADMINISTRATIVAS EN PAPEL DEL AYUNTAMIENTO DE MADRID Y
SUS ORGANISMOS AUTÓNOMOS**

[LA/04/2023](#)

Con fecha 13 de abril de 2023, el organismo autónomo Informática del Ayuntamiento de Madrid (IAM) publicó en la Plataforma de Contratación del Sector público el Anuncio de licitación de los “Servicios postales para las notificaciones administrativas en papel del Ayuntamiento de Madrid y sus organismos autónomos” (expediente [300/2023/00013](#)).

El objeto del contrato, tal y como se establece en el pliego de cláusulas administrativas particulares (en adelante, PCAP), es *“la prestación de los servicios postales para la práctica de notificaciones administrativas en papel del Ayuntamiento de Madrid y sus Organismos Autónomos, con garantía de fehaciencia en la entrega, rehúse o imposibilidad de entrega de las notificaciones”*.

El PCAP y el pliego de prescripciones técnicas particulares (en adelante, PPTP) establecen unos sistemas de valoración y unos criterios de adjudicación que a juicio de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) suponen un obstáculo injustificado a la competencia efectiva, tal y como se detallará en el presente informe.

El presente Informe se realiza en el marco del recurso contencioso-administrativo interpuesto por la CNMC el 27 de julio de 2023 ante los Juzgados de los Contencioso-Administrativo de Madrid, en aplicación del artículo 5.4 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la CNMC, contra las restricciones a la competencia incluidas en los citados pliegos que rigen el contrato de servicios postales para las notificaciones administrativas en papel del Ayuntamiento de Madrid y sus organismos autónomos, licitado por el IAM.

La CNMC no cuestiona la totalidad de los pliegos de la licitación, sino la formulación de algunos criterios de adjudicación que suponen un obstáculo a la competencia, generando costes excesivos de manera injustificada y otorgando ventajas arbitrarias a unos licitadores frente a otros. Concretamente, se procede a la impugnación de los criterios 1.1 (plan de gestión de los envíos postales), 2.3 (mejora en los sistemas de clasificación adscritos), 2.4 (adhesión al Sistema

Arbitral de Consumo del Ayuntamiento de Madrid) y 3.1 (oferta económica del servicio).

El objetivo de este Informe es proporcionar **un análisis económico del impacto de las mencionadas restricciones**. A estos efectos, el Informe se estructura del siguiente modo. En la sección I, se ofrecen algunos datos de contexto relevantes para el análisis. En la sección II, se realiza un análisis económico de las restricciones establecidas en los pliegos. En la sección III, se formulan las conclusiones, y en la IV, se incluyen las referencias bibliográficas utilizadas.

I. DATOS RELEVANTES DE CONTEXTO

El contrato impugnado tiene una **duración de 18 meses**¹ (con posibilidad de prórroga por un máximo de 18 meses adicionales), y un presupuesto base de licitación de 30,6 millones de euros (IVA no incluido), alcanzando un **valor estimado del contrato de 79.563.763,31 euros (IVA incluido)**. Se licita mediante un procedimiento abierto.

Con fecha 6 de julio de 2023, el contrato **se adjudicó a favor de la Sociedad Estatal Correos y Telégrafos, S.A., S.M.E. (Correos)**, único licitador del contrato, quien obtuvo 96 de los 100 puntos posibles, tal y como se muestra en la Tabla 1.

Con fecha 20 de julio de 2023, **el IAM** suspendió el procedimiento de tramitación, al haberlo comunicado así el Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid, como consecuencia de sendos recursos especiales en materia de contratación pública, interpuestos por RD Post Comunicación Certificada, S.L.U. y la Asociación Profesional de Empresas de Reparto y Manipulación de Correspondencia (ASEMPRE), **contra el acuerdo de adjudicación** dictado por el Gerente de Informática del Ayuntamiento de Madrid al citado contrato.

Con fecha 30 de agosto de 2023, **el IAM deja sin efecto la suspensión automática** del procedimiento de contratación, mediante resolución emitida por el Tribunal Administrativo de la Contratación Pública de la Comunidad de Madrid ([Resolución nº323/2023](#)).

¹ El PCAP establece un mes adicional de transición sin cargo entre el 1 de septiembre y el 1 de octubre de 2023 (pág. 56).

Finalmente, el 14 de septiembre de 2023 se produjo la **formalización del contrato** con el adjudicatario, Correos, iniciando sus servicios el día 15 de septiembre, tal y como se establece en los Pliegos objeto de impugnación.

A continuación, la Tabla 1 ofrece una panorámica de los criterios de adjudicación presentes en los pliegos, junto a la puntuación máxima y la puntuación obtenida por el adjudicatario y único licitador, Correos, que ascendió a 96 puntos.

Tal y como se ha adelantado, los criterios considerados como restrictivos de la competencia son el criterio 1.1. Plan de gestión de los envíos postales (25 puntos), el criterio 2.3. Mejora en los sistemas de clasificación automática adscritos (10 puntos), el criterio 2.4. Adhesión al Sistema Arbitral de Consumo del Ayuntamiento de Madrid (5 puntos) y el 3.1. Oferta económica del servicio (25 puntos), acumulando por tanto un total de 65 de los 100 puntos posibles.

Tabla 1. Criterios de valoración y puntuaciones

N1	N2	N3	Concepto	%	Puntos máximo	Puntuación
			Criterios cualitativos no valorables mediante fórmulas	25%		
	1.1		Plan de gestión de los envíos postales		25	21
		1.1.1	Recursos y medidas para envíos masivos		11	11
		1.1.2	Centros de admisión y distribución		7	7
		1.1.3	Sistemas para el control de envíos		7	3
2			Criterios cualitativos valorables mediante fórmulas	50%		50
	2.1		Mejora en el ANS de cumplimiento del plazo de expedición		10	10
	2.2		Mejora en la red de oficinas adscritas		25	25
	2.3		Mejora en los sistemas de clasificación automática adscritos		10	10
	2.4		Adhesión al Sistema Arbitral de Consumo del Ayuntamiento de Madrid		5	5
3			Criterios económicos	25%		25
	3.1		Oferta económica del servicio		25	25
			Total			96

Fuente: IAM (2023b)

Habida cuenta de que algunas de las restricciones se refieren al cálculo de los precios de los servicios del contrato que conforman el valor estimado y el presupuesto base del mismo, la Tabla 2 muestra una relación de las volumetrías y precios contenidos tanto en los pliegos recurridos, como en **los pliegos de la anterior licitación** (cuyo plazo de ejecución comenzó el 1 de junio de 2020), en concreto, el “Lote 2 Correspondencias certificada, notificaciones administrativas, telegramas, franqueo en destino, burofax y paquetería” ([expediente 2020NRC001](#)). Para más detalle sobre esta licitación, véase el Anexo I.

Dicha licitación fue similar a la actual y, además, fue tomada como punto de partida por el propio IAM para el cálculo de los precios actuales.

La Tabla 2 aporta información sobre todos los servicios incluidos en la licitación objeto de impugnación y en la licitación anterior.

Tabla 2. Volumetrías y precios de la licitación recurrida y de la licitación anterior

Servicio (Notificaciones Nacionales)		Volumetría anual estimada 2023	Volumetría anual estimada 2020	Precio unitario máximo 2023	Precio unitario máximo 2020	Precio ofertado Correos 2023	Precio ofertado Correos 2020	Precio ofertado RD Post 2020	Precio ofertado UTE IAM Hispapost - Servinform 2020
Interurbana – D2	- Hasta 20 gr normalizadas	1,482,485	1,475,474	2.92 €	1.94 €	2.88 €	2.18 €	1.75 €	1.94 €
	- Más de 20 hasta 50 gr (incluye hasta 20 gr sin normalizar)	81,808	218,055	3.00 €	2.00 €	2.94 €	2.24 €	1.78 €	2.00 €
	- Más de 50 gr hasta 100 gr	6,046	3,338	3.31 €	2.22 €	3.26 €	2.47 €	1.95 €	2.22 €
	- Más de 100 gr hasta 500 gr	1,419	1,260	4.27 €	2.89 €	4.12 €	3.18 €	2.54 €	2.89 €
	- Más de 500 gr hasta 1000 gr	59	20	6.31 €	4.38 €	5.94 €	4.70 €	3.86 €	4.38 €
	- Más de 1000 gr hasta 2000 gr	46	23	6.66 €	4.63 €	6.23 €	4.96 €	4.08 €	4.63 €
Interurbana – D1	- Hasta 20 gr normalizadas	164,720	248	2.16 €	1.44 €	2.13 €	1.61 €	1.29 €	1.42 €
	- Más de 20 hasta 50 gr (incluye hasta 20 gr sin normalizar)	9,090	3,039	2.22 €	1.48 €	2.17 €	1.65 €	1.31 €	1.46 €
	- Más de 50 gr hasta 100 gr	672	56	2.45 €	1.64 €	2.41 €	1.82 €	1.44 €	1.60 €
	- Más de 100 gr hasta 500 gr	157	57	3.16 €	2.13 €	3.05 €	2.35 €	1.88 €	2.07 €
	- Más de 500 gr hasta 1000 gr	7	14	4.67 €	3.24 €	4.39 €	3.48 €	2.85 €	3.06 €
	- Más de 1000 gr hasta 2000 gr	5	24	4.92 €	3.43 €	4.61 €	3.67 €	3.01 €	3.23 €
Local	- Hasta 20 gr normalizadas	2,451,314	1,781,121	2.16 €	1.44 €	2.13 €	1.61 €	1.29 €	1.42 €
	- Más de 20 hasta 50 gr (incluye hasta 20 gr sin normalizar)	306,706	284,708	2.22 €	1.48 €	2.17 €	1.65 €	1.31 €	1.46 €
	- Más de 50 gr hasta 100 gr	15,488	9,011	2.45 €	1.64 €	2.41 €	1.82 €	1.44 €	1.60 €
	- Más de 100 gr hasta 500 gr	4,557	3,446	3.16 €	2.13 €	3.05 €	2.35 €	1.88 €	2.07 €
	- Más de 500 gr hasta 1000 gr	205	63	4.67 €	3.24 €	4.39 €	3.48 €	2.85 €	3.06 €
	- Más de 1000 gr hasta 2000gr	149	29	4.92 €	3.43 €	4.61 €	3.67 €	3.01 €	3.23 €
Servicios adicionales	Gestión de entrega y turno de tarde	4,524,933	3,770,095	1.48 €	0.90 €	1.23 €	1.10 €	0.80 €	0.85 €
	Aviso de Recibo electrónico	4,434,434	983,274	0.537 €	0.40 €	0.53 €	0.38 €	0.36 €	0.40 €
	Aviso de Recibo nacional	90,499	3,183,162	0.778 €	0.40 €	0.77 €	0.40 €	0.35 €	0.40 €
	Servicio preparación admisión de notificaciones	202,052	280,010	0.537 €	0.40 €	0.52 €	0.40 €	0.12 €	0.30 €
	Servicio complementario de clasificación	1,377,452	2,699,970	0.107 €	0.08 €	0.10 €	0.08 €	0.03 €	0.05 €

Fuente: elaboración propia basada en información contenida en los expedientes de contratación de ambas licitaciones.

II. ANALISIS ECONÓMICO DE LAS RESTRICCIONES RECURRIDAS

A continuación, se realiza un análisis económico de los criterios objeto de impugnación:

- 1.1 Plan de Gestión de los envíos postales.
- 2.3 Mejora en los sistemas de clasificación adscritos.
- 2.4 Adhesión al Sistema Arbitral de Consumo del Ayuntamiento de Madrid.
- 3.1 Oferta económica del servicio.

II.1. Criterio 1.1. Plan de gestión de los envíos postales

Este criterio está calificado como criterio cualitativo no valorable mediante fórmulas, tiene una puntuación máxima de 25 puntos, y se compone de los siguientes subcriterios:

- Recursos y medidas para envíos masivos (11 puntos).
- Centros de admisión y distribución (7 puntos).
- Sistemas para el control de envíos (7 puntos).

A continuación, y al objeto de evitar análisis repetitivos, se exponen los principales aspectos en común de los mencionados subcriterios considerados por la CNMC como restrictivos de la competencia:

- Cada subcriterio otorga puntuaciones **únicamente en función de las mejoras respecto a lo establecido en el PPTP en función de su “poco o alto grado de detalle o justificación”**.

A este respecto, los criterios de valoración resultan vagos e imprecisos, dejando un amplio margen a la discrecionalidad del órgano de contratación y **generando una elevada inseguridad para los potenciales licitadores respecto a las posibles mejoras a tener en cuenta**, lo que conculcaría, entre otros, el principio de transparencia recogido en el artículo 1.1 de la Ley 9/2017 de Contratos del Sector Público (en adelante, LCSP), los principios de igualdad, transparencia y libre competencia (art. 132 LCSP) y los principios de buena regulación (necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica) contenidos en el artículo 129 de la Ley 39/2015 del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Así, por un lado, el órgano de contratación dispone de un elevado margen de discrecionalidad a **la hora de evaluar las mejoras**, puesto que los pliegos no precisan que estas deban tener una vinculación concreta con los resultados o los indicadores de calidad del servicio, ni siquiera que los medios adicionales ofertados hayan de adscribirse con carácter exclusivo al contrato o siquiera estar disponibles para las prestaciones previstas en este.

Por otro lado, con la información de los pliegos, **no parece posible para los licitadores anticipar con un mínimo de certidumbre qué tipo de mejoras, cuántas y en qué ámbitos van a tenerse en cuenta por el órgano de contratación**, ni cuál es el grado de detalle que resultará suficiente para acceder a los diferentes niveles de la escala de puntuaciones. Además, resulta llamativo el cambio en la configuración de algunos criterios similares respecto a la licitación anterior, en la que algunas de las mejoras se configuraban de manera más objetiva (p.ej., en función del número de centros de tratamiento).

- Las mejoras para incrementar la puntuación (a excepción de lo dispuesto en el criterio 1.3. Sistemas para el control de envíos) comportan los recursos y medios disponibles por los licitadores **con carácter global, con independencia de que tales recursos estén directamente vinculados con el objeto del contrato o vayan a ser utilizados en el mismo**.

En este sentido, el artículo 145.7 de la LCSP establece que *“en el caso de que se establezcan las mejoras como criterio de adjudicación, **estas deberán estar suficientemente especificadas**. Se considerará que se cumple esta exigencia cuando se fijen, de manera ponderada, con concreción: los requisitos, límites, modalidades y características de las mismas, así como su necesaria vinculación con el objeto del contrato”*.

Por lo tanto, la configuración actual de este criterio, en el que se tienen en cuenta todos los recursos y medios disponibles de los licitadores, **plantea un riesgo evidente de favorecimiento injustificado y desproporcionado a aquellos licitadores más grandes**, y especialmente, a Correos, quien, en virtud de las exigencias contenidas en el Plan de Prestación del Servicio Postal Universal (p. ej., apdo. 10), se encuentra obligado a mantener unas condiciones generales de prestación con un alto grado de desarrollo que pueden aprovechar para las prestaciones contenidas en los pliegos objeto de informe, entre ellos, por ejemplo, algunos sistemas informáticos para el seguimiento de envíos como SICER o Mercurio. De hecho, Correos ha

obtenido el máximo de puntos posibles en cada subcriterio, a excepción de la puntuación en el criterio 1.3. Sistemas para el control de envíos, que ascendió a 3 de los 7 puntos posibles.

Desde un punto de vista **económico**, las restricciones contenidas en los criterios analizados **generan una inseguridad jurídica a los licitadores**, quienes tendrán menos incentivos a concurrir en este tipo de licitaciones, tal y como ocurre en el presente contrato, donde únicamente ha habido un licitador, correspondiente al prestador del Servicio Postal Universal.

A su vez, esta falta de competencia por el mercado **tiende a generar menores bajas sobre el precio** (véase Tabla 2) y a obtener **servicios de menor calidad y variedad**, lo que resulta en un aumento injustificado del coste para el erario público y es perjudicial para la sociedad en su conjunto.

II.2. Criterio 2.3. Mejora en los sistemas de clasificación automática adscritos

En primer lugar, para poder concurrir a la licitación, se requiere como requisito de solvencia la adscripción de **un mínimo de un sistema de clasificación automática** con una capacidad nominal de clasificación de **200.000 cartas al día** (apartado 3.5.2. del PPTP).

En segundo lugar, como criterio de adjudicación, la puntuación se obtiene por la disposición de un número mayor de sistemas de clasificación automática respecto al mínimo exigido (uno), pero **otorgando dicha puntuación de manera proporcional respecto a la cantidad de sistemas de clasificación presentados por la mejor oferta**, y no con respecto al mínimo exigido, lo que penaliza doblemente a aquellos licitadores que dispongan de uno o pocos sistemas de clasificación automática.

De acuerdo con las volumetrías del PPTP (pág. 13), el total de objetos postales (notificaciones) anuales ascendería a 4.524.933, lo que supone una media de 18.100 notificaciones diarias, **11 veces inferior a la cifra establecida como requisito mínimo en los pliegos**, demostrando que esta exigencia resulta desproporcionada.

A este respecto, el órgano de contratación, en su contestación al requerimiento previo a la impugnación manifiesta, en relación con la cifra de objetos que deben ser clasificados, que *“siendo el volumen de objetos postales estimados de varios millones de objetos postales/año, sin posibilidad de prever ni pautar o escalonar*

los envíos diarios por parte de IAM, resulta adecuada la exigencia de capacidad de tratamiento cifrada en el PPTP. Necesidades que, si bien son puntuales y coyunturales, no son infrecuentes, como así ha ocurrido con motivo de las notificaciones de sanciones de tráfico que se han producido por interrupciones de la zona denominada como Madrid Central (ahora Madrid 360 Zona de Bajas Emisiones de Especial Protección) y el arranque posterior, en el que existen cientos de miles de sanciones pendientes de notificar; en los periodos de transición por cambio de operador postal; como derechos u obligaciones a la ciudadanía; por cambio de las ordenanzas municipales, o por la puesta en funcionamiento por nuevas captaciones de imágenes de equipos de denuncias. Necesidades que solo es posible garantizar con la exigencia de un amplio umbral de procesamiento diario de cartas sin que, por otra parte, se vea afectado el servicio por la posible coincidencia de tratamiento de objetos postales de otros potenciales clientes del operador”.

En este sentido, **los ejemplos aportados siguen sin especificar un número medio de cartas clasificadas al día que permita justificar la exigencia** de una capacidad nominal de clasificación diaria de 200.000 cartas para atender las posibles contingencias.

En esta línea y de cara a analizar el impacto de posibles contingencias, se lleva a cabo un análisis con los datos de la celebración de elecciones, en las que cada solicitud de voto por correo genera una notificación administrativa necesaria para el voto, efectuada por Correos. Así, en las pasadas elecciones generales de julio de 2023 se produjo una cifra récord de solicitudes de voto por correo, con más de 2,6 millones de solicitudes a nivel nacional y 627.989 en la Comunidad de Madrid (fuente: [nota de prensa](#) de Correos). Las notificaciones de Correos fueron entregadas a lo largo de 14 días (entre el 3 y el 16 de julio). Así, el promedio diario de notificaciones a realizar en la Comunidad de Madrid durante el mencionado período **ascendió a 44.857 notificaciones diarias** (no se dispone de datos para el municipio de Madrid, pero lógicamente, sería inferior, constituyendo de este modo una estimación conservadora).

Además, durante este año 2023, también se produjeron simultáneamente elecciones municipales en el Ayuntamiento de Madrid y autonómicas en la Comunidad de Madrid en el mes de mayo, para las cuales también se disponen de [datos oficiales](#) de solicitudes de voto, que ascendieron a un total 186.952, a repartir en un plazo de 14 días (entre el 8 de mayo y el 21 de mayo), lo que supuso un promedio **diario de 13.354 notificaciones a realizar en el municipio de Madrid y en la Comunidad de Madrid**.

Por lo tanto, incluso sumando estos datos de notificaciones por contingencias a las notificaciones administrativas diarias establecidas en las volumetrías de los pliegos (18.100), los picos puntuales diarios de notificaciones se encontrarían entre 31.500 y 76.300 objetos postales, **cifras claramente inferiores a los 200.000 envíos exigidos.**

Por lo tanto, dicho requisito **resultaría innecesario y desproporcionado respecto al objeto del contrato y dañaría la competencia efectiva**, pues aquellos operadores que no dispongan de un sistema capaz de procesar 200.000 envíos diarios no podrán concurrir a la licitación al no alcanzar el requisito mínimo de contar con un sistema de dichas características, y aquellos operadores que dispongan solo de dicho mínimo exigido (muy superior a la capacidad necesaria debido al volumen de procesamiento diario actual), no obtendrán puntuación alguna por mejoras.

Además, dicha exigencia supone un **exceso de capacidad** no justificado (entre el 62% y el 91%) que **genera un coste adicional para los licitadores y un sobrecoste para la administración**, que, en última instancia, deberá ser sufragado por los contribuyentes.

[Inicio de la parte Confidencial]

Para aproximar dicho sobrecoste, se considera que el precio de una máquina clasificadora que cumpla las exigencias de los pliegos es de 418.000 euros (dictamen pericial de J.F. Santos, 2023), y se asume que dicho precio varía de manera proporcional a su capacidad clasificatoria. Tal y como se aprecia en la Tabla 3, **el sobrecoste generado** por el exceso de capacidad por una única máquina clasificadora **oscilaría entre 387.765 euros en el escenario más conservador** (donde se considera la existencia de varias contingencias, en concreto, que confluyan a la vez elecciones autonómicas, municipales y generales) **y 570.257 euros para un escenario sin picos de procesamiento**, en el que el sobrecoste se calcula teniendo en cuenta el promedio diario de la volumetría de los pliegos.

Tabla 3. Sobrecoste generado por el exceso de capacidad relativo a las máquinas clasificadoras

Variable/ Escenario	Escenario 1: Promedio anual según volumetría PCAP	Escenario 2: Escenario 1 + Contingencia 1	Escenario 3: Escenario 1+ Contingencia 2	Escenario 4: Escenario 1+ Contingencia 1 + Contingencia 2	Contingencia 1: elecciones autonómicas y municipales 2023	Contingencia 2: elecciones nacionales 2023
Nº promedio diario de objetos	18.100	31.454	62.957	76.311	13.354	44.857
Exceso de capacidad=200.000 - Nº promedio diario	181.900	168.546	137.043	123.689		
Exceso de capacidad (%) = (200.000 - Nº promedio diario) / 200.000	90,95%	84,27%	68,52%	61,84%		
Sobrecoste anual=valor máquina * exceso de capacidad	380.171 €	352.261 €	286.420 €	258.510 €		
Sobrecoste contrato (18 meses):	570.257 €	528.392 €	429.630 €	387.765 €		

Fuente: elaboración propia basada en información contenida en los expedientes de contratación de la licitación impugnada y el dictamen pericial de F.J. Santos (2023).

Esta desproporción beneficia claramente a los operadores de mayor tamaño, en particular, a Correos, que dispone de dicha capacidad de procesamiento al margen del contrato. De hecho, la oferta ganadora de Correos **consistió en 18 máquinas clasificadoras** de la capacidad indicada, lo que agrava la mencionada desproporción y exceso de capacidad, además de poner de manifiesto que se están puntuando recursos totales del licitador (que, además, se encuentra favorecido por su condición de Operador Postal Universal), en lugar de los recursos necesariamente afectados al servicio. Así, el coste adicional para los licitadores para poder obtener una puntuación mayor a Correos en este criterio, ascendería a 7,5 millones de euros, como resultado de multiplicar el precio de cada máquina por las dieciocho máquinas adicionales necesarias para superar la capacidad de Correos.

[Fin de la parte Confidencial]

II.3. Criterio 2.4. Sistema Arbitral de Consumo del Ayuntamiento de Madrid

Este criterio valora la adhesión del licitador al Sistema Arbitral de Consumo, regulado en los artículos 57 y 58 del Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias, y por el Real Decreto 231/2008, de 15 de febrero, por el que regula el Sistema Arbitral de Consumo.

El sistema de puntuación otorga 5 puntos por la adhesión y 0 en caso contrario.

La utilización de un sistema arbitral de consumo mejora la calidad del servicio al establecer unas garantías para los ciudadanos sin necesidad de acudir a recursos judiciales. De hecho, la promoción e incentivo a adherirse a sistemas arbitrales de consumo se encuentran amparadas por el artículo 32 del anteriormente mencionado Real Decreto 231/2008.

En este sentido, el IAM en la contestación al requerimiento previo expone que *“resulta acreditada la necesidad y proporcionalidad de acudir a un sistema de arbitraje de consumo. En primer lugar, porque la adhesión al Sistema Arbitral de Consumo está disponible a cualquier empresa o profesional interesado. En segundo lugar, porque el Sistema Arbitral de Consumo es una vía extrajudicial, eficaz y gratuita, de resolución de conflictos de consumo que puedan surgir entre el consumidor o usuario final y el vendedor o prestador de servicios. Y, por último, el Ayuntamiento de Madrid cuenta con Oficinas Municipales de Atención a los Consumidores en cada distrito y una Junta Arbitral de ámbito municipal, que tiene entre sus competencias la de fomentar la resolución extrajudicial de conflictos en materia de consumo a través de la mediación y el arbitraje. El 60% de las notificaciones administrativas se realizan en Madrid capital, porcentaje que se eleva hasta el 86% en el ámbito territorial de la Comunidad de Madrid. De acuerdo con lo establecido en el artículo 8 del Real Decreto 231/2008, de 15 de febrero, por el que se regula el Sistema Arbitral de Consumo, en defecto de acuerdo entre las partes, será la Junta Arbitral correspondiente al domicilio del consumidor la competente, y si existieran varias Juntas Arbitrales territoriales competentes, conocerá el asunto la de inferior ámbito territorial. Ello al margen de que la empresa se encuentre adherida al sistema arbitral que corresponda con el ámbito territorial (nacional, autonómico, provincial o local) en el que la empresa desarrolle principalmente su actividad.”*

La CNMC no cuestiona la exigencia de estar adherido a un sistema de arbitraje, sino que **considera restrictivo que solo puntúe estar adherido al sistema del Ayuntamiento de Madrid**, ya que existen otros sistemas arbitrales de consumo de carácter público que también resuelven diferencias en el municipio de Madrid como, por ejemplo, la Junta Arbitral Regional de Consumo de la Comunidad de Madrid o la Junta Arbitral Nacional de Consumo. Además, considerando lo expuesto en el artículo 8 del Real Decreto 231/2008 mencionado en la contestación al requerimiento previo, **cabe cuestionar la necesidad de acotar el sistema a un único mecanismo**, considerando que tanto la mayoría de destinatarios (residentes en el municipio de Madrid) como la designación de la

Junta arbitral de menor ámbito territorial en caso de no existir acuerdo entre las partes, conducen, en ambos casos, al propio Sistema Arbitral de Consumo del Ayuntamiento de Madrid.

Por lo tanto, la determinación de un único mecanismo y la obligatoria adhesión de los operadores al mismo, aunque sea gratuito, resulta **desproporcionada** dado que existen otros sistemas arbitrales que aportan las mismas garantías al usuario que el sistema del Ayuntamiento de Madrid, generando de este modo la posibilidad de que el consumidor tenga una variedad de opciones disponibles, **lo que redundará en su mayor bienestar y en posibles menores costes de búsqueda** en caso de que el consumidor, por ejemplo, pudiera optar por el sistema de arbitraje del ámbito territorial más próximo a su residencia.

II.4. Criterio 3.1. Oferta económica del servicio

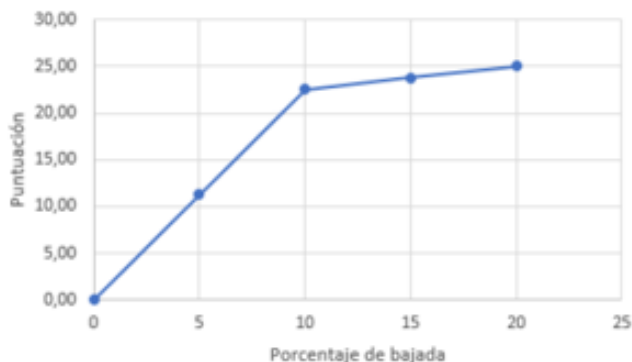
A continuación, se analiza el criterio 3.1. relativo a la oferta económica del servicio, tanto en lo referente a la utilización de **un sistema de fórmula doble**, que infravalora las bajas por debajo de un umbral del 10%, como con respecto a la elección del **método de cálculo del precio**, aportando en este último caso una **serie de estimaciones del sobrecoste** generado por las restricciones presentes en este criterio.

II.4.1. Sistema de fórmula doble para la puntuación de la baja

El criterio 3.1 **solo es valorado en caso de haber obtenido el 50% de la puntuación de los anteriores** y, además, utiliza una fórmula doble que limita la obtención de puntos por la bajada de precio; en concreto, se establece un sistema que **infravalora las bajas por encima del 10%**, otorgándoles una puntuación menor con respecto a las bajas por debajo de dicho umbral (la puntuación obtenida se calcula en puntos porcentuales respecto al precio máximo de licitación del contrato).

Concretamente, la propia Resolución nº 202/2023 al Recurso especial en materia de contratación nº186/2023 ofrece, en su página 19, una ilustración del impacto del sistema de doble fórmula (véase Gráfico 1). Como se puede apreciar, la bajada de precio entre un 5% y un 10% del presupuesto base otorga al oferente 11,25 puntos, mientras que esa misma bajada de 5 puntos porcentuales entre el 10% y el 15% del presupuesto base otorga al oferente 1,25 puntos, es decir, una puntuación 9 veces inferior a las bajadas que se realizan por debajo del umbral del 10%.

Gráfico 1. Ejemplo de la puntuación asignada según porcentaje de bajada



Oferta	% bajada	Puntuación
Of1	0	0,00
Of2	5	11,25
Of3	10	22,50
Of4	15	23,75
Of5	20	25,00

Fuente: Resolución nº 202/2023.

En este sentido, si bien la **contestación del IAM al requerimiento previo a la impugnación** manifiesta que “la utilización de la fórmula resulta congruente con la finalidad perseguida por la normativa de contratación, que es la de obtener la oferta económicamente más ventajosa, entendida esta como la que consiga una mejor relación calidad-precio”, la utilización de dicho sistema, **toda vez que ya se ha realizado el filtro previo en relación con la calidad, resulta injustificada y desproporcionada**. En efecto, este sistema de puntuación restringe la competencia para aquellos licitadores con ofertas económicas más competitivas sin ofrecer justificación alguna para la elección de dicho umbral.

II.4.2. Método de cálculo del precio de partida

El estudio económico del IAM de la licitación impugnada (IAM, 2023c - páginas 5 a 8) detalla el método de cálculo de los precios de partida que figuran en los pliegos y que conforman el precio, valor estimado y presupuesto base del contrato.

A continuación, se procede a **analizar la proporcionalidad de dicho método**, así como **la cuantificación del sobrecoste** generado para las arcas públicas del mencionado sistema.

El valor de referencia sobre el que se aplican las bajas **parte de los precios ofertados por Correos en la licitación de 2020** (sexta columna de la Tabla 2), que excedían los precios máximos unitarios de los servicios postales del

contrato en vigor y que, por ende, provocaron su exclusión de la anterior licitación. Sin embargo, no se justifica la elección de dicho punto de partida sobre otras opciones más económicas y cercanas a la realidad del mercado (como, por ejemplo, los precios de adjudicación del contrato o el resto de las ofertas no ganadoras de dicha licitación anterior, véase la Tabla 2). Así, este punto de partida, además de **resultar anticompetitivo** por favorecer la concurrencia de operadores económicamente menos eficientes, sobreestima el precio de mercado de los servicios objeto de licitación, **generando un coste adicional para la Administración, y en última instancia para los contribuyentes.**

En concreto, si se comparan los mismos servicios de la licitación anterior (Tabla 4), la cual fue tomada como referencia por el propio IAM para la fijación de los precios de los pliegos recurridos, se aprecia que **la actual licitación tiene un presupuesto máximo de licitación y un valor estimado un 53,7% superior a la licitación anterior**, cuando además el objeto del contrato licitado actualmente es más reducido (únicamente notificaciones) que el objeto de la licitación anterior, la duración es idéntica (36 meses contando con las prórrogas), y los supuestos en cuanto a modificaciones e incrementos han permanecido invariables. Si descontamos el incremento de la inflación entre junio de 2020 y septiembre de 2023 (que según el INE fue de 16,3%), el sobrecoste asciende a un **37,4%** del valor estimado, es decir, más de **24,1 millones de euros.**

Tabla 4. Comparativa del valor estimado y presupuesto base entre ambas licitaciones.

Indicador	Licitación anterior	Licitación Actual	Diferencia absoluta	Diferencia relativa	Diferencia relativa - inflación
Prestaciones incluidas	Lote número 2 Correspondencia certificada, notificaciones administrativas , telegramas, franqueo en destino, burofax y paquetería	Notificaciones administrativas en papel			
Ámbito territorial	Municipio de Madrid	Municipio de Madrid			
Duración inicial más prórrogas	36 meses (12+24)	36 meses (18+18)	0	0	
Posibles incrementos de unidades	10%	10%	0	0	
Límites a la modificación al alza	20%	20%	0	0	
Inflación (INE) entre junio 2020-septiembre 2023	16,3%				
Valor estimado total para duración (incluye prórrogas)	51.781.586,45 €	79.563.763,31 €	27.782.176,86 €	53,7%	37,4%
Presupuesto base total (solo duración inicial)	13.277.329,86 €	30.601.447,43 €			
Presupuesto base prorrateado mensualmente en base a la duración inicial	1.106.444,16 €	1.700.080,41 €	593.636,26 €	53,7%	37,4%

Fuente: elaboración propia basada en información contenida en los expedientes de contratación de ambas licitaciones.

Tomando esos precios de partida, **el IAM aplica tres ajustes** (que se analizan en detalle en el siguiente apartado): actualización en función de la inflación (IPC), capitalización según la duración máxima del contrato en función de las previsiones de inflación, y actualización de los precios del servicio de aviso de recibo en papel.

A continuación, se replican los ajustes que el IAM ha realizado para calcular el valor de partida del contrato (Tabla 5, columna 1) sobre las siguientes alternativas **económicamente más eficientes**:

- Precios máximos unitarios de la licitación anterior (columna 2).
- Precios de las ofertas alternativas a la de Correos de la licitación anterior (RD Post e Hispapost -columnas 3 y 4-).

Tal y como se puede apreciar en la Tabla 5, el sobrecoste de utilizar el sistema actual **oscila entre el 19% del valor estimado del contrato** en caso de optar por los precios máximos que figuraban en la licitación anterior, **y el 28%**, si se escogieran los valores de la oferta ganadora del contrato anterior, opción más económica y adaptada al servicio licitado. En términos absolutos, **el sobrecoste oscilaría entre 14,8 y 22,1 millones de euros**.

Tabla 5. Sobrecoste tras aplicar los ajustes sobre distintos valores de partida

Servicio (Notificaciones Nacionales)		Coste max en vigor licitación 2023 (1)	Coste max s/IVA ref precio max licitación 2020 (2)	Coste max s/IVA oferta RD Post 2020 (3)	Coste max s/IVA oferta Hispapost 2020 (4)
Interurbana – D2	- Hasta 20 gr normalizadas	4.334.786 €	3.863.096 €	3.481.163 €	3.863.096 €
	- Más de 20 hasta 50 gr (incluye hasta 20 gr sin normalizar)	245.506 €	219.325 €	195.394 €	219.325 €
	- Más de 50 gr hasta 100 gr	20.006 €	18.010 €	15.820 €	18.010 €
	- Más de 100 gr hasta 500 gr	6.058 €	5.495 €	4.836 €	5.495 €
	- Más de 500 gr hasta 1000 gr	372 €	347 €	306 €	347 €
	- Más de 1000 gr hasta 2000 gr	306 €	286 €	252 €	286 €
Interurbana – D1	- Hasta 20 gr normalizadas	355.795 €	317.393 €	285.123 €	313.414 €
	- Más de 20 hasta 50 gr (incluye hasta 20 gr sin normalizar)	20.171 €	18.015 €	15.978 €	17.747 €
	- Más de 50 gr hasta 100 gr	1.644 €	1.480 €	1.298 €	1.446 €
	- Más de 100 gr hasta 500 gr	496 €	450 €	396 €	436 €
	- Más de 500 gr hasta 1000 gr	33 €	30 €	27 €	29 €
	- Más de 1000 gr hasta 2000 gr	25 €	23 €	20 €	22 €
Local	- Hasta 20 gr normalizadas	5.294.838 €	4.723.341 €	4.243.113 €	4.664.135 €
	- Más de 20 hasta 50 gr (incluye hasta 20 gr sin normalizar)	680.581 €	607.853 €	539.125 €	598.799 €
	- Más de 50 gr hasta 100 gr	37.884 €	34.104 €	29.926 €	33.335 €
	- Más de 100 gr hasta 500 gr	14.386 €	13.049 €	11.496 €	12.664 €
	- Más de 500 gr hasta 1000 gr	956 €	892 €	784 €	842 €
	- Más de 1000 gr hasta 2000gr	733 €	685 €	602 €	645 €
Servicios adicionales	Gestión de entrega y turno de tarde	6.678.801 €	5.464.502 €	4.857.335 €	5.160.919 €
	Aviso de Recibo electrónico	2.381.291 €	2.380.094 €	2.142.085 €	2.380.094 €
	Aviso de Recibo nacional	70.408 €	70.432 €	61.628 €	70.432 €
	Servicio preparación admisión de notificaciones	108.502 €	108.447 €	32.534 €	81.336 €
	Servicio complementario de clasificación	147.387 €	147.864 €	55.449 €	92.415 €
Valores agregados	Coste máximo anual s/IVA	20.400.965 €	17.995.213 €	15.974.690 €	17.535.268 €
	Coste máximo 18 meses s/IVA	30.601.447 €	26.992.819 €	23.962.035 €	26.302.902 €
	IVA (21%)	6.426.304 €	5.668.492 €	5.032.027 €	5.523.609 €
	Presupuesto base de licitación	37.027.751 €	32.661.311 €	28.994.063 €	31.826.511 €
	Presupuesto sin IVA	30.601.447 €	26.992.819 €	23.962.035 €	26.302.902 €
	Hasta 20% modificación al alza	6.120.289 €	2.699.282 €	2.396.204 €	2.630.290 €
	Hasta el 10% del presupuesto por incremento de uds.	3.060.145 €	2.699.282 €	2.396.204 €	2.630.290 €
	Posible prórroga por 18 meses, con posibles modificaciones	39.781.882 €	32.391.383 €	28.754.442 €	31.563.482 €
	Valor estimado del contrato	79.563.763 €	64.782.766 €	57.508.884 €	63.126.965 €
	Sobrecoste%		19%	28%	21%
	Sobrecoste €		14.780.997 €	22.054.879 €	16.436.799 €

Fuente: elaboración propia basada en información contenida en los expedientes de contratación de ambas licitaciones.

II.4.3. Método de actualización del precio de partida

Como se ha indicado anteriormente, para llevar a cabo la actualización del precio de partida, el IAM aplica tres ajustes: actualización en función de la inflación (IPC), capitalización según la duración máxima del contrato en función de las previsiones de inflación, y actualización de los precios del servicio de aviso de

recibo en papel. Sin embargo, los datos utilizados para estas tres actualizaciones no parecen ser los más adecuados, como se demuestra a continuación, **porque suponen importantes sobrecostes para la Administración y generan efectos anticompetitivos.**

En primer lugar, el IAM aplica a los precios ofertados por Correos en la licitación de 2020 **un doble proceso de actualización en función del IPC**: un 13% entre el 1 de junio de 2020 (fecha de inicio del contrato anterior) y el 30 de septiembre de 2022, y un 6,38% entre el 1 de octubre de 2022 y el 30 de septiembre de 2023².

Sin embargo, según datos del INE, la variación de la inflación desde el 1 de junio de 2020 al 30 de septiembre de 2022 fue de 12,4%, y entre el 1 de octubre de 2022 y el 30 de septiembre de 2023 fue de 3,2%, **inferiores a las utilizadas para la actualización.**

En segundo lugar, al objeto de capitalizar los importes obtenidos durante el tiempo de duración del contrato (18 meses) y el tiempo máximo de prórroga (18 meses), se incorporan **las previsiones de inflación del Banco de España para 2023**. Concretamente, al valor obtenido del primer ajuste de la inflación, se le añade la media de la capitalización para cada año utilizando la previsión del Banco de España para 2023, que cifraron en 5,6%, **pese a que las previsiones de dicha institución a cierre de 2022 ascendían a 4,9%**³.

Por último, y únicamente para **los precios del servicio de aviso de recibo en papel**, sobre los valores obtenidos del primer ajuste de inflación se realiza un segundo ajuste al alza del precio estimado (*“derivado de la tendencia de los proveedores a favorecer el uso de medios electrónicos”*) de un 45%, que ha sido obtenido analizando *“el crecimiento de precio de este servicio desde junio de 2020 para el caso del prestador del Servicio Postal”*. Sin embargo, la tarifa pública de Correos (envíos no masivos) del servicio de aviso de recibo en papel se ha

² Calculado como la media ponderada de 8,7% en los meses de 2022 y de 5,6% en los de 2023 (pág. 4 del Estudio Económico del IAM). Se pone de manifiesto que no se ha encontrado en el expediente explicación alguna de la decisión de separar los cálculos en dos períodos distintos pese a que son consecutivos, lo que no resulta indiferente para el coste del contrato, como se verá más adelante (vid. Tabla 7).

³ El Estudio Económico no especifica la fecha de referencia de las previsiones del Banco de España que utilizan para sus cálculos, pero el dato resulta coincidente con la previsión publicada en [octubre de 2022](#). Dado que el informe económico se publicó el 17 de marzo de 2023, la previsión del Banco de España más actualizada hubiera sido la de [diciembre de 2022](#).

incrementado un 24% entre [2020](#) (1,50 euros) y [2023](#) (1,86 euros), por lo que **esta actualización no resulta justificada ni proporcionada.**

Para calcular el sobrecoste que suponen estos tres ajustes, se parte de los precios propuestos por el IAM y se aplica la misma metodología empleada anteriormente, pero con los valores de referencia más razonables propuestos con anterioridad, es decir, una inflación del 12,4% desde el 1 de junio de 2020 al 30 de septiembre de 2022, y del 3,2% entre el 1 de octubre de 2022 y el 30 de septiembre de 2023; una previsión de inflación para realizar la capitalización del 4,9%, y una actualización de los precios del 24%.

Aplicando los cálculos correspondientes a la oferta más alta de la anterior licitación, el sobrecoste ascendería **al 13%** (véase Tabla 6, columna 5), y aplicándolo a la oferta ganadora de la licitación anterior el sobrecoste se incrementaría hasta **el 31%** (columna 3). Es decir, el sobrecoste del contrato derivado de la utilización del método de cálculo del presupuesto base oscilaría entre **10,1 y 24,7 millones de euros.**

Tabla 6. Sobrecoste tras aplicar distintos valores de ajuste sobre los valores de partida del IAM

Servicio (Notificaciones Nacionales)		Coste max en vigor licitación 2023 (1)	Coste max s/IVA ref precio max licitación 2020 (2)	Coste max s/IVA oferta RD Post 2020 (3)	Coste max s/IVA oferta Hispapost 2020 (4)	Coste max s/IVA Correos 2020 (5)
Interurbana – D2	- Hasta 20 gr normalizadas	4.334.786 €	3.677.627 €	3.314.031 €	3.677.627 €	4.126.442 €
	- Más de 20 hasta 50 gr (incluye hasta 20 gr sin normalizar)	245.506 €	208.795 €	186.013 €	208.795 €	233.666 €
	- Más de 50 gr hasta 100 gr	20.006 €	17.145 €	15.060 €	17.145 €	19.045 €
	- Más de 100 gr hasta 500 gr	6.058 €	5.231 €	4.604 €	5.231 €	5.768 €
	- Más de 500 gr hasta 1000 gr	372 €	330 €	291 €	330 €	354 €
	- Más de 1000 gr hasta 2000 gr	306 €	272 €	240 €	272 €	291 €
Interurbana – D1	- Hasta 20 gr normalizadas	355.795 €	302.154 €	271.434 €	298.367 €	338.977 €
	- Más de 20 hasta 50 gr (incluye hasta 20 gr sin normalizar)	20.171 €	17.150 €	15.211 €	16.895 €	19.206 €
	- Más de 50 gr hasta 100 gr	1.644 €	1.409 €	1.236 €	1.377 €	1.565 €
	- Más de 100 gr hasta 500 gr	496 €	428 €	377 €	415 €	472 €
	- Más de 500 gr hasta 1000 gr	33 €	29 €	25 €	27 €	31 €
	- Más de 1000 gr hasta 2000 gr	25 €	22 €	19 €	21 €	23 €
Local	- Hasta 20 gr normalizadas	5.294.838 €	4.496.572 €	4.039.400 €	4.440.209 €	5.044.553 €
	- Más de 20 hasta 50 gr (incluye hasta 20 gr sin normalizar)	680.581 €	578.670 €	513.242 €	570.051 €	648.016 €
	- Más de 50 gr hasta 100 gr	37.884 €	32.466 €	28.490 €	31.734 €	36.067 €
	- Más de 100 gr hasta 500 gr	14.386 €	12.422 €	10.944 €	12.056 €	13.697 €
	- Más de 500 gr hasta 1000 gr	956 €	849 €	746 €	801 €	911 €
	- Más de 1000 gr hasta 2000gr	733 €	652 €	573 €	614 €	698 €
Servicios adicionales	Gestión de entrega y turno de tarde	6.678.801 €	5.202.150 €	4.624.133 €	4.913.142 €	6.358.183 €
	Aviso de Recibo electrónico	2.381.291 €	2.265.825 €	2.039.243 €	2.265.825 €	2.152.534 €
	Aviso de Recibo nacional	70.408 €	57.339 €	50.172 €	57.339 €	57.339 €
	Servicio preparación admisión de notificaciones	108.502 €	103.241 €	30.972 €	77.431 €	103.241 €
	Servicio complementario de clasificación	147.387 €	275.916 €	103.469 €	87.978 €	140.765 €
Valores agregados	Coste máximo anual s/IVA	20.400.965 €	17.256.697 €	15.249.925 €	16.683.683 €	19.301.845 €
	Coste máximo 18 meses s/IVA	30.601.447 €	25.885.046 €	22.874.888 €	25.025.525 €	28.952.768 €
	IVA (21%)	6.426.304 €	5.435.860 €	4.803.726 €	5.255.360 €	6.080.081 €
	Presupuesto base de licitación	37.027.751 €	31.320.906 €	27.678.614 €	30.280.885 €	35.032.849 €
	Presupuesto sin IVA	30.601.447 €	25.885.046 €	22.874.888 €	25.025.525 €	28.952.768 €
	Hasta 20% modificación al alza	6.120.289 €	2.588.505 €	2.287.489 €	2.502.553 €	2.895.277 €
	Hasta el 10% del presupuesto por incremento de uds.	3.060.145 €	2.588.505 €	2.287.489 €	2.502.553 €	2.895.277 €
	Posible prórroga por 18 meses, con posibles modificaciones	39.781.882 €	31.062.055 €	27.449.865 €	30.030.630 €	34.743.321 €
	Valor estimado del contrato	79.563.763 €	62.124.111 €	54.899.730 €	60.061.260 €	69.486.643 €
	Sobrecoste%		22%	31%	25%	13%
Sobrecoste €			17.439.653 €	24.664.033 €	19.502.503 €	10.077.120 €

Fuente: elaboración propia basada en información contenida en los expedientes de contratación de ambas licitaciones.

Por otro lado, y dado que se desconoce la razón por la que el IAM ha partido en dos periodos la aplicación de la actualización de la inflación cuando se trata de un único periodo consecutivo, se realiza una estimación en la que, en lugar de utilizar la inflación en dos periodos, **se aplica una única actualización derivada del incremento de la inflación entre el 1 de junio de 2020 y septiembre de 2023**, que según el INE fue de 16,3%. Los resultados de la Tabla 7 arrojan un

sobrecoste algo superior al anterior, que oscilaría entre un 21% y un 38% del valor estimado, es decir, **entre 16,5 y 25,1 millones de euros**.

Tabla 7. Sobrecoste tras aplicar un único ajuste basado en la variación de la inflación

Servicio (Notificaciones Nacionales)		Coste max en vigor licitación 2023 (1)	Coste max s/IVA ref precio max licitación 2020 (2)	Coste max s/IVA oferta RD Post 2020 (3)	Coste max s/IVA oferta Hispapost 2020 (4)	Coste max s/IVA Correos 2020 (5)
Interurbana – D2	- Hasta 20 gr normalizadas	4.334.786 €	3.339.624 €	3.009.445 €	3.339.624 €	3.747.188 €
	- Más de 20 hasta 50 gr (incluye hasta 20 gr sin normalizar)	245.506 €	189.605 €	168.917 €	189.605 €	212.190 €
	- Más de 50 gr hasta 100 gr	20.006 €	15.570 €	13.676 €	15.570 €	17.295 €
	- Más de 100 gr hasta 500 gr	6.058 €	4.750 €	4.181 €	4.750 €	5.238 €
	- Más de 500 gr hasta 1000 gr	372 €	300 €	264 €	300 €	322 €
	- Más de 1000 gr hasta 2000 gr	306 €	247 €	218 €	247 €	265 €
Interurbana – D1	- Hasta 20 gr normalizadas	355.795 €	274.384 €	246.487 €	270.945 €	307.822 €
	- Más de 20 hasta 50 gr (incluye hasta 20 gr sin normalizar)	20.171 €	15.574 €	13.813 €	15.342 €	17.440 €
	- Más de 50 gr hasta 100 gr	1.644 €	1.279 €	1.123 €	1.250 €	1.421 €
	- Más de 100 gr hasta 500 gr	496 €	389 €	342 €	377 €	429 €
	- Más de 500 gr hasta 1000 gr	33 €	26 €	23 €	25 €	28 €
	- Más de 1000 gr hasta 2000 gr	25 €	20 €	17 €	19 €	21 €
Local	- Hasta 20 gr normalizadas	5.294.838 €	4.083.301 €	3.668.146 €	4.032.117 €	4.580.918 €
	- Más de 20 hasta 50 gr (incluye hasta 20 gr sin normalizar)	680.581 €	525.486 €	466.070 €	517.658 €	588.458 €
	- Más de 50 gr hasta 100 gr	37.884 €	29.482 €	25.871 €	28.818 €	32.752 €
	- Más de 100 gr hasta 500 gr	14.386 €	11.281 €	9.938 €	10.948 €	12.438 €
	- Más de 500 gr hasta 1000 gr	956 €	771 €	678 €	728 €	827 €
	- Más de 1000 gr hasta 2000gr	733 €	592 €	520 €	558 €	634 €
Servicios adicionales	Gestión de entrega y turno de tarde	6.678.801 €	4.724.030 €	4.199.138 €	4.461.584 €	5.773.815 €
	Aviso de Recibo electrónico	2.381.291 €	2.057.577 €	1.851.820 €	2.057.577 €	1.954.699 €
	Aviso de Recibo nacional	70.408 €	41.992 €	36.743 €	41.992 €	41.992 €
	Servicio preparación admisión de notificaciones	108.502 €	93.752 €	28.126 €	70.314 €	93.752 €
	Servicio complementario de clasificación	147.387 €	127.828 €	47.935 €	79.892 €	127.828 €
Valores agregados	Coste máximo anual s/IVA	20.400.965 €	15.537.859 €	13.793.491 €	15.140.239 €	17.517.771 €
	Coste máximo 18 meses s/IVA	30.601.447 €	23.306.788 €	20.690.237 €	22.710.359 €	26.276.656 €
	IVA (21%)	6.426.304 €	4.894.426 €	4.344.950 €	4.769.175 €	5.518.098 €
	Presupuesto base de licitación	37.027.751 €	28.201.214 €	25.035.186 €	27.479.534 €	31.794.754 €
	Presupuesto sin IVA	30.601.447 €	23.306.788 €	20.690.237 €	22.710.359 €	26.276.656 €
	Hasta 20% modificación al alza	6.120.289 €	2.330.679 €	2.069.024 €	2.271.036 €	2.627.666 €
	Hasta el 10% del presupuesto por incremento de uds.	3.060.145 €	2.330.679 €	2.069.024 €	2.271.036 €	2.627.666 €
	Posible prórroga por 18 meses, con posibles modificaciones	39.781.882 €	27.968.146 €	24.828.284 €	27.252.431 €	31.531.987 €
	Valor estimado del contrato	79.563.763 €	55.936.292 €	49.656.568 €	54.504.862 €	63.063.975 €
	Sobrecoste%		30%	38%	31%	21%
	Sobrecoste €		23.627.471 €	29.907.196 €	25.058.902 €	16.499.789 €

Fuente: elaboración propia basada en información contenida en los expedientes de contratación de ambas licitaciones..

Por último, más allá de esta matización respecto del porcentaje de actualización utilizado, debe cuestionarse la utilización de un índice general como el IPC, que no tiene por qué reflejar las variaciones reales de los precios de los servicios postales. De hecho, esta técnica podría ser **contraria a la Ley 2/2015 de desindexación de la economía española**, cuyo artículo 5.2 prohíbe con

carácter general la revisión de valores monetarios (como es el precio máximo de un contrato) “en función de índices de precios o fórmulas que los contengan”. Este precepto únicamente permite esta clase de actualizaciones de modo excepcional, “si estuviera motivada por la evolución de los costes”, y en este caso, únicamente “en función de los precios individuales e índices específicos de precios que mejor reflejen dicha evolución de los costes, evaluados **conforme al principio de eficiencia económica y buena gestión empresarial**”.

En resumen, el análisis realizado del criterio de valoración 3.1 “Oferta económica del servicio”, revela la existencia de **múltiples opciones económicamente más eficientes que la utilizada**, tanto respecto a los valores de partida, como en lo referente a los cálculos de actualización.

Así, respecto al valor estimado del contrato actual, que asciende a 79.563.763,31 euros, **existen varias opciones más económicas que supondrían un ahorro entre un 13% y un 38% dependiendo del escenario utilizado, lo que equivaldría a un sobrecoste de entre 10 y 30 millones de euros.**

En definitiva, el sistema de puntuación del criterio 3.1 infravalora las bajadas de precio superiores al 10% del presupuesto base, y el cálculo de dicho presupuesto **establece valores de partida y actualización desproporcionados**, afectando a la competencia en el mercado al permitir que concurren empresas menos eficientes, **lo que conculca los principios de proporcionalidad, eficiencia y buena gestión.**

III. CONCLUSIONES

Tal y como se ha puesto de manifiesto en el presente informe, determinados aspectos de los pliegos del contrato de “Servicios postales para las notificaciones administrativas en papel del Ayuntamiento de Madrid y sus organismos autónomos”, licitado por el IAM, resultan **restrictivos de la competencia, siendo injustificados y desproporcionados, generando además perjuicios económicos para la Administración y, en última instancia, para el contribuyente.** En concreto:

- Los sistemas de valoración y puntuación del criterio 1.1 “Plan de gestión de los servicios postales” adolecen de justificación suficiente y revisten **un alto carácter arbitrario y discrecional** que genera un **entorno anticompetitivo para los potenciales licitadores** que quisieran concurrir al proceso, lo que

a su vez redundará en precios más altos fruto de las menores bajas y en menor calidad y variedad para los consumidores.

- El sistema de puntuación contenido en el criterio 2.3 “Mejora en los sistemas de clasificación adscritos” resulta desproporcionado respecto al objeto del contrato, *[Inicio de la parte Confidencial]* **generando un sobrecoste para la Administración** (entre 387.765 y 570.257 euros) **fruto de un exceso de capacidad** (entre el 62% y el 91%) y **una alta barrera de entrada para los licitadores que no sean el operador designado para el Servicio Postal Universal**, que podría ascender a 7,5 millones de euros. *[Fin de la parte Confidencial]*.
- En cuanto a la obligatoriedad de adhesión al Sistema Arbitral de Consumo del Ayuntamiento de Madrid (criterio 2.4.), la determinación de un único mecanismo y la obligatoria adhesión de los operadores al mismo resulta **desproporcionada** dado que existen otros sistemas arbitrales que aportan las mismas garantías al usuario que el sistema del Ayuntamiento de Madrid, generando de este modo la posibilidad de que el consumidor tenga una variedad de opciones disponibles, **lo que redundará en su mayor bienestar y en posibles menores costes de búsqueda en caso de que el consumidor**, por ejemplo, pudiera optar por el sistema de arbitraje del ámbito territorial más próximo a su residencia.
- Por último, en cuanto a los sistemas de puntuación y al valor de partida de los precios del contrato y su actualización, contenidos en el criterio 3.1 “Oferta económica del servicio”, estos resultan **desproporcionados en su elección al existir alternativas más eficientes económicamente y con un mayor vínculo al objeto del contrato**. Concretamente, la articulación de este criterio, además de ser restrictiva para la competencia al infravalorar determinadas bajas por encima de un umbral pese a haber ya evaluado la calidad, **permite que concurren empresas menos eficientes y genera un sobrecoste para la Administración que asciende**, según el escenario considerado, a valores de **entre 10 y 30 millones de euros** respecto al valor estimado del contrato.

En definitiva, las restricciones presentes en los pliegos recurridos por la CNMC conculcan principios rectores de la contratación pública tales como el principio de transparencia (art. 1 LCSP) o los principios de igualdad, transparencia y libre competencia (art. 132 LCSP). Además, las restricciones **carecen de justificación en los principios de buena regulación** (necesidad,

proporcionalidad y no discriminación) y generan una **distorsión injustificada** que afecta a la competencia efectiva en los mercados al permitir la concurrencia de operadores económicamente menos eficientes, lo que en última instancia se puede traducir en **mayores precios y menor variedad, generando un sobrecoste para la Administración y afectando negativamente al bienestar del consumidor y de los contribuyentes.**

En Madrid, a 7 de enero de 2024.

Subdirectora de Análisis
Económico
Departamento de Promoción de
la Competencia

Técnico en Subdirección de Análisis
Económico
Departamento de Promoción de la
Competencia

IV. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

IAM (2023a). Resolución sobre la suspensión de la tramitación del procedimiento de contratación, 20 de julio de 2023. N° Expediente: 300/2023/00013 ([aquí](#)).

IAM (2023b). Acta valoración criterios juicio de valor y apertura criterios valorables en cifras o porcentajes. N° Expediente: 300/2023/00013 ([aquí](#)).

IAM (2023c). Estudio Económico del Contrato de los servicios postales para las notificaciones administrativas del Ayuntamiento de Madrid y sus Organismos Autónomos. N.º Expediente: 300/2023/00013. Publicado en la Plataforma de Contratación del Sector Público el 17 de marzo de 2023. Disponible [aquí](#).

IAM (2023d). Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares 2023 N° Expediente: 300/2023/00013. Disponible [aquí](#)

IAM (2023e). Pliego de Prescripciones Técnicas Particulares_N° Expediente: 300/2023/00013. Disponible [aquí](#)

IAM (2020a). Acta valoración criterios juicio de valor y apertura criterios valorables en cifras o porcentajes. N° Expediente: 2020NRC001. Disponible [aquí](#).

IAM (2020b). Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares N° Expediente: 2020NRC001. Disponible [aquí](#).

IAM (2020c). Pliego de Prescripciones Técnicas N° Expediente: 2020NRC001. Disponible [aquí](#).

Santos Peñalver, J.F. (2023). Dictamen Pericial “Valoración económico-financiera del Expediente de Licitación 300/2023/00013 del Organismo Autónomo Informática del Ayuntamiento de Madrid”.

Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid (2023). Resolución nº 202/2023 al Recurso especial en materia de contratación nº186/2023. Disponible [aquí](#).

Fuentes estadísticas:

- Banco de España: [Proyecciones macro](#)
- Correos:
 - [Archivos de notas de prensa](#)
 - Tarifas de Península y Baleares, años [2020](#) y [2023](#)
- Instituto Nacional de Estadística: [Cálculo de variaciones del Índice de Precios de Consumo](#) (sistema IPC base 2021).

Anexo 1 – Detalles de la licitación anterior ([2020NRC001](#))

El objeto del contrato era la *“Prestación de los servicios postales del Ayuntamiento de Madrid y sus Organismos Autónomos, consistentes en la recogida, admisión, clasificación, transporte y entrega en el domicilio de los destinatarios, de los objetos postales demandados por Informática Ayuntamiento de Madrid (en adelante, IAM) y la Agencia Tributaria de Madrid (en adelante ATM), así como las actividades complementarias, adicionales o específicas que requieran los diferentes servicios, incluida la devolución de los objetos postales cuando no pueda efectuarse la entrega al destinatario, con las garantías y modalidades establecidas por la normativa vigente.”*

Dicha licitación se dividió en dos lotes:

- Lote número 1: Correspondencia Ordinaria. Distribución de cartas y tarjetas postales ordinarias
- Lote número 2 Correspondencia certificada, notificaciones administrativas, telegramas, franqueo en destino, burofax y paquetería.

A efectos de posibles comparaciones en el contexto del análisis de esta licitación, las notificaciones administrativas en papel, objeto de la licitación recurrida, se encontraban, junto con otras prestaciones, en el lote número 2.

El contrato fue adjudicado a RD Post, con una duración de 12 meses más 24 meses de prórrogas, considerando límites de modificación al alza del 20% y posible incremento de unidades del 10%.

El presupuesto base de la licitación fue de 13.277.329,86 euros para 12 meses mientras que el valor estimado ascendió a 51.781.586,45 euros (IVA incluido).

En cuanto a los criterios de adjudicación, la Tabla 8 ofrece la relación de criterios utilizados extraídos del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares, algunos de ellos con similitudes respecto a los de la licitación impugnada.

Tabla 8. Criterios de adjudicación para la licitación anterior (2020NRC001)

Apartados:	Puntos
2.1. Valoración de la oferta económica.	49
2.2. Centros de recogida y tratamiento de objetos postales (Tabla 2B del PPTP)	19
2.2.1. Oficinas de recogida y atención al público: número, distribución territorial y horarios.	15
2.2.1.1. Disponer de más de una oficina a pie de calle en cada distrito del municipio de Madrid.	10
2.2.1.2. Mayor cobertura horaria de atención al público.	5
2.2.2. Centros de recogida y tratamiento de objetos postales: número, ubicación, estructura, distribución territorial y horarios (Tabla 2B del PPTP):	4
2.2.2.1. Disponer de más de un centro de admisión y tratamiento de objetos postales en Madrid.	2
2.2.2.2. Disponer de sistema de clasificación automático.	2
2.3. Mejora en los Acuerdos de Nivel de Servicio (ANS) exigidos (Tabla 2A del PPTP)	28
2.3.1. Mejora en los valores de los indicadores exigidos.	20
2.3.2. Mejora en los compromisos de cumplimiento mínimos exigidos.	8

128

Información de Firmantes del Documento

ANA MARIA HUERTA RICO - JEFA SERVICIO
URL de Verificación: <https://sede.madrid.es/cv>

Fecha Firma: 13/05/2020 08:57:3
CSV: 9801FFD7288C625

Subdirección General de Gestión
Económico-Financiera



/AM

Informática del Ayuntamiento de

Ref. 2020NRC001

2.4. Sistemas y medios para la recogida y distribución de objetos postales. (Tabla 2B del PPTP)	4
2.4.1. Recogida ordinaria de los objetos postales en IAM y Agencia Tributaria en jornada laboral.	4

Los apartados 2.2, 2.3 y 2.4 tienen el carácter de obligación contractual esencial.

Fuente: PCAP 2020NRC001

En cuanto a los servicios incluidos en el contrato, la Tabla 9 ofrece una relación de los mismos. Si se comparan con los servicios incluidos en el contrato impugnado (Tabla 2), todos los servicios del contrato actual ya figuraban en el contrato anterior, lo que facilita su comparación. Además, se recoge la volumetría y los precios unitarios máximos de partida que también aparecen en la Tabla 2.

Tabla 9. Servicios incluidos, volumetría y precio unitario máximo (2020NRC001)

NACIONALES		
Interurbana - D2		
- Hasta 20 grs. normalizadas	1.475.474	1,942
- Más de 20 hasta 50 grs. (Incluye hasta 20 grs sin normalizar)	218.055	1,998
- Más de 50 grs. hasta 100 grs.	3.338	2,220
- Más de 100 grs. hasta 500 grs.	1.260	2,886
- Más de 500 grs. hasta 1.000 grs.	20	4,384
- Más de 1.000 grs. hasta 2.000 grs.	23	4,634
Interurbana - D1		
- Hasta 20 grs. normalizadas	248	1,436
- Más de 20 hasta 50 grs. (Incluye hasta 20 grs sin normalizar)	3.039	1,477
- Más de 50 grs. hasta 100 grs.	56	1,641
- Más de 100 grs. hasta 500 grs.	57	2,134
- Más de 500 grs. hasta 1.000 grs.	14	3,242
- Más de 1.000 grs. hasta 2.000 grs.	24	3,426
Local		
- Hasta 20 grs. normalizadas	1.781.121	1,436
- Más de 20 hasta 50 grs. (Incluye hasta 20 grs sin normalizar)	284.708	1,477
- Más de 50 grs. hasta 100 grs.	9.011	1,641
- Más de 100 grs. hasta 500 grs.	3.445	2,134
- Más de 500 grs. hasta 1.000 grs.	63	3,242
- Más de 1.000 grs. hasta 2.000 grs.	29	3,426

118

Información de Firmantes del Documento



ANA MARIA HUERTA RICO - JEFA SERVICIO
URL de Verificación: <https://sede.madrid.es/cv>

Fecha Firma: 13/05/2020 08:57:37
CSV : 9801FFD7288C6250

Subdirección General de Gestión
Económico-Financiera



Informática del Ayuntamiento de Madrid

Ref. 2020NRC001

SERVICIOS ADICIONALES

EN RELACIÓN NOTIFICACIONES/CERTIFICADOS

- Aviso de recibo electrónico	983.274	0,400
- Gestión de entrega y turno de tarde	3.770.095	0,900
- Aviso de Recibo Internacional	15	0,450
- Aviso de Recibo Nacional	3.183.162	0,400
- Servicio preparación admisión notificaciones	280.010	0,400
OTROS		
- Retorno de la Información	31.629	0,200
- Servicio complementario de clasificación.	2.699.970	0,080

Fuente: PCAP 2020NRC001