



**INF/DP/0010/14 INFORME SOBRE EL
PLIEGO PARA LA CONTRATACIÓN DE
CORRESPONDENCIA DEL AYUNTAMIENTO
DE GIJÓN**

30 de julio de 2014

Índice

I. ANTECEDENTES	3
II. CONTENIDO	4
III. OBSERVACIONES	5
III.1 Valoración general	5
III.2 Observaciones particulares	5
III.2.1 Habilitación profesional	5
III.2.2 Reparto de la correspondencia	7
III.2.3 Duración del contrato	8
III.2.4 Criterios de adjudicación del contrato	8
III.2.5 Forma de prestación del servicio	9

El Consejo de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC), en Sala de Competencia, en su reunión de 30 de julio de 2014, ha aprobado el presente informe, relativo los **Pliegos de Prescripciones Técnicas (PPT) y al cuadro de características particulares para la contratación de los trabajos de preparación, reparto y seguimiento de la correspondencia en el Ayuntamiento de Gijón**, en el que se analizan las implicaciones de los mismos desde el punto de vista de la competencia efectiva en los mercados y la regulación económica eficiente.

La solicitud de informe tuvo entrada en esta Comisión el 29 de mayo de 2014, con la precisión de valorar especialmente lo que respecta a la documentación relativa a la habilitación profesional. La documentación recibida consiste en una versión de los mencionados documentos.

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

I. ANTECEDENTES

La entrada en vigor de la Ley 43/2010, de 30 de diciembre, del servicio postal universal, de los derechos de los usuarios y del mercado postal (LSPU), que sustituye al texto básico de regulación sectorial de 1998, ha supuesto en España la culminación de un proceso de apertura a la competencia del sector postal impulsado por la Unión Europea a través de diversas Directivas. La vigente regulación afecta especialmente al sector postal tradicional, es decir, el que suministra los servicios básicos y estandarizados de envío de cartas, paquetes postales, publicidad directa, publicaciones periódicas, catálogos y libros.

La autoridad de competencia española ha valorado en numerosas ocasiones y por diversas vías¹ las implicaciones desde el punto de vista de la competencia efectiva en los mercados y la regulación económica eficiente del nuevo marco normativo que rige el sector postal. Además, la CNMC acaba de elaborar un informe relativo a los **Pliegos de Cláusulas Administrativas Particulares (PCAP) y de Prescripciones Técnicas (PPT) a regir en el contrato de servicios postales de la Administración General del Estado (fase I)**², cuyas consideraciones guardan una estrecha relación con las observaciones que se realizan en el presente informe, al que una vez sea hecho público remitimos al órgano proponente para su toma en consideración en futuras licitaciones públicas.

¹ IPN de 2 de junio de 2010 sobre el Anteproyecto de Ley del Servicio Postal Universal, de los derechos de los usuarios y del mercado postal; Informe sobre el nuevo marco de Regulación del Sector Postal; Expte. S/0341/11, CORREOS.

² INF/DP/0010/14 Pliegos contratación centralizada servicios postales en la AGE

II. CONTENIDO

Los **PPT** contienen **6 artículos** y **2 anexos**.

Los artículos están referidos al objeto de la licitación, la definición de los trabajos, la forma de prestación del servicio, las obligaciones de la empresa adjudicataria en relación con su personal, el gasto máximo y la responsabilidad del adjudicatario.

Los anexos se refieren a los precios máximos unitarios y cantidades estimadas por anualidad y al desglose del gasto por aplicaciones presupuestarias y anualidades.

El **Informe propuesta relativo al cuadro de características particulares** contiene veinticinco condiciones referidas al objeto del contrato, las necesidades a satisfacer, el procedimiento de contratación, el tipo de tramitación, el precio y la forma de pago, las modificaciones contractuales admitidas, la revisión de precios, el plazo de ejecución el plazo de garantía. La solvencia técnica exigida al contratista, la clasificación exigida al contratista, las condiciones objetivas de solvencia, la habilitación profesional exigida, la subcontratación, las mejoras y variantes admisibles, las condiciones especiales de ejecución, el responsable del contrato, los criterios de adjudicación, la documentación a aportar para valorar los criterios subjetivos, el umbral mínimo de puntuación a obtener en la valoración subjetiva para continuar en la licitación, las condiciones para considerar una proposición admisible a los efectos de dejar desierto el concurso, la información sobre las condiciones de subrogación inadmisibles a los efectos de dejar desierto el concurso, la información sobre las condiciones de subrogación en contrato de trabajo y a las causas de resolución específicas. Dicho informe añade un modelo de proposición económica.

Las **principales características** de la licitación son las siguientes:

En primer lugar, en su **ámbito objetivo** se incluye la contratación de los servicios de preparación y reparto de la correspondencia del Ayuntamiento de Gijón, de acuerdo con lo establecido en la LSPU, así como las disposiciones que la desarrollan. No se prevé su división en lotes.

En segundo lugar, en relación con el **ámbito subjetivo**, los PPT prevén que, además del Ayuntamiento de Gijón, se adhieran a las condiciones del contrato los Organismos Autónomos dependientes de aquél, previa comunicación al adjudicatario.

En tercer lugar, el **procedimiento de contratación** es abierto. En cuarto lugar, la **duración del contrato** es de un año, pudiendo ser prorrogado por otro año hasta un máximo de duración total de dos años.

En quinto lugar, respecto a los **criterios de valoración de las proposiciones**, se tiene en cuenta el precio junto con otros criterios subjetivos para cuya valoración se exige la presentación de un proyecto de organización del servicio.

Se asigna al precio un máximo de 55 puntos sin desglose alguno y al proyecto de organización del servicio un máximo de 45 puntos, que se distribuirán de la siguiente forma:

- 16 puntos: equipamiento técnico, medios humanos y materiales a disposición directa del servicio.
- 11 puntos: disponibilidad horaria de reparto y recogida.
- 6 puntos: extensión de la zona considerada como urbana.
- 5 puntos: tramitación de las reclamaciones sobre correspondencia no retornada.
- 4 puntos: compromiso de seguimiento on-line de los envíos tanto por lotes como por documentos individualizados.
- 3 puntos: compromiso de aplicación de firma electrónica reconocida en los documentos electrónicos que se produzcan como resultado del proceso de digitalización de acuses de recibo, incluido el precio.

Por último, no se incluye en la documentación aportada ninguna cifra que permita conocer el **valor estimado del contrato**.

III. OBSERVACIONES

III.1 Valoración general

Desde un enfoque de competencia y regulación económica eficiente, cabe señalar de antemano que un análisis completo del proceso de licitación objeto del presente informe precisaría también del conocimiento por parte de esta autoridad del proyecto de Pliegos de Cláusulas Administrativas Particulares que, sin embargo, no ha sido aportado para su valoración, por lo que el presente informe sólo se pronuncia sobre el contenido de los dos documentos aportados (PPT y cuadro de características particulares para la contratación).

Atendiendo a lo anterior, del examen de los documentos señalados, **se desprenden una serie de cuestiones** que suscitan las siguientes observaciones particulares.

III.2 Observaciones particulares

III.2.1 Habilitación profesional

La cláusula 14 del cuadro de características particulares señala, bajo la leyenda “revisar”, que los licitadores deberán acreditar que disponen: (i) de autorización administrativa singular para la prestación de servicios en el ámbito del servicio postal universal, (ii) de autorización administrativa general para la prestación de servicios postales no incluidos en el ámbito del servicio postal

universal, y (iii) de un acuerdo de acceso a la red pública postal con el operador encargado de la prestación del servicio postal universal que le permita depositar envíos postales reservados a éste en la red pública.

Esta clasificación está obsoleta ya que, de acuerdo con la LSPU, para la prestación de servicios no incluidos en el Servicio Postal Universal (SPU) se debe presentar simplemente una declaración responsable. En definitiva, ya no existe la autorización administrativa general (art. 40 LSPU).

La LSPU recoge el régimen general de prestación de servicios postales en los Capítulos II “Declaraciones responsables” y III “Autorizaciones administrativas singulares”, del Título IV “Régimen general de prestación de los servicios postales”. La prestación de servicios postales se realizará en régimen de libre competencia, aunque para acceder a la actividad postal existen dos procedimientos dependiendo del tipo de servicio que vaya a prestarse. En el caso de un servicio no incluido en el ámbito del SPU se debe presentar una declaración responsable, mientras que en el caso de una prestación relacionada con los servicios incluidos en el ámbito del SPU debe obtenerse una autorización administrativa singular.

La declaración responsable debe presentarse a la CNMC con anterioridad al inicio de la actividad y habilita para su ejercicio en todo el territorio nacional salvo que la CNMC constate que no se cumplen los requisitos exigidos. Deberá incluir un compromiso de aportar toda la información necesaria para delimitar claramente el servicio que se propone prestar y una manifestación de que conoce y cumple, entre otros, los requisitos de acceso y ejercicio de la actividad postal, los aspectos relativos a la inviolabilidad de la correspondencia y la protección de datos, el respeto de los derechos de los usuarios y la legislación laboral y tributaria aplicable.

Por otra parte, la autorización administrativa singular debe solicitarse a la CNMC y se otorgará previa acreditación del cumplimiento de ciertos requisitos para la prestación servicios incluidos en el ámbito del SPU y de la asunción de condiciones análogas a las establecidas para las declaraciones responsables, así como las de calidad, extensión territorial y alcance material que voluntariamente oferten a sus clientes. Igualmente, el solicitante debe asumir las obligaciones de servicio público que le sean impuestas y publicar un informe anual sobre las reclamaciones presentadas por los usuarios y cómo fueron resueltas.

Por último, por lo que se refiere a la exigencia de un acuerdo de acceso a la red pública postal con el operador encargado de la prestación del servicio postal universal, cabe recordar que la LSPU (art. 45) ya establece la obligación de dar acceso a la red al resto de operadores para la prestación de los servicios incluidos en el SPU. No obstante, si los Pliegos contemplan actuaciones que efectivamente escapan del SPU deberían habilitarse mecanismos para facilitar el acceso del resto de operadores a dichas oficinas en condiciones objetivas y no discriminatorias.

III.2.2 Reparto de la correspondencia

III.2.2.1 Disposiciones específicas.

El apartado 2.a del artículo 2 de los PPT se refiere a las disposiciones específicas para el reparto de la correspondencia.

La tercera, que se refiere a la entrega de notificaciones administrativas, presenta cierta confusión ya que primero señala que dichas notificaciones deberán acomodarse a lo preceptuado en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y luego contempla la posibilidad de que la oficina responsable decida prescindir de un segundo intento de notificación en el caso de las notificaciones urgentes que no hayan podido ser entregadas en un primer intento, circunstancia no contemplada por la legislación de reenvío citada. Es decir, la normativa no prevé la figura de las notificaciones administrativas urgentes ni ampara, por tanto, que dichas notificaciones puedan tener un régimen jurídico distinto al previsto por la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

La cuarta disposición se refiere a la entrega urgente de cartas ordinarias, tarjetas postales y cartas certificadas. Resulta confusa su redacción ya que incluye referencias a notificaciones y segundos intentos de notificación que no son en principio aplicables ni a las cartas ordinarias ni a las tarjetas postales ni a las cartas certificadas. Se recomienda, por tanto, que este párrafo, si tiene la intención de establecer el régimen aplicable a las notificaciones administrativas en un supuesto específico, el de cambio de domicilio, se incluya en el apartado anterior relativo a la entrega de notificaciones administrativas y no en este apartado relativo a entregas urgentes

III.2.2.2 Fehaciencia.

Se valora positivamente que la detallada descripción implícitamente referida al requisito de fehaciencia que ofrece el apartado 2 del artículo 2 de los PPT (reparto de la correspondencia) en relación con la “*Entrega de Notificaciones Administrativas*” minimice las diferencias de trato injustificadas entre operadores que establece la ley postal³.

La ausencia de conocimiento por parte de la CNMC de los PCAP impide saber si dicho requisito adquiere otros matices en el conjunto de la licitación, pero tal y como se describe en los PPT, parece que permite al resto de licitadores competir en igualdad con la presunción de veracidad y fehaciencia de las notificaciones de órganos administrativos y judiciales por medios físicos y

³ art. 22.4 de la LSPU

telemáticos que la Ley postal otorga en exclusiva al operador designado para la prestación del Servicio Postal Universal –SPU-).

III.2.3 Duración del contrato

Se valora positivamente que se establezca un periodo de duración del contrato de tan solo un año. No obstante, puesto que también se incluye la posibilidad de la prórroga del contrato por otro año (hasta un máximo de dos años de duración total), se recomienda que esta posibilidad sea siempre interpretada de forma restrictiva por el órgano de contratación, examinando su necesidad, proporcionalidad y mínima restricción, en la medida en que supone el cierre absoluto del mercado durante su vigencia. Asimismo, se recomienda que la decisión sobre la prórroga deba ser justificada de forma concreta sobre la base de una necesidad que impida acudir a una nueva licitación, reduciendo el margen de discrecionalidad en todo lo que sea posible.

III.2.4 Criterios de adjudicación del contrato

La cláusula 20 del cuadro de características particulares que acompaña al PPT establece los criterios de adjudicación (referidos con anterioridad en el apartado II CONTENIDO, del presente informe). Además, establece un umbral mínimo del 15% de puntuación a obtener en la valoración subjetiva para continuar en la licitación.

Esta medida puede tener efectos anticompetitivos en la medida en que mediante la imposición de dicho umbral, se excluye de la licitación a operadores sin que se haya podido valorar de forma completa su oferta, y, en este caso, preponderando excesivamente, mediante filtro ineludible, parámetros sujetos a una valoración subjetiva.

Por otro lado, se valora positivamente que el precio, en cuanto parámetro económico objetivo, respecto del que se predica que es el criterio que mejor suele revelar el grado de eficiencia de los licitadores, tenga un peso en porcentaje con respecto a la puntuación total superior al que tienen los elementos sujetos a valoración subjetiva, pudiendo ser recomendable incluso una ponderación aún mayor.

Por último, se valora negativamente a priori el que entre los propios criterios de adjudicación se incluya el equipamiento técnico, humano y material a disposición del contrato, por cuanto puede ser considerada una necesidad cubierta con la solvencia exigida a la empresa y sobre todo porque puede beneficiar al operador incumbente prestador del servicio universal (claramente destacable respecto a otros posibles operadores en cuanto a la disponibilidad de capital humano). Además, existe cierta indefinición en el criterio relativo a la tramitación de las reclamaciones sobre correspondencia no retornada,

pudiendo deberse a que su definición se realizará en el Pliego de cláusulas administrativas, que no ha sido remitido.

En general, se recomienda evitar todos aquellos criterios que, como se ha señalado anteriormente, claramente otorguen una ventaja competitiva al operador incumbente prestador del servicio universal, y que fueran difícilmente replicables por parte del resto de operadores.

III.2.5 Forma de prestación del servicio

El artículo 3 del PPT se refiere a la forma de Prestación del Servicio en los siguientes términos: *“la empresa adjudicataria deberá radicar o comprometerse a disponer de establecimiento en Gijón, dispondrá de las instalaciones y los medios materiales y humanos precisos para el desarrollo de los trabajos en las condiciones que fija el pliego. Las instalaciones se ubicarán en una zona céntrica de la ciudad, que permita la fácil accesibilidad y comunicación por parte de los ciudadanos y dispondrán de un servicio telefónico de atención al cliente”*.

Sin perjuicio de las peculiaridades del sector postal⁴, la exigencia de ubicación de instalaciones de los posibles adjudicatarios en el territorio de referencia supone a priori una discriminación entre licitadores por razones de territorio⁵.

Además, de conformidad con el artículo 18 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, referido a las actuaciones que limitan la libertad de establecimiento y la libertad de circulación,⁶ son consideradas actuaciones que limitan el libre establecimiento y la libre circulación, los actos, disposiciones y medios de intervención de las autoridades competentes que contengan o apliquen 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 incluye, entre otros, 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.

⁴ No obstante, la LSPU exige un establecimiento permanente de los operadores en territorio español. Además la Directiva servicios (2006/123/CE) exceptúa a los servicios postales de la prohibición de obligar el establecimiento en territorio nacional para la prestación de un servicio.

⁵ Guía CNC sobre Contratación Pública y Competencia, pág. 15.

⁶ En el Informe INF/DP/0002/14 Informe sobre los pliegos del Acuerdo Marco para el suministro de vehículos turismo: “Por una parte, se debería prescindir del criterio territorial por otro que efectivamente garantizara una adecuada prestación calidad de los servicios contratados (por ejemplo, la mayor celeridad en el suministro de vehículos o en las tareas de reposición)”

Parece por tanto razonable que la adjudicataria disponga de los medios o establecimientos materiales necesarios para poder prestar el servicio con la rapidez y calidad que se requiere en los PPT, sin que los pliegos exijan una mayor concreción de dicha obligación y mucho menos de la zona en la que debe radicar dicho establecimiento dentro de la ciudad.

