



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATOS PÚBLICOS DE GRANADA

Expediente 4/2021.

Asunto: Recurso especial en materia de contratación contra los Pliegos que rigen el contrato de Servicios Postales, Telegráficos y Notificaciones para el Ayuntamiento de Granada, sus Organismos Autónomos y Entidades Dependientes. Expte. del órgano de contratación 127SE/2021.

Recurrentes: RECERCA I DESENVOLUPAMENT EMPRESARIAL S.L. Y CONSORCIO DE MANIPULADO Y SERVICIOS POSTALES S.L.

En Granada, y en la fecha indicada en el pie de firma electrónica.

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

- 1.- La Junta de Gobierno Local, en sesión celebrada el día 5 de Noviembre de 2021, aprobó el expediente de contratación 127SE/2021, relativo al **contrato de Servicios Postales, Telegráficos y Notificaciones para el Ayuntamiento de Granada, sus Organismos Autónomos y Entidades Dependientes**, y dispuso la apertura del procedimiento de adjudicación.
- 2.- Se publicó la convocatoria de licitación el 12 de Noviembre de 2021 en el DOUE; así como en el Perfil de Contratante alojado en la Plataforma de Contratación del Sector Público con fecha 11 de Noviembre de 2021; en cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 135 y 156 de la Ley 9/2017, de 8 de Noviembre, de Contratos del Sector Público (en adelante LCSP).
- 3.- Con fecha 2 de Diciembre de 2021 la mercantil **RECERCA I DESENVOLUPAMENT EMPRESARIAL S.L.**, presenta en el Registro Electrónico del Gobierno de España recurso frente a los pliegos aprobados por el Acuerdo de la Junta de Gobierno Local de fecha 5 de Noviembre de 2021 mencionado.





TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATOS PÚBLICOS DE GRANADA

4.- Con fecha 3 de Diciembre de 2021 la mercantil **CONSORCIO DE MANIPULADO Y SERVICIOS POSTALES S.L.**, presenta en el Registro Electrónico del Gobierno de España recurso igualmente frente a los pliegos aprobados por el Acuerdo de la Junta de Gobierno Local de fecha 5 de Noviembre de 2021 mencionado.

5.- Mediante Resolución de este Tribunal de fecha 16 de diciembre de 2021 se admitió el Recurso interpuesto por la mercantil **RECERCA I DESENVOLUPAMENT EMPRESARIAL S.L.**, y se suspendió el procedimiento de contratación; y mediante Resolución de este Tribunal de fecha 22 de diciembre de 2021 se admitió el Recurso interpuesto por la mercantil **CONSORCIO DE MANIPULADO Y SERVICIOS POSTALES S.L.**, se acumularon ambos recursos para su tramitación y resolución simultánea y se mantuvo la suspensión del procedimiento de contratación ya acordada.

6.- En iguales fechas, 16 de diciembre y 22 de diciembre de 2021, se requiere al órgano de contratación la emisión del informe a que se refiere el artículo 56.2 de la LCSP, que ha sido remitido a este Tribunal el día 30 de diciembre de 2021.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

PRIMERA.- Analizando en primer lugar el recurso interpuesto por la mercantil **RECERCA I DESENVOLUPAMENT EMPRESARIAL S.L.**, la recurrente alega que los apartados 1 y 2 de los criterios de adjudicación incluidos en los pliegos (cláusula 20 del Anexo I del PCAP), suponen una clara discriminación de los principios de igualdad y transparencia, al haber una clara desventaja en la adjudicación con respecto a Correos, de modo que dicha entidad sería la que dispondría del mayor número de oficinas y vehículos adicionales, por lo que sería la que obtendría una mayor puntuación. También señala que dichos criterios de adjudicación, más específicamente el criterio referido a las oficinas adicionales, son discriminatorios de la libre concurrencia porque vulneran la prohibición del establecimiento en los pliegos de cláusulas de arraigo territorial. También señala que dichos criterios estarían viciados de anulabilidad en atención a lo establecido en el artículo 40 de la LCSP, puesto en relación con el artículo 48 de la LPACAP, principalmente porque beneficiarían a empresas con las que se ha contratado anteriormente. Finalmente alega que se estaría vulnerando la Ley 20/2013, de 9 de junio, de Garantía de Unidad de Mercado, al establecer de manera





TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATOS PÚBLICOS DE GRANADA

premeditada unas barreras anticompetitivas, que causan como efecto la remonopolización de una parte sustancial del mercado, en el ámbito territorial objeto de licitación.

Por su parte, la entidad CONSORCIO DE MANIPULADO Y SERVICIOS POSTALES, S.L., plantea en su recurso que los criterios señalados con los números 1, 2, 3 y 4 del apartado 20 del Anexo I al pliego de cláusulas administrativas particulares (en adelante PCAP), consistentes en el otorgamiento de diversa puntuación con base en la tenencia de un mayor número de oficinas y vehículos de diversas categorías adicionales a los exigibles en los pliegos con carácter mínimo, suponen cláusulas de arraigo territorial, que favorecen la posición de ciertas entidades que gozaron de monopolios y posiciones claras de dominio en el pasado, en concreto CORREOS, sin que las mismas guarden la debida relación con el objeto del contrato ni sean acordes al principio de proporcionalidad, no estando justificada la exigencia de dichas oficinas y vehículos adicionales. Añade la recurrente, basándose en las cifras facilitadas por el propio Ayuntamiento en sus pliegos, que las comunicaciones que se envíen serán preferentemente locales, y en mucho menor cantidad para el resto del territorio y que las cartas certificadas y las notificaciones (servicios especiales que requieren de una oficina para la recepción de las mismas una vez que no ha sido posible la entrega, son pocos, y que además está garantizado por la autorización para la utilización del Servicio Postal Universal y el acuerdo con el agente encargado de su gestión que se recogen como condición de solvencia en el apartado 12 del Anexo I del PCAP). Concluye, por tanto que la exigencia de contar como titular con facultad de disposición y organización de oficinas fuera de la ciudad de Granada y de tener como propios vehículos y chóferes-sin posibilidad de subcontratación- fuera de la provincia de Granada, no vienen relacionados con las exigencias de interés público ínsito en el contrato ni con el propio objeto. Insiste en que el hecho de contar con la autorización del Registro General de empresas prestadoras de Servicios postales, así como el acceso a la red postal pública con el operador encargado de la prestación del Servicio Postal Universal es requisito de solvencia suficiente. Igualmente señala que se estaría vulnerando la Ley 20/2013, de 9 de junio, de Garantía de Unidad de Mercado, al establecer de manera premeditada unas barreras anticompetitivas.

SEGUNDA.- El órgano de contratación en su Informe se alza contra las pretensiones de ambas recurrentes, señalando que los argumentos esgrimidos por las mismas requieren un examen exhaustivo del contenido de los pliegos, en distintos ámbitos; y así comienza analizando lo que el PCAP establece sobre la exigencia de habilitación empresarial





TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATOS PÚBLICOS DE GRANADA

(certificado del Registro General de Empresas prestadoras de Servicios Postales en el que conste que disponen de la autorización administrativa singular para la prestación de los Servicios postales incluidos en el ámbito del Servicio Postal Universal, conforme a lo dispuesto en la Ley 43/2010, de 30 de diciembre, del Servicio Postal Universal, de los Derechos de los Usuarios y del Mercado Postal, así como de un acuerdo de acceso a la red postal pública con el operador encargado de la prestación del Servicio Postal Universal); y sobre la exigencia de determinados requisitos de solvencia económica y financiera, y técnica o profesional, establecidos en la Cláusula 12 del Anexo I del PCAP . Análisis que concluye señalando nada dicen los recurrentes al respecto, cosa que es así, y así se constata por este Tribunal. También se concluye por el órgano de contratación en su Informe que los recurrentes tampoco hacen mención alguna a la exigencia, contemplada en el PCAP, de un **compromiso de adscripción de medios (oficinas y vehículos)**, referido a la obligatoriedad del adjudicatario de disponer de unos medios mínimos en la ejecución del contrato y que el Pliego de prescripciones técnicas (en adelante PPT) establece en los siguientes términos:

“5.- MEDIOS MATERIALES Y HUMANOS. CONDICIONES GENERALES Y OTROS SERVICIOS QUE DEBERÁ PRESTAR EL ADJUDICATARIO.

El adjudicatario deberá contar con los medios materiales y humanos precisos para el desarrollo de los trabajos en las condiciones que fija este Pliego. En concreto deberá contar con los siguientes medios mínimos:

Oficinas abiertas al público: *el adjudicatario del contrato deberá disponer de una red mínima de oficinas abiertas al público: 1 oficina abierta al público en cada una de las capitales de provincia y 1 oficina abierta al público en todas aquellas localidades de más de 50.000 habitantes no capitales de provincia, 5 oficinas abiertas al público en el caso de localidades de la provincia de Granada (no se incluyen las abiertas en la capital), 5 oficinas abiertas al público en el municipio de Granada. Estas oficinas deben estar ubicadas en lugares de total accesibilidad para los ciudadanos y con horario de atención al público de mañana y tarde, al menos, en las capitales de provincia. A este fin, los licitadores deberán presentar compromiso de adscripción de la relación de las oficinas de las que dispondrá para la correcta ejecución del contrato.*

Código seguro de verificación: **8SF3R5BQ31QL06QJ8SBO**

La autenticidad de este documento puede ser contrastada en la dirección
<https://www.granada.org/cgi-bin/produccion/simcgi.exe/verifica.sim/root>

Firmado por **GUILARTE HERRAS RAFAEL FRANCISCO** /ASESOR JURIDICO-TECNICO (B) 28-01-2022 11:11:32

Contiene 1 firma
digital





TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATOS PÚBLICOS DE GRANADA

Las oficinas adscritas a la ejecución del contrato deben tener el carácter de propias del licitador, en el sentido de que éste debe ostentar la facultad de organizar y gestionar los servicios de atención al público y decidir los horarios de apertura y cierre.

El licitador aportará, en el caso de ser propuesto como adjudicatario, y con carácter previo a la adjudicación, la relación de las oficinas de las que dispone para la correcta ejecución del contrato, conforme a los requisitos exigidos en el presente pliego. En la citada relación se detallará: dirección (Calle, Avenida, Plaza, etc. y nº), población, provincia y código postal de cada una de ellas, así como su horario de apertura al público y características de accesibilidad.

Red de vehículos: *el adjudicatario ha de contar con una red de vehículos que incluya como mínimo 3 vehículos para cada una de las capitales de provincia, 2 vehículos en las localidades de más de 50.000 habitantes, excluidas las capitales de provincia y 1 vehículo en cada localidad en la que tenga oficina dentro de la provincia de Granada, capital no incluida.*

A este fin, los licitadores deberán presentar compromiso de adscripción de la red de vehículos de los que dispone.

Los vehículos deben ser propios del licitador, en el sentido de que éste debe ostentar la facultad de organizar y gestionar el uso de los vehículos y decidir el conductor de los mismos.

El licitador aportará, en el caso de ser propuesto como adjudicatario, y con carácter previo a la adjudicación, la relación de vehículos de los que dispone para la correcta ejecución del contrato, conforme a los requisitos exigidos en el presente pliego, donde se detallará el tipo de vehículo, matrícula y la localidad donde prestará servicio de forma principal.”

Este Tribunal constata que efectivamente ello es así, dando por sentado en consecuencia que las recurrentes consideran que el compromiso de adscripción de medios (oficinas y vehículos) para la ejecución del contrato, en los términos previstos en los Pliegos, es una exigencia adecuada en orden a conseguir los fines que con el contrato se pretenden.





**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE
CONTRATOS PÚBLICOS DE GRANADA**

Analiza después el Informe del órgano de contratación los criterios de adjudicación, que sí han sido objeto de impugnación en los recursos en cuestión. El apartado 20 del Anexo I del PCAP recoge expresamente lo siguiente:

"CRITERIOS EVALUABLES DE FORMA AUTOMÁTICA

1. Oficinas adicionales de atención al público en cualquier destino nacional.....hasta 20 puntos

Se valorará la puesta a disposición, por parte del licitador, de oficinas de atención al público, cualquiera que sea el lugar del territorio nacional en el que las mismas se encuentren y con las características de accesibilidad y horario señalados en el pliego de prescripciones técnicas, siempre y cuando supere el número mínimo exigido en el pliego de prescripciones técnicas (1 oficina abierta al público en cada una de las capitales de provincia y 1 oficina abierta al público en todas aquellas localidades de más de 50.000 habitantes no capitales de provincia, 5 oficinas abiertas al público en el caso de localidades de la provincia de Granada (no se incluyen las abiertas en la capital), 5 oficinas abiertas al público en el municipio de Granada). (No se incluirán los mínimos exigidos en el pliego de prescripciones técnicas.)

Las oficinas ofertadas deben tener el carácter de propias del licitador, en el sentido de que éste debe ostentar la facultad de organizar y gestionar los servicios de atención al público y decidir los horarios de apertura y cierre.

Se otorgará la máxima puntuación al licitador que disponga del mayor número de oficinas. Para el resto se puntuará de forma directamente proporcional.

El licitador aportará, en el caso de ser propuesto como adjudicatario, y con carácter previo a la adjudicación, la relación de las oficinas adicionales ofertadas. En la citada relación se detallará: dirección (Calle, Avenida, Plaza, etc. y nº), población, provincia y código postal de cada una de ellas, así como su horario de apertura al público y características de accesibilidad.

2. Vehículos adicionales en cualquier destino nacionalhasta 10 puntos

Se valorará la puesta a disposición, por parte del licitador, de vehículos adicionales a los mínimos exigidos en el pliego de prescripciones técnicas (3 vehículos para cada una de las capitales de provincia, 2 vehículos en las localidades de más de 50.000 habitantes, excluidas las capitales de





TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATOS PÚBLICOS DE GRANADA

provincia y 1 vehículo en cada localidad en la que tenga oficina dentro de la provincia de Granada, capital no incluida), cualquiera que sea el lugar del territorio nacional en el que los mismos se encuentren y con las características que el licitador considere (No se incluirán los mínimos exigidos en el pliego de prescripciones técnicas.)

Los vehículos más eficientes energéticamente con distintivo ambiental Etiqueta 0 emisiones, azul, no se incluirán en este punto por ser objeto de valoración específica en otro criterio de adjudicación.

Los vehículos serán propios del licitador, en el sentido de que éste debe ostentar la facultad de organizar y gestionar el uso de los vehículos ofertados y decidir el conductor de los mismos.

Se otorgará la máxima puntuación al licitador que disponga del mayor número de vehículos. Para el resto se puntuará de forma directamente proporcional.

El licitador aportará, en el caso de ser propuesto como adjudicatario, y con carácter previo a la adjudicación, la relación de vehículos adicionales ofertados, donde se detallará el tipo de vehículo, matrícula y la localidad donde prestará servicio de forma principal.

3. Vehículos adicionales en cualquier destino nacional, a excepción del municipio de Granada, con distintivo ambiental Etiqueta 0 emisiones, azul.....hasta 15 puntos

Se valorará la puesta a disposición, por parte del licitador, de vehículos adicionales a los mínimos exigidos en el pliego de prescripciones técnicas (3 vehículos para cada una de las capitales de provincia, 2 vehículos en las localidades de más de 50.000 habitantes, excluidas las capitales de provincia y 1 vehículo en cada localidad en la que tenga oficina dentro de la provincia de Granada, capital no incluida), cualquiera que sea el lugar del territorio nacional en el que los mismos se encuentren (no valorándose los adscritos al municipio de Granada), siempre y cuando cuenten con el distintivo ambiental Etiqueta 0 emisiones, azul. (No se incluirán los mínimos exigidos en el pliego de prescripciones técnicas).

Los vehículos serán propios del licitador, en el sentido de que éste debe ostentar la facultad de organizar y gestionar el uso de los vehículos ofertados y decidir el conductor de los mismos.

Se otorgará la máxima puntuación al licitador que disponga del mayor número de vehículos. Para el resto se puntuará de forma directamente proporcional.





TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATOS PÚBLICOS DE GRANADA

El licitador aportará, en el caso de ser propuesto como adjudicatario, y con carácter previo a la adjudicación, la relación de vehículos adicionales ofertados, donde se detallará el tipo de vehículo, matrícula y la localidad donde prestará servicio de forma principal.

4. Vehículos adicionales en el municipio de Granada, con distintivo ambiental Etiqueta 0 emisiones, azul.....hasta 10 puntos

Se valorará la puesta a disposición, por parte del licitador, de vehículos adicionales a los mínimos exigidos en el pliego de prescripciones técnicas (3 vehículos para cada una de las capitales de provincia), a adscribir al municipio de Granada, teniendo en cuenta la alta contaminación existente y considerando que el mayor volumen de envíos objeto del presente contrato se debe realizar en el municipio de Granada, siempre y cuando cuenten con el distintivo ambiental Etiqueta 0 emisiones, azul. (No se incluirán los mínimos exigidos en el pliego de prescripciones técnicas.)

Los vehículos serán propios del licitador, en el sentido de que éste debe ostentar la facultad de organizar y gestionar el uso de los vehículos ofertados y decidir el conductor de los mismos.

Se otorgará la máxima puntuación al licitador que disponga del mayor número de vehículos. Para el resto se puntuará de forma directamente proporcional.

El licitador aportará, en el caso de ser propuesto como adjudicatario, y con carácter previo a la adjudicación, la relación de vehículos adicionales ofertados, donde se detallará el tipo de vehículo, matrícula y la localidad donde prestará servicio de forma principal.

5. Precio..... hasta 40 puntos

Los operadores licitantes presentarán su propuesta económica detallando el precio unitario, sin IVA, para cada servicio postal, tramo de peso, ámbito de destino y servicios adicionales.

A estos efectos, el importe de la oferta será el resultado de multiplicar el número de envíos estimados en el pliego de prescripciones técnicas particulares, por los precios ofertados por el operador licitante.

La mayor puntuación (40 puntos) se asignará a la oferta económica más baja, distribuyendo la puntuación a las restantes ofertas de acuerdo con la siguiente fórmula:

Puntuación económica = 40 x Presupuesto base de licitación (sin IVA)-Importe de la oferta





TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATOS PÚBLICOS DE GRANADA

Presupuesto base de licitación (sin IVA)-Oferta más baja

Al ser el precio uno de los criterios de adjudicación, para la apreciación de aquellas ofertas que resulten anormalmente bajas se aplicará, lo establecido en el artículo 85 del Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.

Cuando se identifique una oferta que pueda ser considerada inviable por haber sido formulada en términos que la hacen anormalmente baja, se actuará de conformidad con lo establecido en el artículo 149 de la LCSP.

Así mismo y en relación con la aplicación del régimen de ofertas que puedan ser consideradas inviables, previsto en el citado artículo 149 de la LCSP, la presentación de distintas proposiciones por empresas vinculadas producirán los efectos que se determinan en el artículo 86, apartados 1, 2 y 3 del Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas

6. Conciliación entre la vida personal, laboral y familiar..... hasta 5 puntos

Se valorarán hasta con un máximo de 5 puntos las medidas concretas de conciliación entre la vida personal, laboral y familiar que las licitadoras se comprometan a aplicar para la plantilla que ejecute el contrato y que mejoren los mínimos establecidos en la Ley 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres y en la Ley 12/2007, de 26 de noviembre, para la Promoción de la Igualdad de Género de Andalucía o normas que las sustituyan. Las medidas concretas que podrán ofertarse por parte de las licitadoras serán las siguientes:

- *Permiso por maternidad o paternidad: Por cada día extra se otorgarán 0,5 puntos hasta un máximo de 2,5 puntos.*
- *Reemplazo de horas extra por días libres: 2,5 puntos.*

TOTAL 100 PUNTOS”

Continúa el Informe del órgano de contratación su argumentación señalando que el establecimiento de los criterios anteriormente reproducidos obedece, atendiendo al objeto del contrato (Servicios postales) a la exigencia que recoge el artículo 145.4 de la LCSP, cuando señala que:





TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATOS PÚBLICOS DE GRANADA

“Los órganos de contratación velarán por que se establezcan criterios de adjudicación que permitan obtener obras, suministros y servicios de gran calidad que respondan lo mejor posible a sus necesidades; y, en especial, en los procedimientos de contratos de servicios que tengan por objeto prestaciones de carácter intelectual, como los servicios de ingeniería y arquitectura.

En los contratos de servicios del Anexo IV, así como en los contratos que tengan por objeto prestaciones de carácter intelectual, los criterios relacionados con la calidad deberán representar, al menos, el 51 por ciento de la puntuación asignable en la valoración de las ofertas, sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado 2.a) del artículo 146.”

Y así, si consultamos el Anexo IV de la LCSP, comprobamos que el CPV 64110000-0 *Servicios postales*, recogido en el PCAP, se encuentra dentro de los contemplados en el citado Anexo, por lo que en el caso concreto de este contrato resulta obligatorio que el 51% de los criterios que se establezcan en los pliegos estén relacionados con la calidad; y por tanto su establecimiento en este porcentaje es acorde con la legalidad.

Hay que señalar llegados a este punto, que el órgano de contratación en su Informe resalta el hecho de que los criterios de adjudicación impugnados por las recurrentes, tal y como se recoge textualmente en los mismos, sólo serán exigibles a los licitadores propuestos como adjudicatarios; y avala dicho modo de regular el asunto en los PCAP con la Resolución 27/2020, de 4 de mayo, del Pleno de la Comisión Jurídica de Extremadura, que curiosamente también es alegada a su vez por RESERCA I DESENVOLUPAMENT EMPRESARIAL S.L, para avalar las alegaciones de su recurso. Argumenta el órgano de contratación en su Informe que en los pliegos aquí recurridos, tanto los medios mínimos, cuyo compromiso de adscripción a la ejecución del contrato se exige, como los medios adicionales a ellos, que se valoran de cara a la adjudicación del contrato, no deben ser acreditados por todos los licitadores (en ambos supuestos solo se pide una declaración de que se va a disponer de dichos medios), sino únicamente por el propuesto como adjudicatario, por lo que en ningún caso pueden considerarse discriminatorios ni contrarios al principio de igualdad, que es lo que por otra parte parte proscribía la doctrina y la jurisprudencia puesta de manifiesto en el Informe.





TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATOS PÚBLICOS DE GRANADA

En otro apartado del Informe que venimos exponiendo se rebate la alegación de la recurrente Consorcio de Manipulado y Servicios Postales, S.L., de que los pliegos imposibilitan la subcontratación; poniendo de manifiesto que en diferentes apartados de los mismos se permite expresamente dicha subcontratación (así cláusula 18 del PCAP); si bien la posibilidad de subcontratar se debe realizar en los términos indicados en el artículo 215.4 de la LCSP, de manera que el obligado frente a la Administración será siempre el contratista principal, que será el responsable en última instancia de la ejecución del contrato conforme a las exigencias contempladas en los pliegos (PPT y PCAP).

A continuación el Informe analiza la cuestión de la proporcionalidad de los criterios de adjudicación impugnados, y su adecuación al objeto del contrato.

En relación al recurso planteado por la mercantil Consorcio de Manipulado y Servicios Postales, S.L., y con referencia al número 1 del apartado 20 del Anexo I del PCAP, que establece un criterio evaluable de forma automática, relativo a ofertar oficinas adicionales de atención al público en cualquier destino nacional, que la recurrente rechaza en primer lugar por suponer una cláusula de arraigo territorial que beneficia concretamente a un posible licitador, señalando específicamente a Correos, y en segundo lugar porque dicha cláusula no guarda relación alguna con el objeto del contrato ni es acorde con el principio de proporcionalidad; el Informe rebate los argumentos del recurso señalando que en los pliegos se establece expresamente que las oficinas adicionales de atención al público lo podrán ser en cualquier destino nacional, añadiéndose: "*cualquiera que sea el lugar del territorio nacional en el que las mismas se encuentren*", por lo que entiende el órgano de contratación que difícilmente se puede considerar que existe un arraigo territorial concebido como la exigencia de instalaciones determinadas en una zona geográfica determinada.

Respecto a las alegaciones de la recurrente de que este criterio de evaluación no guarda relación alguna con el objeto del contrato ni es acorde con el principio de proporcionalidad, señala el órgano de contratación en su Informe que el objeto del contrato tal y como su propia denominación indica, es el propio de un contrato de Servicios Postales, Telegráficos, y Notificaciones para el Ayuntamiento de Granada y sus Organismo y Entidades Dependientes, por lo que no se puede concebir que su objeto sea el mero suministro de correspondencia, sino un servicio postal en sentido amplio que incluye "notificaciones de actos administrativos".





TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATOS PÚBLICOS DE GRANADA

Por ello entiende el órgano de contratación que queda plenamente justificada la necesidad de la apertura de oficinas que permitan ofrecer un adecuado servicio al ciudadano, fundamento de la Administración Pública, y cumplir con el deber legal de facilitar a estos el cumplimiento de sus obligaciones.

Y añade el órgano de contratación en su Informe: *"que de este modo este criterio de evaluación pretende asegurar el efectivo cumplimiento de lo establecido en el Pliego de Prescripciones Técnicas Particulares que ha de regir este Contrato, que en su Cláusula 3.2.- Notificaciones, exige que en el caso de ausencia del destinatario, la empresa adjudicataria dejará en el buzón del destinatario o en el propio domicilio, un aviso en el que hará constar el número de envío y donde figurará un número de telefónico de información a los destinatarios y el centro y/o servicio/departamento administrativo del Ayuntamiento de Granada de procedencia del envío, así como la indicación de que en el término de 7 días naturales puede recoger dicho envío en las oficinas o instalaciones del adjudicatario. Dichas oficinas o instalaciones deben estar próximas a los domicilios de los destinatarios de los envíos, ser totalmente accesibles y permanecer abiertas al público en horario de mañana y tarde, al menos en las capitales de provincia.*

Es preciso por lo tanto que en este tipo de notificaciones de actos administrativos y dado que la notificación está en "lista" por el tiempo perentorio de 7 días naturales, con los consiguientes efectos jurídicos que derivan para la eficacia del acto de la práctica de la notificación, se facilite a los interesados todo lo posible el acceso cercano y fácil para poder recoger la notificación.

Asimismo la Cláusula 5 del citado Pliego de Prescripciones Técnicas Particulares, relativo a los medios materiales y humanos, señala que el adjudicatario deberá contar con los medios materiales y humanos precisos para el desarrollo de los trabajos en las condiciones que se fija en este Pliego. Y en concreto señala que deberá contar con los siguientes medios mínimos: "Oficinas abiertas al público: el adjudicatario del contrato deberá disponer de una red mínima de oficinas abiertas al público: 1 oficina abierta al público en cada una de las capitales de provincia y 1 oficina abierta al público en todas aquellas localidades de más de 50.000 habitantes no capitales de provincia, 5 oficinas abiertas al público en el caso de





TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATOS PÚBLICOS DE GRANADA

localidades de la provincia de Granada (no se incluyen las abiertas en al capital), 5 oficinas abiertas al público en el municipio de Granada”.

De este modo la tenencia de oficinas en capitales de provincia y municipios de más de 50.000 habitantes, esta plenamente justificada y es totalmente acorde con el objeto del contrato pues lo que se pretende es valorar la mayor cercanía al ciudadano para facilitar el cumplimiento de sus deberes con la administración, hecho que estará más cubierto en la medida en que puedan ofrecerse más oficinas abiertas al público en cualquier lugar del territorio nacional, que es lo que se puntúa como criterio evaluable de forma automática, y como exigencia mínima en las Capitales de Provincia y municipios de más de 50.000 habitantes ya que como es lógico los medios de transporte, la red de comunicaciones y la posibilidad de desplazamiento a las mismas son mayores, asegurando así al ciudadano que no pueda recoger la notificación en su propio municipio de residencia, por no existir oficina, un más fácil desplazamiento.

Ha de tenerse en cuenta que un porcentaje amplio de las notificaciones a cursar corresponden a actos dictados en procedimientos sancionadores de tráfico, ya que al ser la capital de Granada, un municipio de gran relevancia turística, implica que muchas de las sanciones impuestas lo sean a ciudadanos residentes en cualquier lugar del ámbito de la geografía española, por lo que en la medida de lo posible ha de facilitarse también a estos interesados el cumplimiento de sus deberes con la Administración.

De otra parte se considera plenamente lógico y proporcionado el exigir más número de oficinas mínimas abiertas al público en el ámbito de la Provincia de Granada y de otra parte en el propio municipio, por el volumen estimado de envío de cartas.

Por ello, en ningún caso puede el objeto del contrato ser entendido como el propio de la actividad de una mera empresa de suministro de mensajería en la que la resolución de incidencias, como señala el recurrente, puede ser atendida sin la necesidad de precisar oficinas o sucursales en los lugares donde se vaya a hacer entrega de las cartas ordinarias, cartas certificadas o notificaciones, especialmente en este último supuesto.

Claramente la resolución de meras incidencias en las entregas y demás aspectos de este tipo de empresas no requiere la existencia de oficinas físicas en todos los puntos de la geografía





TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATOS PÚBLICOS DE GRANADA

española, dada la logística moderna, pero nada tiene que ver el objeto de este contrato con este tipo de suministros, tal y como ha quedado señalado, en el que no podemos pretender que un ciudadano que tenga que recoger su notificación de un acto administrativo, que esta en "Lista" por el tiempo señalado, tenga que desplazarse más allá de lo razonable, pues se le estaría impidiendo el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones, por ello es completamente lógico, proporcional y ajustado al objeto del contrato, las exigencias mínimas de oficinas del Pliego de prescripciones técnicas y que se considere el valorar el mayor número de oficinas ofrecidas en cualquier destino nacional".

Analiza a continuación el Informe del órgano de contratación las alegaciones de la recurrente Consorcio de Manipulado y Servicios Postales, S.L. relativas a los criterios de evaluación automática contenidos en los números 2, 3 y 4 del apartado 20 del Anexo I del PCAP, relativos respectivamente a vehículos adicionales en cualquier destino nacional, vehículos adicionales en cualquier destino nacional, a excepción del municipio de Granada, con distintivo ambiental Etiqueta 0 emisiones, azul y vehículos adicionales en el municipio de Granada, con distintivo ambiental Etiqueta 0 emisión, azul.

Señala el órgano de contratación en su Informe, que la recurrente alega frente a estos criterios evaluables de forma automática, que igualmente constituye una cláusula de arraigo territorial el hecho de otorgar la máxima puntuación a quien tenga como propios mayor número de vehículos en el territorio nacional, también en Granada, ya sea normales o con etiqueta 0, emisiones azules, lo que considera que beneficia asimismo a Correos en detrimento de otros licitadores.

Sin embargo el órgano de contratación entiende que : *"En primer lugar y en el mismo sentido que se ha señalado respecto del criterio de evaluación de oficinas abiertas al público, difícilmente entendemos la existencia de arraigo territorial, cuando la exigencia de estos medios materiales, totalmente necesarios para la prestación del objeto del contrato, se evalúan asimismo como el propio recurrente señala en todo el territorio nacional, cualquiera que sea el lugar en el que se encuentren, no sólo en un ámbito concreto.*

De otra parte, que claramente se expresa en el pliego de prescripciones técnicas particulares al establecer estos criterios de evaluación que tanto en el caso de los vehículos como en el de oficinas abiertas al público, el sentido de "propios del licitador", lo es en el aspecto de que





TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATOS PÚBLICOS DE GRANADA

ha de ostentar la facultad de organizar y gestionar dicho medios materiales, estando expresamente admitida la Subcontratación en el Pliego de Prescripciones Técnicas, en correlación con lo permitido en el artículo 215 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014".

Y continúa añadiendo el Informe del órgano de contratación que: "En este punto ha de señalarse que resulta completamente acorde con la exigencia del cumplimiento de los plazos de entrega de los distintos tipos de envíos establecidos en el Pliego de Prescripciones Técnicas Particulares que han de regir el contrato, el tener las facultades de organización de los medios principales con los que ha de procurarse el cumplimiento del objeto del contrato en sus propios términos, máxime de nuevo en el caso de notificaciones administrativas, que ha de cumplir además con lo establecido en el artículo 42 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, debiendo procederse a la practica de las notificaciones en caso de resultar ausente el interesado/a, repitiendo el intento de notificación por una sola vez y en una hora distinta dentro de los tres días siguientes. En caso de que el primer intento de notificación se haya realizado antes de las quince horas, el segundo intento deberá realizarse después de las quince horas y viceversa, dejando en todo caso al menos un margen de diferencia de tres horas entre ambos intentos de notificación.

Al respecto hay que tener presente que muchas de estas notificaciones, como ocurre singularmente en el procedimiento sancionador de tráfico y otros procedimientos sancionadores administrativos, conlleva la notificación anexa del documento de ingreso con códigos de barras limitados en cuanto al plazo para poder abonarlos, por lo que dichos plazos de entrega resultan esenciales. Lo mismo ocurre en procedimiento administrativo con un plazo de caducidad o de prescripción perentorio.

De este modo la exigencia de contar con los vehículos necesarios, como elemento material esencial para asegurar la prestación del servicio objeto del contrato es imprescindible, junto con la capacidad de gestionar y decidir sobre la organización de los mismos".

Código seguro de verificación: 8SF3R5BQ31QL06QJ8SBO		La autenticidad de este documento puede ser contrastada en la dirección https://www.granada.org/cgi-bin/produccion/simcgi.exe/verifica.sim/root	
Firmado por	GUILARTE HERRAS RAFAEL FRANCISCO	/ASESOR JURIDICO-TECNICO (B)	28-01-2022 11:11:32
Contiene 1 firma digital			

Pag. 15 de 35



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATOS PÚBLICOS DE GRANADA

Ante el argumento de la recurrente de que no es creíble que el volumen de envíos fuera de la ciudad de Granada o fuera de la provincia exija que la adjudicataria cuente con una flota de todo tipo de vehículos a su disposición.

Señala el órgano de contratación en su Informe que: *"...en el propio Pliego de Prescripciones Técnicas Anexo I, se incorpora la estimación del volumen anual de envíos desglosado según el ámbito del envío y el tipo de envío o servicio. Si tenemos en cuenta los envíos del tipo "notificaciones administrativas" que como se ha señalado constituyen los más relevantes desde el punto de vista de las consecuencias jurídicas que de ellos derivan para los interesados, los envíos locales (municipio de Granada) están estimados en un número de 143.322, en tanto que la suma de los envíos a capitales de provincia y municipios mayores de 50.000 habitantes y del resto de municipios de España, suman un total estimado de 122.647 envíos, por lo que estos últimos suponen un porcentaje del 46,11 % de los envíos, cifra que a juicio de esta Administración es lo suficientemente relevante como para la exigencia y valoración de los vehículos ofertados.*

Respecto del tipo de vehículo, la valoración concreta de vehículos dotados de distintivo ambiental Etiqueta 0 emisiones, azul, se realiza de conformidad con lo previsto en el artículo 145 relativo a los requisitos y clases de criterios de adjudicación del contrato, y teniendo en cuenta especialmente la idiosincrasia de la ciudad de Granada que presenta unos de los niveles más altos de contaminación del aire de España.

Por último y en relación con el principio de proporcionalidad, que el recurrente considera inculcado, alegando que los criterios de valoración impugnados determinan la expulsión de cualquier agente que no sea Correos, señalando los datos que según el recurrente aparecen en la web de esta Entidad, ha de manifestarse que en ningún caso se puede deducir de los criterios de valoración impugnados y la puntuación otorgada a los mismos que estos se hayan confeccionado a imagen y semejanza de los medios que supuestamente tiene disponibles dicha entidad, pretendiendo un beneficio en favor de la misma, ya que en dicho caso los criterios de evaluación serían una imagen fiel o aproximada de estos medios con los que, señala el recurrente, cuenta Correos.

A modo de ejemplo en ningún criterio se valoran puntos de atención en servicio rurales, dispositivos de entrega automática de paquetería Citypaq, o que se tenga que alcanzar una





TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATOS PÚBLICOS DE GRANADA

flota de vehículos de determinada dimensión propia, en el sentido de que esta haya de ser titularidad del licitante, de modo que bajo ningún concepto puede admitirse correlación, ni imagen fiel, ni siquiera aproximada, entre los criterios de adjudicación del contrato y los medios con los que según el recurrente cuenta Correos en su página web".

En relación con el recurso interpuesto por la mercantil Recerca I Desenvolupament Empresarial S.L., el órgano de contratación en su Informe, y con referencia a las alegaciones vertidas sobre los criterios de evaluación automática previstos en los números 1, 2, 3 y 4 del apartado 20 del Anexo I del PCAP, correspondientes respectivamente a oficinas adicionales de atención al público, vehículos adicionales en cualquier destino nacional, vehículos adicionales en cualquier destino nacional, a excepción del municipio de Granada, con distintivo ambiental Etiqueta 0 emisiones, azul y vehículos adicionales en el municipio de Granada, con distintivo ambiental Etiqueta 0 emisión, azul; hace un análisis similar al realizado anteriormente y con relación al recurso interpuesto por la otra recurrente Consorcio de Manipulado y Servicios Postales, S.L. y que por simplificación y claridad expositiva obviamos repetir.

Así mismo frente a la alegación de la recurrente Recerca I Desenvolupament Empresarial S.L., que argumenta que las cláusulas recurridas incurren en el supuesto de anulabilidad previsto en el artículo 40.b) de la LCSP, en correlación con lo establecido en el artículo 48 de la Ley 39/2015 de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas; y según el cual son anulables: *"b) Todas aquellas disposiciones, resoluciones, cláusulas o actos emanados de cualquier poder adjudicador que otorguen, de forma directa o indirecta, ventajas a las empresas que hayan contratado previamente con cualquier Administración"*.

El órgano de contratación en su Informe rebate señalando: *"Sin embargo, en el presente supuesto difícilmente puede entenderse que hay una ventaja otorgada de forma directa o indirecta a empresa que previamente haya sido contratista, pues precisamente la única empresa que ha resultado adjudicataria del contrato de servicios postales con el Ayuntamiento de Granada, tras la liberalización de este mercado, y que actualmente presta el servicio a este Ayuntamiento es precisamente la recurrente, de modo que este Ayuntamiento no tiene contrato con Correos, sino precisamente con la recurrente, habiéndose iniciado nuevo procedimiento de contratación objeto del presente recurso por la*





TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATOS PÚBLICOS DE GRANADA

próxima finalización del contrato que tiene adjudicado la recurrente por el cumplimiento del plazo por el que estaba previsto".

Frente a la alegación de Recerca I Desenvolupament Empresarial S.L., relativa a la vulneración de la Ley 20/2013 de 9 de junio, de Garantía de Unidad de Mercado, señalando que la cláusula 6 del Pliego de Prescripciones Técnicas establece de manera premeditada unas barreras anticompetitivas, que causan como efecto la remonopolización de una parte sustancial del mercado, en el ámbito territorial objeto de licitación.

El órgano de contratación en su Informe razona que establecer como criterios de valoración automáticos el estar en disposición de medios imprescindibles para la prestación correcta y con las debidas garantías del objeto del contrato, valorando los mismos cualquiera que sea el lugar del territorio nacional en el que se disponga de esos medios, en modo alguno puede producir fragmentación del mercado nacional, y por tanto la vulneración alegada de esta Ley.

Así señala también, que el artículo 3 de la Ley de Garantía de Unidad de Mercado, relativo al principio de no discriminación, señala que: *"1. Todos los operadores económicos tendrán los mismos derechos en todo el territorio nacional y con respecto a todas las autoridades competentes, sin discriminación alguna por razón del lugar de residencia o establecimiento. 2. Ninguna disposición de carácter general, actuación administrativa o norma de calidad que se refiera al acceso o al ejercicio de actividades económicas podrá contener condiciones ni requisitos que tengan como efecto directo o indirecto la discriminación por razón de establecimiento o residencia del operador económico".*

Y concluye, que de lo establecido en los Pliegos de Prescripciones Técnicas del presente Contrato no puede deducirse que la actuación administrativa que se refiere al acceso o al ejercicio de actividades económicas contenga requisitos que tenga como efecto directo o indirecto discriminación por razón de establecimiento o residencia del operador puesto que estos se valoran, como ya se ha señalado, en todo el territorio nacional.

Por otra parte, el artículo 18.2 de la mencionada Ley de Garantía de Unidad de Mercado, define qué será considerado como actuación que limita el libre establecimiento y la libre circulación, por no cumplir los principios recogidos en el Capítulo II de esta Ley. Así se





TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATOS PÚBLICOS DE GRANADA

consideran tales los actos, disposiciones y medios de intervención de las autoridades competentes que contenga o apliquen:

“a) Requisitos discriminatorios para el acceso a una actividad económica o su ejercicio, para la obtención de ventajas económicas o para la adjudicación de contratos públicos, basados directa o indirectamente en el lugar de residencia o establecimiento del operador. Entre estos requisitos se incluyen, en particular:

1.º que el establecimiento o el domicilio social se encuentre en el territorio de la autoridad competente, o que disponga de un establecimiento físico dentro de su territorio.

2.º que el operador haya residido u operado durante un determinado periodo de tiempo en dicho territorio.

3.º que el operador haya estado inscrito en registros de dicho territorio.

4.º que su personal, los que ostenten la propiedad o los miembros de los órganos de administración, control o gobierno residan en dicho territorio o reúnan condiciones que directa o indirectamente discriminen a las personas procedentes de otros lugares del territorio.

5.º que el operador deba realizar un curso de formación dentro del territorio de la autoridad competente...”

Y concluye el órgano de contratación en su Informe que como puede observarse estos requisitos serían discriminatorios si para el acceso a una actividad económica o su ejercicio se hubiese exigido tener establecimiento o domicilio social en el término municipal del Ayuntamiento de Granada (territorio de la autoridad competente) o que se valorase solo y exclusivamente la tenencia de establecimiento físico dentro de este término municipal, al igual que ocurre con el resto de los supuestos descritos en la ley todos referidos al *“territorio de la autoridad competente”*.

El órgano de contratación concluye finalmente en su Informe, que los criterios de adjudicación aprobados tienen relación con el objeto del contrato, y son necesarios para asegurar un adecuado cumplimiento del mismo, dado el volumen de los envíos, sus destinos y la importante repercusión que para la ciudadanía supone una adecuada gestión de las notificaciones administrativas, garantizándose con ello satisfacer el interés general, por lo que se entiende que los mismos son proporcionales al contrato mismo y al importe del mismo; por lo que procede desestimar los recursos planteados, al entender que los criterios de adjudicación impugnados no vulneran el principio de libre competencia e igualdad entre los





TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATOS PÚBLICOS DE GRANADA

licitadores, contemplado en el artículo 132 de la LCSP, dado que no pueden considerarse cláusulas de arraigo territorial, dado que su exigencia no se produce en el momento de presentación de las ofertas, sino únicamente al licitador propuesto como adjudicatario, respetando igualmente el principio de proporcionalidad, al tratarse de criterios acordes con el objeto y el importe del contrato, que buscan garantizar el interés general mediante la prestación de un servicio de calidad, siendo, por tanto, los pliegos impugnados ajustados a derecho, al haberse formulado con respeto absoluto a lo dispuesto en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014, y por tanto atendiendo en todo momento a los principios de igualdad, transparencia y libre competencia.

TERCERA.- Expuestas las alegaciones de las partes, procede su examen.

La doctrina sentada por el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales sobre el arraigo territorial se resume en la Resolución nº 999/2016, de 2 de diciembre, donde se señala: “(...) *El Tribunal ha elaborado una reiterada doctrina acerca de la inclusión de exigencias de arraigo territorial en los pliegos aplicables a la contratación pública. Así, por todas, en las Resoluciones 955/2015, de 19 de octubre, y 76/2016, de 29 de enero, se afirma lo siguiente: «Con respecto al arraigo territorial, este Tribunal se ha pronunciado en innumerables ocasiones, en las que ha tenido ocasión de manifestar (entre otras resoluciones, 29/2011, de 9 de febrero, 138/2011 y 139/2011, ambas de 11 de mayo y 187/2013, de 23 de mayo,) que «tanto la Junta Consultiva de Contratación Administrativa como la Jurisprudencia se han pronunciado acerca de la proscripción de previsiones en los Pliegos que pudieran impedir la participación en las licitaciones o la obtención de ventajas injustificadas en la valoración de las ofertas, si estas circunstancias se fundan únicamente en razones de arraigo territorial», «siendo nulas las previsiones de los pliegos fundadas únicamente en razones de arraigo territorial que pudieran impedir la participación en las licitaciones» (Resolución 217/2012, de 3 de octubre). A estos efectos procede traer a colación nuestra reciente Resolución 644/2015, de 10 de julio, en la cual, en su fundamento séptimo señalábamos lo siguiente: (...) En el artículo 117 del TRLCSP se contienen una serie de reglas que deben respetar las prescripciones técnicas. En el número 2 del citado artículo se dispone que «las prescripciones técnicas deberán permitir el acceso en condiciones de igualdad de los licitadores, sin que puedan tener por efecto la creación de obstáculos*





TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATOS PÚBLICOS DE GRANADA

injustificados a la apertura de los contratos públicos a la competencia». En todo caso, los preceptos transcritos no constituyen sino una concreción de los principios que para la contratación pública establece el artículo 1 del TRLCSP y la Directiva 2004/18/CE – en su artículo 23 (artículo 42 de la vigente Directiva 2014/24/UE), y derivan del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. En particular son los principios de la libre circulación de mercancías, la libertad de establecimiento y la libre prestación de servicios, así como de los principios que de estas libertades se derivan, como son el principio de igualdad de trato, el principio de no discriminación, el principio de reconocimiento mutuo, el principio de proporcionalidad y el principio de transparencia. El Tribunal se ha pronunciado en diferentes Resoluciones (entre otras, 595/2013, de 4 de diciembre, 245/2013, de 27 de junio, 101/2013, de 6 de marzo, 212/2012, de 3 de octubre, 139/2011, de 11 de mayo y 29/2011, de 9 de febrero), acerca de la incorporación a los PCAP y PPT del denominado arraigo territorial de la empresa licitadora o adjudicataria. Este elemento de arraigo puede aparecer en el PCAP bien como un requisito de solvencia o aptitud para contratar de las empresas que desean licitar o bien como un criterio de valoración de las ofertas. En algunos casos se ha incorporado el arraigo territorial como un compromiso de adscripción de medios materiales, al amparo del artículo 64.2 del TRLCSP. El informe de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa 9/2009 de 31 de marzo ha estudiado el problema del arraigo territorial cuando se incluye en los pliegos como un elemento de solvencia del contratista y como un criterio de valoración de las ofertas, indicando que «el origen, el domicilio social, o cualquier otro indicio del arraigo territorial de una empresa, no pueden ser considerados como condición de aptitud para contratar con el sector público, ni pueden ser utilizados como criterio de valoración (...)».

Las Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 27 de octubre de 2005, asuntos C-158/03 y C-234/03, trataron, como un supuesto en que la exigencia de una oficina abierta al público se configuraba como un requisito de admisión y un criterio de valoración de la oferta. En esta sentencia el TJUE expuso las condiciones para apreciar si la medida adoptada por el Estado vulnera los principios del Tratado, sin que el hecho de que el supuesto considerado en esta sentencia no sea la prestación del contrato sino el criterio de aptitud o solvencia y el criterio de adjudicación obstaculice la aplicación de los requisitos comprendidos en ellas para el caso objeto de este recurso toda vez que se prevén para cualquier medida adoptada por el Estado que pueda afectar a la libre prestación de servicios. Así, la Sentencia del TJUE del Asunto C-158/03 dispone en su párrafo 35, que





TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATOS PÚBLICOS DE GRANADA

«procede recordar, como han hecho las partes, que, según una jurisprudencia reiterada, las medidas nacionales que puedan obstaculizar o hacer menos atractivo el ejercicio de las libertades fundamentales garantizadas por el Tratado deben reunir cuatro requisitos para atenerse a los artículos 43 CE y 49 CE: que se apliquen de manera no discriminatoria, que estén justificadas por razones imperiosas de interés general, que sean adecuadas para garantizar la realización del objetivo que persiguen y que no vayan más allá de lo necesario para alcanzar dicho objetivo (véanse las sentencias de 31 de marzo de 1993, Kraus, C19/92, Rec. p. I-1663, apartado 32; Gebhard, antes citada, apartado 37, y de 6 de noviembre de 2003, Gambelli y otros, C 243/01, Rec. p. I-13031, apartados 64 y 65)».

Y en la Resolución 1103/2015, de 30 de noviembre, se indicó lo siguiente: “En la Resolución 101/2013, de 6 de marzo, con cita de la Resolución 29/2011, de 9 de febrero y del Informe 9/2009, de 31 de marzo, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, se indicaba que «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». En el mismo sentido, la «Guía sobre contratación pública y competencia» de la Comisión Nacional de la Competencia recoge la prohibición de exigir como criterio de solvencia la ubicación de instalaciones de los posibles adjudicatarios en el territorio en el que se tenga que ejecutar el contrato, por ser una previsión contraria a la competencia y al principio de no discriminación e igualdad de trato. En otras ocasiones, este Tribunal ha manifestado un criterio contrario a que las condiciones de arraigo territorial sean tenidas en cuenta como criterios de adjudicación de los contratos administrativos (Resolución 29/2011, de 9 de febrero). En definitiva, y tal y como se concluye en el informe de la JCCA 9/09, antes citado: ‘el origen, domicilio social o cualquier otro indicio de arraigo territorial de una empresa no puede ser considerado como condición de aptitud para contratar con el sector público’, circunstancias que «igualmente no pueden ser utilizadas como criterio de valoración’. Ocurre que en el presente caso la Administración contratante establece en el PCAP una condición de arraigo territorial (la exigencia de contar con una oficina permanente abierta en Madrid), que no opera ni como criterio de admisión ni como criterio de valoración, sino como compromiso de adscripción de medios (artículo 64.2 de TRLCSP), cuya admisión no cabe descartar a priori, siempre que su establecimiento no sea contrario a los principios de concurrencia e igualdad requeridos en el ámbito de la contratación pública ni resulte contrario al principio de proporcionalidad. En este sentido, en la ya citada Resolución 101/2013 el Tribunal declaró lo siguiente: «De acuerdo con el precepto citado,





TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATOS PÚBLICOS DE GRANADA

además de acreditar la solvencia o, en su caso, clasificación, que determinan la idoneidad o aptitud del empresario para realizar la prestación objeto del contrato, el órgano de contratación tiene la oportunidad de exigir un plus de solvencia, mediante el establecimiento de la obligación de señalar los concretos medios personales o materiales, como podría ser, en este caso, la «Delegación de Zona».

En definitiva, este compromiso de adscripción de medios se configura como una obligación adicional de proporcionar unos medios concretos, de entre aquéllos que sirvieron para declarar al licitador idóneo para contratar con la Administración. En cualquier caso, el límite a la exigencia de un compromiso de adscripción de medios a la ejecución del contrato resulta del principio de proporcionalidad, esto es, relación con el objeto y el importe del contrato, así como de los principios de concurrencia, igualdad y no discriminación que rigen la contratación pública. Se trata, además, de una obligación cuya acreditación, de acuerdo con el artículo 151.2 del TRLCSP, corresponde sólo al licitador que haya presentado la oferta más ventajosa». 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 la exigencia de tener abierta una oficina en el momento de presentar las ofertas, aunque la existencia de esta oficina se pudiera considerar adecuada para garantizar la prestación correcta del contrato, era manifiestamente desproporcionada y, en cambio, no existía ningún obstáculo para establecerla como una condición que se debe cumplir durante la ejecución del contrato, siendo suficiente en fase de adjudicación el compromiso de tenerla.

De acuerdo con lo anteriormente expuesto, la Resolución 101/2013 dispuso que, «la exigencia de «Delegaciones de Zona», de resultar exigible, por cumplir con los principios de la contratación pública, sería admisible –bien como compromiso de adscripción de medios a incluir en el pliego de cláusulas administrativas particulares, o bien como condición de ejecución del contrato en el pliego de prescripciones técnicas–, siendo intrascendente el título jurídico en cuya virtud se disponga de las citadas «Delegaciones». Por lo tanto, hay que observar cómo se establece en el pliego para conocer si es ajustado a derecho o no como señala el recurrente (...)».

Esta doctrina resulta de pertinente aplicación al caso, toda vez que el artículo 126.1 LCSP, reiterando el criterio del TRLCSP, afirma que “1. Las prescripciones técnicas a que se refieren los artículos 123 y 124, proporcionarán a los empresarios acceso en condiciones de





TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATOS PÚBLICOS DE GRANADA

igualdad al procedimiento de contratación y no tendrán por efecto la creación de obstáculos injustificados a la apertura de la contratación pública a la competencia”.

CUARTA.- Fijada la doctrina administrativa y jurisprudencial sobre esta cuestión, a continuación hay que tener en consideración dos premisas fundamentales:

Por una parte, también es doctrina reiterada del TACRC y del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, que se ha de ser especialmente vigilante a cualquier restricción a la libre concurrencia fundada directa o indirectamente en el denominado arraigo territorial, debiendo considerarse nulas aquellas previsiones de los pliegos que puedan impedir la participación en las licitaciones o la obtención de ventajas injustificadas en la valoración de las ofertas, si estas circunstancias se fundan únicamente en razones de arraigo territorial.

Por otra parte, como señala el TACRC en su Resolución nº 406/2019, la valoración sobre el arraigo territorial necesariamente tiene que ser casuística, sin que puedan aplicarse automáticamente soluciones generales ni tampoco soluciones concretas adoptadas en Resoluciones anteriores de este Tribunal para supuestos distintos.

Atendiendo a estas dos premisas, pasamos a analizar de manera sistemática la regulación que se hace en los pliegos del tema de las oficinas abiertas al público y de la red de vehículos de que se ha de disponer para la prestación del servicio objeto del contrato.

El órgano de contratación ha optado por fijar en la Cláusula 5 del Pliego de Prescripciones Técnicas los medios mínimos (oficinas y vehículos) con los que debe de contar el adjudicatario del contrato para la correcta ejecución del mismo. Esta exigencia se materializa en un compromiso de adscripción de medios para la ejecución del contrato. La red de oficinas ha de estar distribuida en todo el territorio nacional (1 oficina mínimo en cada capital de provincia, 1 oficina mínimo en todas las localidades de más de 50.000 habitantes no capitales de provincia, 5 oficinas en localidades de la provincia de Granada excluida la capital, y 5 oficinas en el municipio de Granada), de forma que el servicio se pueda prestar de una manera homogénea en dicho territorio nacional, si bien con una especial incidencia o concentración en el territorio de la provincia de Granada y en Granada capital, lo que por otra parte resulta razonable dada la naturaleza del servicio objeto del contrato. La red de vehículos mínima de que ha de disponer el adjudicatario del contrato también ha de estar distribuida de





TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATOS PÚBLICOS DE GRANADA

manera homogénea en todo el territorio nacional (3 vehículos mínimo en cada capital de provincia, 2 vehículos mínimo en las localidades de más de 50.000 habitantes no capitales de provincia, y 1 vehículo en cada localidad en la que tenga oficina dentro de la provincia de Granada, capital no incluida).

Esta disposición de medios homogéneamente distribuidos en todo el territorio nacional, ha debido de parecer suficiente al órgano de contratación para la correcta prestación del servicio, por ello así lo ha dispuesto en los pliegos; y también así debe de haber sido considerada por las posibles empresas licitadoras, pues ninguna ha recurrido esta exigencia contractual, ni siquiera las dos recurrentes, que como se ha dicho han impugnado los criterios de adjudicación pero no la disposición de medios exigible para la ejecución del contrato.

Por otro lado, el órgano de contratación ha optado por valorar como criterios evaluables de forma automática la oferta de determinadas oficinas adicionales de atención al público, así como la oferta de vehículos adicionales, y la oferta de vehículos adicionales con distintivo ambiental Etiqueta 0 emisiones, azul, tanto en todo el territorio nacional como en el municipio de Granada. Y precisamente estas previsiones de los pliegos son las que impugnan ambas recurrentes, por entender que las mismas contienen una cláusula de arraigo territorial, precisamente proscrito por la doctrina reiterada de los Tribunales Administrativos de Contratación Pública y por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, al entender que la misma impide la participación en condiciones de igualdad en la licitación y da ventajas injustificadas en la valoración de las ofertas.

Ciertamente el órgano de contratación manifiesta tener un conocimiento exhaustivo de dicha doctrina y jurisprudencia, y al redactar las cláusulas impugnadas se cuida de tener en cuenta tres criterios emanados de la misma: que la exigencia de contar con los medios adicionales ofertados lo sea no para todos los licitadores, sino sólo para aquél que haya resultado propuesto para la adjudicación, que la acreditación de contar con dichos medios adicionales no lo sea en el momento de presentar la oferta, sino en el tiempo que media entre la propuesta de adjudicación y la adjudicación propiamente dicha, y que la exigencia de contar con esos medios adicionales no lo sea en el territorio donde el órgano de contratación tiene su sede o la base de su actividad, sino en cualquier lugar del territorio nacional.



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATOS PÚBLICOS DE GRANADA

Sin embargo este Tribunal no puede quedarse en la mera constatación de que el cláusulado impugnado cumple formalmente con las directrices marcadas por la doctrina, sino que debe de analizar si los resultados de su aplicación práctica serán conformes con dicha doctrina, para cumplir con su obligación de ser especialmente vigilante frente a cualquier restricción a la libre concurrencia fundada directa o indirectamente en el denominado arraigo territorial, mediante un análisis y valoración casuísticos.

Comenzaremos analizando pues cada una de los criterios de adjudicación evaluables de forma automática objeto de impugnación:

1.- Oficinas adicionales de atención al público en cualquier destino nacional:

Atendiendo al objeto del presente contrato, estima este Tribunal que la redacción de este criterio incluye una cláusula de arraigo territorial, que prima a aquellas empresas mejor establecidas en el territorio nacional, con independencia de que dicha mayor implantación tenga vinculación con el mejor cumplimiento del objeto del contrato, más allá de la simple premisa de que a mayores medios materiales, más calidad en la prestación del servicio, sin tener en cuenta que en la calidad pueden influir otros factores, como la mejor organización, o el mejor uso de las tecnologías disponibles, por ejemplo. Nótese que al redactar la cláusula ya se desecha el criterio de implantación homogénea de las oficinas en todo el territorio nacional previsto en el apartado de medios mínimos de que disponer; y se sustituye por un criterio de disposición de las oficinas adicionales en cualquier lugar del territorio nacional; con lo que para sortear la previsible acusación de territorialidad, se consigue un efecto perverso al dejar de ponderar la ventaja directa que una red bien distribuida pueda proporcionar a la prestación contratada, sustituyéndola por una ponderación del grado de implantación de las licitadoras en el territorio nacional, que nada aporta a la calidad del contrato. Pongamos por caso, que una empresa acredita una gran implantación territorial en una Comunidad Autónoma distante de Andalucía, y se le valoran con arreglo al criterio que venimos analizando su gran cantidad de oficinas en dicho territorio, territorio con el que las relaciones postales del Ayuntamiento de Granada son escasas, ¿en qué beneficia a la calidad de la prestación esta circunstancia? .

Entiende este Tribunal que una vez establecido en el PPT por el órgano de contratación el número mínimo de oficinas necesarias para una adecuada prestación del servicio, unido al hecho de la exigencia de contar con la autorización para la utilización del Servicios Postal





TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATOS PÚBLICOS DE GRANADA

Universal y el acuerdo con el agente encargado de su gestión, que se recojen como condición de solvencia en el apartado 12 del Anexo I del PCAP; ya ha quedado garantizado el interés general que con el servicio contratado se atiende; cualquier ampliación de esas exigencias mínimas a valorar como criterio de adjudicación no encontraría amparo en las razones imperiosas de interés general de las que habla la doctrina, no serían adecuadas para garantizar la realización del objetivo que persiguen e irían más allá de lo necesario para alcanzar dicho objetivo es decir serían desproporcionadas, y supondrían una cláusula discriminatoria y por tanto contraria al principio de igualdad que rige en la contratación pública.

Ciertamente el establecimiento de una cláusula de esta naturaleza como criterio de adjudicación estaría vedada por la doctrina, si se incluyera como requisito previo a la licitación; para sortear esa circunstancia se establece en el pliego que la acreditación sólo será exigible al licitador que sea propuesto como adjudicatario, en el breve espacio de tiempo que media entre dicha propuesta y la adjudicación del contrato propiamente dicha. En ese periodo de tiempo debe aportar una relación de las oficinas adicionales ofertadas, detallando dirección (Calle, Avenida, Plaza, etc y nº), población, provincia y código postal de cada una de ellas, así como su horario de apertura al público y características de accesibilidad); y debe acreditar que la red adicional de oficinas ofertadas tendrán el carácter de propias del licitador, en el sentido de que éste debe ostentar la facultad de organizar y gestionar los servicios de atención al público y decidir los horarios de apertura y cierre. De la redacción de este precepto se deduce claramente que, pese a su impecable formulación, sólo aquellos licitadores que previamente a la licitación cuenten con una implantación territorial determinada podrán ofertar ese plus de oficinas abiertas al público; eso no es algo que se pueda improvisar de la noche a la mañana, o se cuenta con ello previamente o no puede ofertarse, si se es un empresario formal, responsable y riguroso, que conoce el compromiso que conlleva una oferta formalmente realizada en un procedimiento de contratación con el sector público y las consecuencias que derivan de su incumplimiento.

A esto se refería este Tribunal cuando hablaba de la necesidad de analizar casuísticamente el clausulado del contrato y de garantizar la adecuación del mismo a la doctrina, en el momento de su ejecución real y efectiva y más allá de su impecable formulación formal.





TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATOS PÚBLICOS DE GRANADA

Ciertamente también puede pensarse que la oferta de oficinas adicionales opera realmente como un compromiso de adscripción de medios o como una condición de ejecución, pero en ese caso también exige la doctrina que se respete el principio de proporcionalidad y guarden relación con el objeto del contrato, criterios que como ya se ha dicho entiende este Tribunal que no concurren en dicha cláusula.

El órgano de contratación justifica el establecimiento de este criterio de adjudicación en que servirá para garantizar el cumplimiento del plazo de entrega de los distintos envíos establecidos en el PPT, haciendo hincapié en que eso debe de ser así en el caso de los envíos certificados y más aún en el caso de las notificaciones de los actos administrativos, que exigen de la mayor escrupulosidad en su realización, para evitar las consecuencias jurídico/administrativas derivadas de su práctica deficiente o errónea. Sin embargo ante este argumento cabe oponer de nuevo el hecho de que la adecuada prestación del servicio ha de quedar garantizada con los medios mínimos exigibles al adjudicatario según los Pliegos, también que nada garantiza la proporcionalidad de la ecuación a más oficinas mejor prestación del servicio, máxime cuando el aporte de dichas oficinas extras no garantiza su ubicación donde más se necesiten; por lo que la exigencia de ofertar más oficinas para obtener más puntuación no guarda relación directa con el objeto del contrato, yendo más allá de lo necesario para alcanzar dicho objetivo, es decir siendo desproporcionada.

2.- Vehículos adicionales en cualquier destino nacional:

También en la formulación de este criterio de adjudicación aprecia este Tribunal una cláusula de arraigo territorial, que prima a aquellas empresas mejor establecidas en el territorio nacional. Pese a que pudiera parecer que nada hay más lejos del concepto de arraigo territorial que un vehículo, el cual por su propia naturaleza está destinado a moverse; sin embargo la redacción de la cláusula lleva implícito el elemento de primar a aquellas empresas que tengan un establecimiento en el territorio más consolidado, por encima de cualquier otra circunstancia directamente relacionada con mayor calidad en la prestación del servicio. Más allá de que dicho establecimiento sea el suficiente para la prestación adecuada del servicio, con una distribución homogénea de vehículos en todo el territorio nacional (3 vehículos en cada capital de provincia, 2 vehículos en las localidades de más de 50.000 habitantes excluidas las capitales de provincia, y 1 vehículo en cada localidad en la que tenga oficina dentro de la provincia de Granada, excluida la capital), que se establece en el apartado de





TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATOS PÚBLICOS DE GRANADA

medios mínimos de que ha de disponer el licitador; se valora la disposición de más vehículos, sin que se encuentre justificada una incidencia directamente relacionada de esta circunstancia con la mayor calidad en la prestación del servicio, al margen de la ecuación no demostrada de que a más vehículos mayor calidad en la prestación del mismo. Esto supone el establecimiento de una circunstancia a valorar como criterio de adjudicación desproporcionada, y que constituye una traba injustificada a la libre concurrencia.

Quiere hacer notar este Tribunal, que al establecer este criterio de adjudicación, igual que ocurre con el criterio de las oficinas adicionales anteriormente analizado, para sortear el elemento de la territorialidad también se huye de valorar el número de vehículos adicionales precisamente en el ámbito geográfico donde la concentración del servicio a prestar sería mayor; pero al hacerlo se provoca el efecto indeseado de valorar la mayor aportación de vehículos pura y dura, que prima sobre cualquier otra consideración relacionada con la mayor calidad en la prestación del servicio; y que como en el caso de las oficinas adicionales, podría llevarnos al absurdo de dar la mayor valoración a una empresa muy bien implantada territorialmente en una ciudad determinada, pero con la que las relaciones postales del Ayuntamiento de Granada fuesen ínfimas a nivel estadístico. Este simple supuesto nos ejemplifica que la elección por el órgano de contratación de este criterio de adjudicación no se justifica tanto en términos de valorar lo que el mismo aporta a la calidad del servicio, cuanto en términos de garantizar que la empresa adjudicataria tenga una implantación territorial muy consolidada, dando por buena la ecuación a más vehículos más calidad en la prestación del servicio, ecuación indemostrada.

En otro orden de cosas también cabe señalar, que como ocurre en el caso de la oferta adicional de oficinas, la redacción de los pliegos no exige que este criterio de adjudicación se acredite como requisito previo a la licitación, sino que establece que el licitador propuesto para ser adjudicatario, lo acreditará con carácter previo a la adjudicación efectiva del contrato; pero también es cierto, como ya dijimos en el caso de la oferta adicional de oficinas, que el licitador propuesto deberá acreditar la relación de vehículos adicionales ofertados, donde se detallará el tipo de vehículo, matrícula y la localidad donde prestará servicios de forma principal, en el breve espacio de tiempo que media entre la propuesta de adjudicación y la adjudicación en sí. Igualmente en ese breve espacio de tiempo tendrá que acreditar que los vehículos serán propios del licitador, en el sentido de que éste debe ostentar la facultad de organizar y gestionar el uso de los vehículos ofertados y decidir el conductor de los mismos.





TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATOS PÚBLICOS DE GRANADA

Como ya se advirtió en el análisis del apartado anterior, sólo aquellos licitadores que previamente a la licitación cuenten con una implantación territorial muy arraigada, podrán ofertar ese plus de vehículos disponibles; sin que quepa armar esa flota de un día para otro; y por tanto, un empresario serio y responsable, no podrá acceder en condiciones de igualdad a la licitación con otros empresarios mejor establecidos en el territorio. Podría asumir el compromiso de ampliar su flota de vehículos mediante la subcontratación de los mismos; que como bien dice el órgano de contratación en su Informe, los pliegos permiten, pero es cierto que como señala una de las recurrentes, el acceso a la subcontratación de los vehículos se dificulta enormemente por las condiciones impuestas en el pliego (los vehículos serán propios del licitador, en el sentido de que éste debe ostentar la facultad de organizar y gestionar el uso de los vehículos ofertados y decidir el conductor de los mismos) hasta el punto de hacerla casi inviable en el mercado actual; y todo esto supone una traba o una restricción a la libre concurrencia injustificada, y totalmente desproporcionada en relación a la presunta incidencia favorable que en la calidad del servicio podría tener la aportación supletoria de vehículos al mismo.

Cabe traer a colación aquí el razonamiento que hace el Tribunal de Contratos Públicos de Aragón en su Resolución nº 8/2016, de 22 de enero, que aunque se refiere a un supuesto de hecho distinto, en su formulación jurídica coincide con lo que viene razonando este Tribunal:

"...Ocurre que en el presente caso, aun cuando el propósito declarado por el órgano de contratación al redactar y aprobar los pliegos ha sido el de considerar la red de oficinas como un compromiso de adscripción de medios cuya acreditación solo sería exigible al propuesto adjudicatario, y así se refleja en distintas cláusulas del PPT y del PCAP, lo que en principio favorecería a todos los potenciales licitadores, lo cierto es que han incorporado otras previsiones en el PCAP, entre ellas las relativas a los subcriterios de adjudicación vinculados a la ampliación de horarios de oficinas de la red, en cuanto a la forma de acreditarse para su valoración, que conducen a un resultado contrario al pretendido, pues su aplicación, en sus estrictos términos, generaría una exigencia de arraigo territorial y no permitiría una participación en condiciones de igualdad, contraviniendo los principios de concurrencia y no discriminación".





TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATOS PÚBLICOS DE GRANADA

Y cabe concluir por tanto, que la interpretación hermenéutica que de los dos criterios de adjudicación analizados ha de hacer este Tribunal, debe ser proclive al principio de igualdad de acceso, y que en consecuencia debe conllevar la nulidad de ambos criterios.

3 y 4.- Vehículos adicionales en cualquier destino nacional y en el municipio de Granada, con distintivo ambiental Etiqueta 0 emisiones, azul.-

Analizamos en un mismo apartado los números 3 y 4 del apartado 20 del Anexo I del PCAP, relativos a los criterios de adjudicación consistentes en la puesta a disposición por parte del licitador en cualquier destino nacional excepto el municipio de Granada, y en el municipio de Granada, de vehículos adicionales con distintivo ambiental Etiqueta 0 emisiones, azul; para simplificar, y dado que los argumentos que se expondrán afectan por igual a ambos criterios de adjudicación.

El criterio de adjudicación que valora con un plus la puesta a disposición por el licitador de vehículos adicionales, tanto a nivel nacional como en el municipio de Granada, con distintivo ambiental Etiqueta 0 emisiones, azul; también se encontraría viciado de los mismos defectos achacados a la puesta a disposición por el licitador de vehículos adicionales menos ecológicos, que hemos analizado en el punto anterior, y por los mismos motivos. Deben considerarse pues cláusulas de arraigo territorial, y por consiguiente proscrita su utilización como criterios de adjudicación del contrato. No podría obviar esta circunstancia el hecho de que con las mismas también se quiera atender a la exigencia de incorporación de manera transversal y preceptiva de criterios medioambientales en la contratación pública, prevista entre otros en los artículos 1.3 y 28.2 de la LCSP; si bien también podría objetarse que no guardan relación propiamente dicha con el objeto del contrato. En cualquier caso, el respeto a los principios que rigen la contratación del sector público, principalmente la no discriminación, la igualdad de trato entre los licitadores, y la salvaguarda de la libre competencia, deberán primar siempre sobre la aplicación de criterios medioambientales en la adjudicación de los contratos, que en cualquier caso deberán establecerse con pleno respeto a aquellos principios.

QUINTA.- Tiene razón el órgano de contratación cuando señala en su Informe que el establecimiento en este contrato de criterios de adjudicación tendentes a obtener un servicio de calidad que responda lo mejor posible a sus necesidades, viene amparado por el artículo



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATOS PÚBLICOS DE GRANADA

145.4 de la LCSP, puesto en relación con el Anexo IV de dicha Ley, que incluye a los servicios postales entre aquellos servicios en cuya adjudicación los criterios relacionados con la calidad deberán representar, al menos, el 51 por ciento de la puntuación asignable en la valoración de las ofertas. Pero tendrán que ser otros criterios directamente relacionados con el objeto del contrato, que sirvan para garantizar una eficaz gestión de los servicios postales, singularmente de las notificaciones administrativas; y que huyan de cláusulas restrictivas de la libre competencia, como son las fundadas directa o indirectamente en el denominado arraigo territorial, reiteradamente proscritas por la doctrina de los Tribunales de Contratación Administrativa y por la propia jurisprudencia europea.

SEXTA.- También tiene razón el órgano de contratación en su Informe cuando señala que las cláusulas de los pliegos impugnadas no otorgan ventajas directas o indirectas a empresas que hayan contratado previamente este servicio con el Ayuntamiento de Granada, puesto que la única empresa que ha resultado adjudicataria del contrato de servicios postales con el mismo, tras la liberalización de este mercado, y que actualmente presta el servicio a este Ayuntamiento es precisamente la recurrente, argumento cierto que se defiende por sí solo. Pero ello no impide para que este Tribunal haya podido apreciar razones de arraigo territorial en las cláusulas impugnadas, en los términos analizados en las Consideraciones Jurídicas precedentes.

SÉPTIMA.- Frente a la alegación de la recurrente Recerca I Desenvolupament Empresarial S.L. relativa a la vulneración de la Ley 20/2013 de 9 de junio, de Garantía de la Unidad de Mercado, por la cláusula 6 del PPT (entiende este Tribunal que hay un error en la referencia de la recurrente al PPT, cuya cláusula 6, relativa a la información que deberá facilitar el adjudicatario del contrato al Ayuntamiento de Granada, nada tiene que ver con el objeto de este recurso; por ello hemos entendido que la referencia será a la cláusula 6 del PCAP relativa al Procedimiento, y que a su vez remite al apartado 20 del Anexo I del PCAP, que establece los criterios de adjudicación del contrato, que son los que en este recurso se ponen en tela de juicio); al entender que se establecen de manera premeditada unas barreras anticompetitivas que causan como efecto la remonopolización de una parte sustancial del mercado, en el ámbito territorial objeto de licitación, sin que haya una razón imperiosa de interés general que lo justifique; este Tribunal entiende que, sin que la decisión tomada por el órgano de contratación al establecer en el Pliego los criterios de adjudicación de este contrato, tenga unos efectos tan "efectistas" como los aludidos por la recurrente; es cierto que la LGUM





TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATOS PÚBLICOS DE GRANADA

introduce provisiones dirigidas a las autoridades competentes - en lo que aquí interesa a los órganos de contratación - a fin de que las mismas velen porque en la documentación de los contratos públicos quede garantizado el principio de igualdad de trato, evitando el establecimiento de requisitos discriminatorios como la disposición de establecimientos en el territorio de aquellas. Determinando que cualquier medida limitativa o restrictiva en el acceso al ejercicio de una actividad económica debe estar motivada en la necesidad de salvaguardar alguna "razón imperiosa de interés general", concepto a su vez limitado en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, (sobre libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio). Pues bien, como se ha analizado en Consideraciones Jurídicas precedentes de la presente Resolución, no puede entenderse que haya ninguna razón imperiosa de interés general que avale la adopción de esos criterios de adjudicación viciados de arraigo territorial, lo que redundaría en la desproporción de los mismos y en su innecesariedad, pudiendo conseguirse la finalidad pretendida con el contrato estableciendo otros medios menos restrictivos a la concurrencia, y aún más directamente tendentes a la obtención de la calidad del servicio buscada.

Siguiendo al Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía en su Resolución 174/2021, cabe concluir que: *"desde esta óptica, y aún cuando no hace falta acudir a la citada LGUM, por cuanto la propia LCSP consagra igualmente los principios de libre acceso, igualdad de trato y proporcionalidad en sus artículos 1 y 132, debe concluirse que la cláusula (s) impugnada (s) vulnera (n) los postulados de la LGUM en los términos expuestos, debiendo estimarse el motivo esgrimido en el recurso..."*

Así pues, el motivo aquí analizado debe ser acogido, circunscribiendo su estimación a los criterios de adjudicación impugnados y que han sido objeto de análisis en las Consideraciones Jurídicas precedentes; todo ello sin perjuicio de reiterar que como señala el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales Andaluz: *"la LCSP contiene disposiciones - sin tener que acudir a norma especial alguna - y proclama principios básicos de la contratación pública que conducen a la misma conclusión, es decir, a sostener que los elementos de arraigo establecidos en los criterios de adjudicación antes expuestos generan barreras injustificadas a la concurrencia, sin estar amparados en una razón imperiosa de interés general"*.





TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATOS PÚBLICOS DE GRANADA

OCTAVA.- Resulta encomiable el interés del órgano de contratación por garantizar la calidad del servicio, y la eficacia del mismo, sobre todo en la correcta práctica de las notificaciones, que según se desprende de su Informe es lo que más le preocupa; esa preocupación del órgano de contratación por salvaguardar el interés general, que a toda costa quiere garantizar a base de más oficinas y más vehículos, no es desconocida tampoco para este Tribunal; sin embargo la función del mismo pasa por armonizar la salvaguarda del interés general en la adjudicación y ejecución de los contratos, con la realidad de que la libre concurrencia de las empresas a la contratación pública quede garantizada y no se vea restringida por disposiciones administrativas que la impidan directa o indirectamente, entre otras, por razones de arraigo territorial.

En este sentido el órgano de contratación deberá de esforzarse por encontrar en este procedimiento contractual que venimos analizando, criterios de adjudicación directamente relacionados con el objeto del contrato, que garanticen de manera real y efectiva que el adjudicatario del mismo va a llevar a cabo una correcta ejecución de los servicios postales contratados, y más concretamente una correcta, eficaz y eficiente práctica de las notificaciones administrativas. También debería explorar en los Pliegos posibilidades de incentivar, inclusive económicamente, la eficacia en la ejecución del contrato. Reconoce este Tribunal que se ha hecho un gran esfuerzo en los Pliegos para reforzar el clausulado que incide en el momento de la ejecución del contrato, a fin de garantizar que la misma se desarrolle correctamente durante toda la duración del mismo con arreglo a dichos Pliegos y a las ofertas presentadas; y para que las desviaciones de dicha correcta ejecución que se produzcan, en su caso, puedan ser sancionadas de manera eficaz con arreglo a la legislación de aplicación; hacer uso de esas previsiones en su momento será también una manera útil de garantizar la calidad del servicio que el interés público demanda.

Con base en las Consideraciones Jurídicas puestas de manifiesto a lo largo de esta Resolución, ambos recursos han de ser estimados, lo que determina la anulación de los criterios de adjudicación previstos en los números 1, 2, 3 y 4 del apartado 20 del Anexo I del PCAP, y las referencias a los mismos en el propio Pliego, o en el PPT, en su caso; incluidos todos los actos del expediente de contratación relacionados con su aprobación, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 57.2 de la LCSP.

Por lo expuesto.





TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATOS PÚBLICOS DE GRANADA

VISTOS los preceptos legales de aplicación, este Tribunal

RESUELVE

PRIMERO. Estimar los dos recursos especiales en materia de contratación interpuestos por las mercantiles RECERCA I DESENVOLUPAMENT EMPRESARIAL S.L. Y CONSORCIO DE MANIPULADO Y SERVICIOS POSTALES S.L., contra los pliegos del contrato de Servicios Postales, Telegráficos y Notificaciones para el Ayuntamiento de Granada, sus Organismos Autónomos y Entidades Dependientes; (Expediente 127SE/2021 del Área de Contratación); y en consecuencia, anular el PCAP en los términos señalados en la Consideración Jurídica última de esta Resolución, debiendo procederse según lo expuesto en la misma.

SEGUNDO. Acordar, de conformidad con lo estipulado en el artículo 57.3 de la LCSP, el levantamiento de la suspensión del procedimiento de adjudicación, adoptada por este Tribunal mediante Resolución de 16 de diciembre de 2021, y que se mantuvo mediante Resolución de 22 de diciembre de 2021.

TERCERO. De acuerdo con lo establecido en el artículo 57.4 de la LCSP, el órgano de contratación deberá dar conocimiento a este Tribunal de las actuaciones adoptadas para dar cumplimiento a la presente Resolución.

CUARTO. Notificar la presente Resolución a las recurrentes y al órgano de contratación.

Lo que le notifico para su conocimiento y a los efectos oportunos, haciéndole saber que contra la anterior Resolución, que es definitiva en vía administrativa, sólo cabe la interposición de recurso contencioso administrativo, de conformidad con lo establecido en la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

**El Titular del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Granada.
Fdo. Rafael Francisco Guilarte Heras.**

