

**RECURSO 108/2021  
RESOLUCIÓN 123/2021**

**Resolución 123/2021, de 9 de septiembre, del Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de Castilla y León, por la que se estima el recurso especial en materia de contratación nº 108/2021, interpuesto por Correo Inteligente Postal, S.L. frente al anuncio de licitación, los pliegos y demás documentos contractuales que han de regir la contratación de los servicios postales y notificaciones del Ayuntamiento de Segovia (expediente nº 50/2020/P15003).**

**I  
ANTECEDENTES**

**Primero.-** Por Acuerdo de la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Segovia de 17 de junio de 2021 se aprueba el expediente de contratación y el gasto del contrato de los servicios postales y notificaciones del Ayuntamiento de Segovia (expediente nº 50/2020/P15003). El 23 de junio se publica el anuncio de licitación del contrato en la Plataforma de Contratación del Sector Público, junto con los pliegos rectores de la contratación, y el 25 de junio en el en el Diario Oficial de la Unión Europea.

**Segundo.-** El 14 de julio de 2021 la empresa Correo Inteligente Postal, S.L., representada por D. yyyy interpone un recurso especial en materia de contratación, frente al anuncio de licitación, los pliegos y demás documentos contractuales que han de regir la contratación del servicio de referencia. Fundamenta su recurso en que se vulneran los principios de igualdad, transparencia y libre competencia al exigir en el apartado relativo a la adscripción de medios, la necesidad de disponer de un número desproporcionado y antieconómico de oficinas, permitiendo de esa forma que sólo un operador postal, precisamente el que ostenta la consideración de operador postal universal, Sociedad Estatal Correos y Telégrafos S.A. S.M.E., de capital íntegramente público, sea el único que pueda participar en el

procedimiento. Añade también que la flota de vehículos es igualmente desproporcionada y que se impide la subcontratación sin motivación alguna.

**Tercero.-** Se han recibido en el Tribunal el expediente y el informe al recurso del órgano de contratación de 2 de agosto, acompañado de informe del servicio gestor de 23 de julio, que se opone a la estimación del recurso.

**Cuarto.-** Trasladado el recurso a los licitadores, la Sociedad Estatal Correos y Telégrafos S.A. S.M.E. presenta escrito de alegaciones de 11 de agosto, en el que solicita su desestimación del recurso.

**Quinto.-** Mediante Acuerdo del Tribunal 46/2021, de 23 de agosto, se estima la solicitud de suspensión del procedimiento de adjudicación instada por la entidad recurrente.

## **II FUNDAMENTOS DE DERECHO**

**1º.-** La competencia para resolver el presente recurso corresponde al Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de Castilla y León, en virtud de lo dispuesto en el artículo 46.1 de la LCSP y en el artículo 59 de la Ley 1/2012, de 28 de febrero, de Medidas Tributarias, Administrativas y Financieras.

**2º.-** La empresa Correo Inteligente Postal, S.L. está legitimada para interponer el recurso especial en materia de contratación, en cuanto que sus intereses pueden verse afectados por la licitación convocada (artículo 48 de la LCSP), y está acreditada su representación.

A su vez, no concurre la causa de inadmisibilidad del recurso prevista en el artículo 50.1.b) de la LCSP, in fine, "Con carácter general no se admitirá el recurso contra los pliegos y documentos contractuales que hayan de regir una contratación si el recurrente, con carácter previo a su interposición, hubiera presentado oferta o solicitud de participación en la licitación correspondiente, sin perjuicio de lo previsto para los supuestos de nulidad de

pleno derecho". A este respecto, de acuerdo con el listado de licitadores remitido, si bien consta la participación de la recurrente en la licitación, ha presentado su oferta el 27 de julio de 2021, tras la interposición del recurso el 14 de julio.

**3º.-** El análisis de los requisitos de admisión del recurso permite concluir que, de conformidad con lo establecido en el artículo 44.1.a) y 2.a) de la LCSP, se ha interpuesto contra un acto recurrible en un contrato de servicios por un valor estimado (1.916.270,01 euros) superior a 100.000 euros.

El recurso se ha presentado en el plazo previsto en el artículo 50.1.a) y b) de la LCSP.

**4º.-** La empresa recurrente considera en su impugnación que una única empresa, la Sociedad Estatal Correos y Telégrafos S.A. S.M.E. (en adelante "Correos"), que ostenta la consideración de operador postal universal, es la única que puede ser adjudicataria del servicio licitado porque es la que puede desplegar tal red de oficinas. Señala que la inversión mínima a realizar para poder ser adjudicatario sería muy superior al valor estimado del contrato. También considera desproporcionada la flota de vehículos exigida. Además de ello, mantiene que como los pliegos impiden subcontratar no puede darse una cobertura alternativa a la prestación..

A) El primer motivo de recurso se refiere a si el conjunto de red de oficinas a desplegar es desproporcionado o discriminatorio.

En el presente caso, de acuerdo con el apartado 1 del anexo I del cuadro de características del PCAP, sobre el objeto y necesidades a satisfacer con el contrato, aquel está constituido por "la totalidad de los servicios postales y telegráficos generados en el ámbito del Excmo. Ayuntamiento de Segovia, de acuerdo con las especificaciones que se detallan en PPT (...)": Cartas y tarjetas postales ordinarias, nacionales e internacionales, cartas certificadas, nacionales e internacionales, notificaciones administrativas, notificaciones administrativas informatizadas, cartas urgentes ordinarias y certificadas, tanto nacionales como internacionales, publicidad, libros, paquetería y servicios telegráficos.

La cláusula 6 del PPT, "Otras Condiciones", señala que "Al objeto de dar un adecuado servicio al ciudadano en la recepción de los envíos postales, en especial de las notificaciones administrativas que se encuentren en dependencias del adjudicatario por no haber sido posible su entrega o notificación en el domicilio del interesado, la adjudicataria deberá facilitar a los ciudadanos una red de oficinas a pie de calle en número suficiente, con el fin de garantizar las necesidades postales de los mismos en este Municipio, en los municipios existentes en la Provincia y, en el resto de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, y del territorio nacional.

»A estos efectos, deberá disponer de 1 oficina abierta al público en cada una de las capitales de provincia, 1 oficina abierta al público en localidades de más de 50.000 habitantes no capitales de provincia, 2 oficinas abiertas al público en la provincia de Segovia (no se incluyen las abiertas en la capital) y 2 oficinas abiertas al público en el municipio de Segovia.

»Estas oficinas deben estar ubicadas en lugares de total accesibilidad para los ciudadanos y con atención al público de lunes a viernes en horario de mañana y tarde, al menos en las capitales de provincia".

La misma cláusula 6 se refiere a la "Red de vehículos" que se define en atención a la Red de Oficinas prevista en los pliegos: "El adjudicatario contará con una red de vehículos que incluya como mínimo 1 vehículo para cada una de las capitales de provincia, 1 vehículo en cada una de las localidades de más de 50.000 habitantes que no sean capitales de provincia, 1 vehículo en cada localidad en la que tenga oficina en la provincia de Segovia y 2 vehículos en cada Oficina del Municipio de Segovia".

La doctrina es pacífica al considerar que los criterios de arraigo territorial no pueden ser ni requisitos de solvencia ni criterios de adjudicación (Por todas, Resoluciones 30/2016, de 5 de mayo y 25/2020, de 6 de febrero de este Tribunal). Son admisibles, por el contrario, cuando se configuran como compromiso de adscripción de medios (artículo 76.2 de la LCSP) o bien como condición de ejecución del contrato en el pliego técnico, siempre que, en cualquier caso, se ajusten al principio de proporcionalidad, atendida su

relación con el objeto y el importe del contrato, y respeten los principios de concurrencia, igualdad y no discriminación que rigen la contratación pública.

Sobre esta cuestión, el Informe 9/2009, de 31 de marzo, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado, concluyó:

“1. El origen, domicilio social o cualquier otro indicio del arraigo territorial de una empresa no puede ser considerado como condición de aptitud para contratar con el sector público.

»2. Igualmente no pueden ser utilizadas como criterio de valoración circunstancias que se refieran a alguna de las características de la empresa señaladas en la conclusión anterior”.

El citado artículo 76 de la LCSP, en sus apartados 2 y 3, establece:

“2. Los órganos de contratación podrán exigir a los candidatos o licitadores, haciéndolo constar en los pliegos, que además de acreditar su solvencia o, en su caso, clasificación, se comprometan a dedicar o adscribir a la ejecución del contrato los medios personales o materiales suficientes para ello. Estos compromisos se integrarán en el contrato, debiendo los pliegos o el documento contractual, atribuirles el carácter de obligaciones esenciales a los efectos previstos en el artículo 211, o establecer penalidades, conforme a lo señalado en el artículo 192.2 para el caso de que se incumplan por el adjudicatario.

»En el caso de contratos que atendida su complejidad técnica sea determinante la concreción de los medios personales o materiales necesarios para la ejecución del contrato, los órganos contratación exigirán el compromiso a que se refiere el párrafo anterior.

»3. La adscripción de los medios personales o materiales como requisitos de solvencia adicionales a la clasificación del contratista deberá ser razonable, justificada y proporcional a la entidad y características del contrato, de forma que no limite la participación de las empresas en la licitación”.

Por lo tanto, la previsión del pliego sobre la red y ubicación de locales u oficinas incorpora una exigencia de compromiso de adscripción de medios (artículo 76.2 de la LCSP) durante la ejecución del contrato, cuya admisión, como se ha señalado -y se reiteró por este Tribunal en las Resoluciones 18/2018, de 22 de febrero y 25/2020, de 6 de febrero -, no cabe descartar *a priori*, siempre que su establecimiento no sea contrario a los principios de concurrencia e igualdad de obligada observancia conforme al artículo 1 de la LCSP, ni resulte contrario al principio de proporcionalidad.

En este sentido, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, en la Sentencia de 27 de octubre de 2005 (Asunto C- 234/03), señaló que, si bien la exigencia de tener abierta una oficina en el momento de presentar las ofertas era manifiestamente desproporcionada, no existía ningún obstáculo para establecerla como una condición a cumplir durante la ejecución del contrato, requiriéndose en fase de adjudicación únicamente el compromiso de tenerla.

No obstante, como se ha señalado, el compromiso de adscripción de medios a la ejecución del contrato encuentra su límite en el principio de proporcionalidad (artículo 76. 3 de la LCSP), atendida su relación con el objeto y el importe del contrato, así como en los principios de concurrencia, igualdad y no discriminación que rigen la contratación pública.

Por ello, la controversia radica en si la exigencia de una oficina abierta al público en cada una de las capitales de provincia y en todas las localidades de más de 50.000 habitantes no capitales de provincia- es proporcional al objeto del contrato, y si puede ser limitativo de la concurrencia, cuestión que se analizó en la RTARCCYL 157/2020, de 12 de noviembre, que estimó el recurso interpuesto por la ahora recurrente en impugnación similar a la que ahora plantea.

Desde esta óptica, el artículo 132.1 de la LCSP dispone que "Los órganos de contratación darán a los licitadores y candidatos un tratamiento igualitario y no discriminatorio y ajustarán su actuación a los principios de transparencia y proporcionalidad".

Siguiendo la argumentación empleada en la citada RTARCCYL 157/2020 que la recurrente invoca en apoyo de su pretensión, hay que considerar que, si bien es cierto que la cobertura y medios de la red postal es un requisito vinculado directamente a los servicios postales y que el hecho de que Correos haya desplegado sus esfuerzos de inversión en el pasado en conseguir amplia cobertura de la red, tanto en el municipio de Segovia como en el resto del territorio nacional, es una opción abierta al resto de licitadores, también lo es que el tiempo transcurrido desde la liberalización del mercado postal no ha podido permitir la disponibilidad de redes y dotaciones tan amplias a las empresas que intervienen en este sector, lo que podría perjudicar la libre competencia.

Además de ello, como señala la Resolución 107/2019, de 13 de junio, del Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de la Comunidad Autónoma de Euskadi (OARC), la posición privilegiada de Correos como operador postal universal es una circunstancia que no procede de la documentación contractual, sino del artículo 22.4 de la Ley 43/2010, de 30 de diciembre, del servicio postal universal, de los derechos de los usuarios y del mercado postal, que atribuye a esta empresa "la presunción de veracidad y fehaciencia en la distribución, entrega y recepción o rehúse o imposibilidad de entrega de notificaciones de órganos administrativos y judiciales", por lo que el recurso especial no es la vía para combatirla.

No obstante, tales circunstancias no confieren derechos ni pueden conllevar situaciones jurídicas absolutas. Así, el artículo 5 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, determina lo siguiente:

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

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

Asimismo, el artículo 9.1 dispone que “Todas las autoridades competentes velarán, en las actuaciones administrativas, disposiciones y medios de intervención adoptados en su ámbito de actuación, por la observancia de los principios de no discriminación, cooperación y confianza mutua, necesidad y proporcionalidad de sus actuaciones, eficacia en todo el territorio nacional de las mismas, simplificación de cargas y transparencia”, y su apartado 2 señala “En particular, garantizarán que las siguientes disposiciones y actos cumplen los principios citados en el apartado anterior: c) La documentación relativa a los contratos públicos, incluidos los pliegos y cláusulas de los contratos públicos”.

Así, la referida Ley 20/2013, de 9 de diciembre, determina que los órganos de contratación deben velar por que en la documentación de los contratos públicos quede garantizado el principio de igualdad de trato, evitando el establecimiento de requisitos desproporcionados.

Por ello, a juicio de este Tribunal, la previsión de disposición de un número tan elevado de oficinas o establecimientos, no sólo en el territorio del órgano de contratación sino en todo el territorio nacional, sin que se haya motivado ninguna razón imperiosa de interés general, redundando en la desproporción de la medida, pudiendo conseguirse la finalidad pretendida con el contrato a través de otros medios menos restrictivos de la concurrencia (en este sentido se pronuncia la Resolución 53/2019, de 27 de febrero del Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía).

Por ello, ante la falta de motivación de la elevada adscripción de medios en comparación con el valor estimado del contrato y la ausencia de previsiones de medios alternativos, este Tribunal considera que la adscripción de medios prevista es desproporcionada y, por este motivo, debe estimarse el recurso. Esta apreciación se hace extensiva a la previsión sobre la flota de vehículos descrita en la cláusula 6 PPT, que debe igualmente adscribir el



contratista a la ejecución, en la medida en que la misma se define por vinculación con aquella red de oficinas (1 vehículo para cada una de las capitales de provincia, 1 vehículo en cada una de las localidades de más de 50.000 habitantes que no sean capitales de provincia, 1 vehículo en cada localidad en la que tenga oficina en la provincia de Segovia y 2 vehículos en cada Oficina del Municipio de Segovia), sobre la que deberá igualmente motivarse su proporcionalidad y adecuación a las necesidades a satisfacer con el contrato.

B) En cuanto a la segunda de las alegaciones, relativa a que los pliegos impiden subcontratar, el apartado 26 del anexo I del Cuadro de Características del PCAP señala que no procede la subcontratación, dadas las condiciones específicas de este servicio.

De acuerdo con el artículo 215 de la LCSP, aunque la regla general es que el contratista pueda siempre subcontratar la realización parcial de la prestación, esta puede ser total o parcialmente limitada reservándose todo o parte de la ejecución del contrato al contratista cuando los pliegos lo prevean así en algunos supuestos tasados.

Entre ellos, el que interesaría a esta controversia, recogido en la letra e) del artículo 215.2 de la LCSP, es el justificado por tratarse de "tareas críticas", que deban ser ejecutadas directamente por el contratista principal. Eso sí, el precepto prevé que "La determinación de las tareas críticas deberá ser objeto de justificación en el expediente de contratación", motivación que no se ha realizado adecuadamente.

La memoria no contiene referencia alguna a la subcontratación y el informe del servicio gestor del contrato de 19 de mayo de 2021, se limita a señalar en el apartado 2.26 que no procede.

El informe al recurso señala que "en el supuesto examinado, (...) se basa en la exigencia para la Administración contratante de controlar adecuadamente la ejecución del contrato ya que en su mayoría afecta en gran medida a un trámite esencial del procedimiento administrativo como es el aseguramiento del resultado de la notificación".

No obstante, debe recordarse con la Sentencia del Tribunal Supremo de 10 de diciembre de 2015 "Que la limitación del contrato litigioso a los servicios que aseguren esa fehaciencia tiene una clara justificación, que no es otra sino la de asegurar en las notificaciones administrativas, como viene a declarar la sentencia recurrida, el principio de eficacia que al artículo 103.1 de la Constitución proclama para la actuación de cualquier Administración pública".

Por ello, como señala la Resolución 107/2019, de 13 de junio, del OARC "para adquirir los servicios postales de notificación fehaciente que se precisan en el ejercicio de su actividad, las Administraciones Públicas pueden optar por tramitar un procedimiento negociado con Correos o una licitación abierta en la que concurren tanto entidades que tengan reconocida la citada presunción como otras que, careciendo de ella, oferten un sistema que supla las ventajas de dicha presunción con parecidas cotas de eficacia, opción que es precisamente la elegida por el poder adjudicador".

De acuerdo con lo expuesto, debe estimarse igualmente esta segunda alegación por falta de la motivación.

Con base en lo expuesto, debe estimarse el recurso interpuesto por la ausencia de tales motivaciones y justificaciones, y anular los pliegos y demás documentos que deben regir la contratación.

En su virtud y al amparo de lo establecido en los artículos 57 de la LCSP y 61 de la Ley 1/2012, de 28 de febrero, el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de Castilla y León

### **III RESUELVE**

**PRIMERO.-** Estimar el recurso especial en materia de contratación nº 108/2021, interpuesto por Correo Inteligente Postal, S.L. frente a los pliegos que han de regir la contratación de los servicios postales y

notificaciones del Ayuntamiento de Segovia (expediente nº 50/2020/P15003).

**SEGUNDO.-** Levantar la suspensión del procedimiento de adjudicación de acuerdo con el artículo 57.3 de la LCSP.

**TERCERO.-** Notificar esta resolución a todos los interesados en el procedimiento.

**CUARTO.-** El órgano de contratación deberá dar conocimiento a este Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de Castilla y León de las actuaciones adoptadas para dar cumplimiento a esta Resolución.

De conformidad con los artículos 59 de la LCSP y 44.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (LJCA), contra esta Resolución, ejecutiva en sus propios términos, solo cabe la interposición de recurso contencioso-administrativo en el plazo de dos meses, a contar desde el día siguiente a su notificación, ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (artículo 10.1.k LJCA).