

Recurso 588/2025
Resolución 653/2025
Sección Tercera

RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE RECURSOS CONTRACTUALES DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA

Sevilla, 28 de octubre de 2025

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad [REDACTED] (antes [REDACTED]), (en adelante, la recurrente) contra los pliegos del "Acuerdo marco de homologación de servicios postales documentales y de correspondencia para la Administración de la Junta de Andalucía y sus entidades instrumentales" (expediente: CONTR 2025 517046), promovido por la Dirección General de Contratación, de la Consejería de Economía, Hacienda, Fondos Europeos y Diálogo Social, este Tribunal, en sesión celebrada el día de la fecha, ha dictado la siguiente

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. El 29 de septiembre de 2025, en el Diario Oficial de la Unión Europea y en el perfil de contratante en la Plataforma de Contratación de la Junta de Andalucía, se publicó el anuncio de licitación del acuerdo marco indicado en el encabezamiento de esta resolución, con tramitación ordinaria y procedimiento abierto. El valor estimado del contrato asciende a 255.084.249,52 euros.

A la presente licitación le es de aplicación 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 (en adelante, LCSP), y demás disposiciones reglamentarias de aplicación en cuanto no se opongan a lo establecido en la citada norma legal.

SEGUNDO. El 17 de octubre de 2025, la recurrente presentó en el registro de este Tribunal recurso especial en materia de contratación contra los pliegos, solicitando que se estime íntegramente el recurso y que se *"acuerde la nulidad de los pliegos referidos"* y *"la de todos los actos del expediente de contratación relacionados con su aprobación"*.

Mediante oficio de la Secretaría del Tribunal, el 20 de octubre de 2025 se dio traslado del recurso al órgano de contratación, requiriéndole la documentación necesaria para la tramitación y resolución del recurso, que ha tenido entrada en esta sede, los días 22 y 23 de octubre.

Mediante Resolución MC 146/2025, de 23 de octubre, se acordó y se notificó la suspensión del procedimiento de adjudicación. Asimismo, se acordó la suspensión del plazo de presentación de proposiciones.

El 23 de octubre de 2025 se recibe comunicación del órgano de contratación informando que no se ha presentado ninguna oferta en el procedimiento de licitación del presente acuerdo marco con anterioridad a la suspensión del plazo para la presentación de ofertas dictado por este Tribunal .

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. Competencia.

Este Tribunal resulta competente para resolver en virtud de lo establecido en el artículo 46 de la LCSP y en el Decreto 332/2011, de 2 de noviembre, por el que se crea el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía.

SEGUNDO. Legitimación.

Con carácter previo al estudio de los restantes motivos de admisión, procede a continuación, abordar la legitimación de la entidad ahora recurrente para la interposición del presente recurso especial, dado que la misma, según la documentación que obra en el expediente de contratación, no ha presentado oferta en el procedimiento de licitación.

En este sentido, el primer párrafo del artículo 48 de la LCSP establece que *«Podrá interponer el recurso especial en materia de contratación cualquier persona física o jurídica cuyos derechos o intereses legítimos, individuales o colectivos, se hayan visto perjudicados o puedan resultar afectados, de manera directa o indirecta, por las decisiones objeto del recurso»*.

En el supuesto examinado, la recurrente en su escrito de recurso impugna los pliegos que, entre otra documentación, rigen el presente procedimiento de licitación, por considerar que *“la licitación recurrida contraviene ... los principios de libertad de acceso a las licitaciones, no discriminación e igualdad de trato entre los licitadores ... se vulnera claramente la libre competencia en favor del operador postal universal y en contra de los intereses del resto de operadores privados”*.

Por tanto, queda acreditada su legitimación para recurrir pues, precisamente, parte del contenido de los pliegos considera le provoca un perjuicio que pretende remediar con la interposición del recurso y el dictado de una eventual resolución estimatoria de sus pretensiones, que le permita licitar en condiciones de igualdad.

TERCERO. Acto recurrible.

En el presente supuesto el recurso se interpone contra los pliegos de un acuerdo marco cuyo valor estimado es superior a cien mil euros, convocado por un ente del sector público con la condición de Administración Pública, por lo que el acto recurrido es susceptible de recurso especial en materia de contratación al amparo de lo dispuesto en el artículo 44 apartados 1.b) y 2.a) de la LCSP.



CUARTO. Plazo de interposición.

El recurso se ha interpuesto en plazo, de conformidad con lo estipulado en el artículo 50.1 b) de la LCSP.

QUINTO. Fondo del asunto: criterios de adjudicación de oficinas y vehículos, nullos y discriminatorios por vulneración de la prohibición de arraigo territorial y barreras a la libre competencia.

1. Alegaciones de la entidad recurrente.

La recurrente impugna los apartados 9.1, 9.2.4 b), 9.2.4 d) 4, del anexo I, el Anexo I (B) y la cláusula 15.1 h) e i) del pliego de cláusulas administrativas particulares (en adelante, PCAP), así como, la cláusula 2 del pliego de prescripciones técnicas particulares (en adelante, PPTP), al considerar que son *“cláusulas discriminatorias para los operadores postales privados, conculcando la libre competencia en favor de un licitador que tiene posición dominante del mercado, cual es la SOCIEDAD ESTATAL DE CORREOS, como operador postal universal, y porque dichas cláusulas dan una ventaja competitiva a CORREOS que como operador postal que tiene designado la prestación del SPU dispone de medios personales y materiales muy superiores a los de los operadores postales privados, sin motivación suficiente, ... que impiden la competencia efectiva de los licitadores operadores postales privados”*.

También, indica que las especificaciones exigidas de identificación y exclusividad/prioridad de las oficinas, en el apartado 2.1.1 y 2 del PPTP, *“unido al requisito de que sean punto para el depósito de los envíos, además de no estar justificadas y no ofrecer ningún valor añadido al servicio, tienen la única misión de dejar sin efecto la posibilidad de que un operador postal privado pueda ofertar las oficinas de Correos”*.

Seguidamente, señala que es especialmente restrictivo de la libre competencia *“el criterio medio ambiental de vehículos, pues en la cláusula 15.1 i) se exige las fichas técnicas”*.

A continuación, tras transcribir las cláusulas recurridas, alude a la doctrina administrativa sobre la materia, para concluir indicando que *“a la vista de lo alegado, se comprueba que se ha producido una vulneración de la prohibición de previsiones en los pliegos que impiden la competencia por razones de arraigo territorial. De todo lo anterior se desprende la existencia de una clara vulneración de los principios de igualdad y transparencia, al haber una clara desventaja en la adjudicación con respecto a Correos”*.

2. Alegaciones del órgano de contratación.

El órgano de contratación, tras exponer la secuencia de actuaciones del procedimiento, rebate lo alegado por la recurrente, indicando que *“el escrito de recurso contiene escasa fundamentación jurídica, limitándose a reproducir de forma deslavazada fragmentos de distintas resoluciones que nada tienen que ver con las cuestiones de fondo aquí debatidas. En contra de lo que se argumenta, la documentación contractual contiene motivación suficiente del respeto a la legislación de contratos, en los términos que ha sido interpretada por este Tribunal al que con honor nos dirigimos en cuanto a la no inclusión de cláusulas de arraigo territorial”*.

Así, respecto a la exigencia de oficinas, señala que *“tanto en la memoria justificativa como en el PPT se razona la inclusión como criterio de adjudicación de carácter cualitativo, la implantación y estructura organizativa para la prestación del servicio, puntuando la máxima puesta a disposición de la Administración contratante, pero a la*



postre también de la ciudadanía, el mayor número de oficinas”, reproduciendo a continuación el contenido tanto de la memoria como del PPTP.

Por lo indicado en la memoria y en el PPTP entiende el órgano de contratación que *“se justifica el motivo por el que se incluye el criterio cualitativo, así como su vinculación con el objeto del contrato y, además, se recalca que las oficinas habrán de estar disponibles, no al momento de presentar la oferta sino cuando se inicie la ejecución y en caso de resultar adjudicataria, siendo suficiente para participar en la licitación del Acuerdo Marco presentar un compromiso firme de disponibilidad por cualquier medio jurídico válido”.*

Seguidamente, se refiere, a la condición especial de ejecución exigida de *“contar al inicio de la ejecución, con la disponibilidad ... de al menos una oficina a efectos de admisión de envíos y de recogida para los administrados, si bien que limitada a aquellos municipios andaluces de mayor población, que cuenten con más de 10.000 habitantes”,* indicando que la misma ya se recogía en el acuerdo marco vigente.

Por ello, indica que *“se respeta así, la doctrina de este Tribunal sentada en su Resolución 278/2020”,* que se dictó con ocasión de la impugnación del acuerdo marco vigente, reseñando parte de la misma, para concluir manifestando que el órgano de contratación *“al elaborar la documentación contractual y más concretamente al redactar las cláusulas cuestionadas se ha limitado a seguir la doctrina sentada por el TARCJA en la Resolución transcrita”.*

Por último, respecto al tema de las oficinas, el órgano de contratación señala que *“para apoyar su impugnación, la recurrente se limita a citar y transcribir parcialmente una serie de pronunciamientos de tribunales especiales que nada tienen que ver con el Acuerdo Marco que aquí se enjuicia”* y los va rebatiendo uno a uno.

Sobre los aspectos relativos a la valoración de vehículos indica que *“el criterio de flota no es arbitrario ni accesorio, sino que está directa y naturalmente vinculado a la prestación del servicio postal, que requiere movilidad territorial, capacidad logística eficaz, sostenible y territorialmente extendida, y todo ello dado que las prestaciones definidas en el PPT requieren el transporte, la distribución y la entrega de envíos postales.*

La memoria justificativa del Acuerdo Marco de homologación que nos ocupa recoge la necesidad de garantizar una cobertura territorial adecuada, trazabilidad, eficiencia y sostenibilidad, no limitándose solo a la red de oficinas sino a los medios materiales necesarios para el servicio, como es sin lugar a duda la flota de automóviles.

La inclusión de criterios como la clasificación ambiental, antigüedad y tipo de vehículos responde a objetivos legítimos: reducir emisiones, mejorar la calidad del servicio y asegurar la capacidad operativa y está avalado por los tribunales, como de hecho se pone de manifiesto en la Resolución 458/2024 del TACRC, que la propia recurrente alega en su recurso si bien silenciando el fundamento sexto.

Al igual que en relación con la red de oficinas, el pliego permite que los licitadores se comprometan a disponer de los vehículos al inicio de la ejecución, sin exigir que ya los tengan en el momento de la licitación”.

3. Consideraciones del Tribunal.

La recurrente impugna los apartados 9.1, 9.2.4 b), 9.2.4 d) 4, del anexo I, el Anexo I (B) y la cláusula 15.1 h) e i) del PCAP, así como, la cláusula 2 del PPTP, al considerar que son *“cláusulas discriminatorias para los operadores*



postales privados, conculcando la libre concurrencia en favor de un licitador que tiene posición dominante del mercado, cual es la SOCIEDAD ESTATAL DE CORREOS, como operador postal universal”.

El contenido de las cláusulas impugnadas se indica a continuación.

En el **PCAP** se establece lo siguiente:

“Anexo I

9.1. Criterios de adjudicación:

9.1.. Criterios de adjudicación ponderables en función de un juicio de valor: No procede.

9.1.B. Criterios de adjudicación valorados mediante la aplicación de fórmulas:

CRITERIOS	LOTE 1	LOTE 2
CRITERIOS ECONÓMICOS		
Precios.	X	X
CRITERIOS CUALITATIVOS		
MEJORAS O PRESTACIONES ADICIONALES AL SERVICIO		
Plazo de entrega de los envíos postales (criterio a minimizar).	X	X
Plazo de espera en la oficina si no es posible la entrega (criterio a maximizar).	X	(NO)
Plazo de devolución de los acuses de recibo (criterio a minimizar).	X	(NO)
IMPLANTACIÓN Y ESTRUCTURA OPERATIVA PARA LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO		
N.º de localidades en territorio nacional fuera de Andalucía donde se dispondrá de oficinas	X	X
N.º de localidades andaluzas con menos de 2.000 habitantes con oficinas disponibles	X	X
N.º de localidades andaluzas entre 2.000 y 4.999 habitantes con oficinas disponibles	X	X
N.º de localidades andaluzas entre 5.000 y 14.999 habitantes con oficinas disponibles	X	X
N.º de localidades andaluzas entre 15.000 y 24.999 habitantes con oficinas disponibles	X	X
N.º de localidades andaluzas entre 25.000 y 49.999 habitantes con oficinas disponibles	X	X
N.º de localidades andaluzas con más de 50.000 habitantes con oficinas disponibles	X	X
N.º total de oficinas disponibles en localidades andaluzas con más de 50.000 habitantes	X	X
N.º total de oficinas en Andalucía que abrirán los sábados en cualquier franja horaria	X	X
CALIDAD EN LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO		
Sistema de gestión de calidad en los centros de tratamiento automatizados.	X	X
Sistema de gestión de calidad para los envíos de correspondencia.	X	X
Sistema de gestión de calidad en el servicio de atención al cliente.	X	X
IMPACTO AMBIENTAL POR LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO		
Sistema de gestión ambiental en los centros de tratamiento automatizados.	X	X
Sistema de gestión ambiental aplicado a los envíos de correspondencia.	X	X
Inscripción en el registro de huella de carbono o sistema de gestión de gases.	X	X



Clasificación ambiental de la flota de vehículos (eléctricos, híbridos, combustión)		
N.º total de vehículos eléctricos (coches, furgonetas, motocicletas y ciclomotores) a disposición para la ejecución del AM.	X	X
N.º total de vehículos híbridos (coches y furgonetas) a disposición para la ejecución del AM.	X	X
N.º total de vehículos de combustión (coches, furgonetas, motocicletas y ciclomotores) a disposición para la ejecución del AM.	X	X
Antigüedad de la flota de vehículo		
Antigüedad media de coches a disposición para la ejecución del AM.	X	X
Antigüedad media de furgonetas a disposición para la ejecución del AM.	X	X
Antigüedad media de motocicletas y ciclomotores a disposición para la ejecución del AM.	X	X
Tipos de vehículos (coches, furgonetas, motocicletas y ciclomotores)		
N.º total de coches a disposición para la ejecución del AM.	X	X
N.º total de furgonetas a disposición para la ejecución del AM.	X	X
N.º total de motocicletas y ciclomotores a disposición para la ejecución del AM.	X	X

9.2. Baremos de valoración y fórmulas de aplicación:

9.2.4. Criterios cualitativos.

b) Implantación y estructura operativa para la prestación del servicio.

Se valorará en la adjudicación la siguiente información para la ejecución del acuerdo marco, siendo en cualquier caso obligatorio cumplimentar el anexo relativo a esta información y su presentación como parte de la oferta. No obstante, en caso de que quedase en blanco o sin responder algunos de los apartados se entenderá que la oferta se corresponde con el valor cero. ¹

1. Número de localidades en territorio nacional fuera de Andalucía donde se dispondrá de oficinas (P4).
2. Número de localidades andaluzas con menos de 2.000 habitantes con oficinas disponibles (P5).
3. Número de localidades andaluzas entre 2.000 y 4.999 habitantes con oficinas disponibles (P6).
4. Número de localidades andaluzas entre 5.000 y 14.999 habitantes con oficinas disponibles (P7).
5. Número de localidades andaluzas entre 15.000 y 24.999 habitantes con oficinas disponibles (P8).
6. Número de localidades andaluzas entre 25.000 y 49.999 habitantes con oficinas disponibles (P9).
7. Número de localidades andaluzas con más de 50.000 habitantes con oficinas disponibles (P10).
8. Número total de oficinas disponibles en localidades andaluzas con más de 50.000 habitantes (P11).
9. Número total de oficinas en Andalucía que abrirán los sábados en cualquier franja horaria (P12)

(Todo ello sin perjuicio del cumplimiento de las condiciones especiales de ejecución de los contratos basados recogidas en los pliegos).

Es importante destacar que no se exige que las personas licitadoras dispongan de estos medios en el momento de la licitación, pero sí que presenten un compromiso firme de disponer por cualquier título jurídico de ellos al inicio de la ejecución del Acuerdo Marco, ya sea mediante medios propios, subcontratación, constitución de UTEs u otras fórmulas legalmente válidas. (Este enfoque se encuentra respaldado por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea -Sentencia de 27 de octubre de 2005, asuntos C-158/03 y C-234/03- que considera desproporcionado exigir la existencia de oficinas en fase de licitación, pero admite su exigencia como condición de ejecución. En la misma línea se pronuncia el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales en su Resolución 262/2018, de 16 de marzo y el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de



Andalucía en la Resolución 278/2020, de 6 de agosto, en relación con el Acuerdo Marco de Homologación de Servicios Postales con destino a la Administración de la Junta de Andalucía y sus Entidades Instrumentales).

d) Impacto ambiental por la prestación del servicio.

4) Clasificación ambiental de la flota de vehículos (eléctricos, híbridos, combustión).

A) Número total de vehículos eléctricos (coches, furgonetas, motocicletas y ciclomotores) que se van a poner a disposición para la ejecución del Acuerdo Marco (P19).

B) Número total de vehículos híbridos (coches y furgonetas) que se van a poner a disposición para la ejecución del Acuerdo Marco (P20).

C) Número total de vehículos de combustión (coches, furgonetas, motocicletas y ciclomotores) que se van a poner a disposición para la ejecución del Acuerdo Marco (P21).

ANEXO I (B) - BAREMOS DE LOS CRITERIOS CUALITATIVOS A APLICAR EN LAS VALORACIONES

BAREMOS DE LOS CRITERIOS CUALITATIVOS A APLICAR EN LAS VALORACIONES		LOTE 1			LOTE 2		
PUNT.	CONCEPTO	N1	N2	BAREMO	N1	N2	BAREMO
	MEJORAS O PRESTACIONES ADICIONALES AL SERVICIO	15			10		
P1	Plazo de entrega de los envíos postales (criterio a minimizar).		65	9,750		100	10,000
P2	Plazo de espera en la oficina si no es posible la entrega (criterio a maximizar).		20	3,000		N/A	N/A
P3	Plazo de devolución de los acuses de recibo (criterio a minimizar).		15	2,250		N/A	N/A
	IMPLANTACIÓN Y ESTRUCTURA OPERATIVA PARA LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO	45			50		
P4	N.º de localidades en territorio nacional fuera de Andalucía donde se dispondrá de oficinas		10	4,500		10	5,000
P5	N.º de localidades andaluzas con menos de 2.000 habitantes con oficinas disponibles		5	2,250		5	2,500
P6	N.º de localidades andaluzas entre 2.000 y 4.999 habitantes con oficinas disponibles		25	11,250		25	12,500
P7	N.º de localidades andaluzas entre 5.000 y 14.999 habitantes con oficinas disponibles		20	9,000		20	10,000
P8	N.º de localidades andaluzas entre 15.000 y 24.999 habitantes con oficinas disponibles		10	4,500		10	5,000
P9	N.º de localidades andaluzas entre 25.000 y 49.999 habitantes con oficinas disponibles		7	3,150		7	3,500
P10	N.º de localidades andaluzas con más de 50.000 habitantes con oficinas disponibles		7	3,150		7	3,500
P11	N.º total de oficinas disponibles en localidades andaluzas con más de 50.000 habitantes		10	4,500		10	5,000
P12	N.º total de oficinas en Andalucía que abrirán los sábados en cualquier franja horaria		6	2,700		6	3,000
	CALIDAD EN LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO	10			10		
P13	Sistema de gestión de calidad en los centros de tratamiento		40	4,000		40	4,000



	automatizados.				
P14	Sistema de gestión de calidad para los envíos de correspondencia.	50	5,000	50	5,000
P15	Sistema de gestión de calidad en el servicio de atención al cliente.	10	1,000	10	1,000
	IMPACTO AMBIENTAL POR LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO	30		30	
P16	Sistema de gestión ambiental en los centros de tratamiento automatizados.	5	1,500	5	1,500
P17	Sistema de gestión ambiental aplicado a los envíos de correspondencia.	5	1,500	5	1,500
P18	Inscripción en el registro de huella de carbono o sistema de gestión de gases invernadero	5	1,500	5	1,500
	Clasificación ambiental de la flota de vehículos (eléctricos, híbridos, combustión)				
P19	N.º total de vehículos eléctricos (coches, furgonetas, motocicletas y ciclomotores) a disposición para la ejecución del AM.	20	6,000	20	6,000
P20	N.º total de vehículos híbridos (coches y furgonetas) a disposición para la ejecución del AM.	15	4,500	15	4,500
P21	N.º total de vehículos de combustión (coches, furgonetas, motocicletas y ciclomotores) a disposición para la ejecución del AM.	5	1,500	5	1,500
	Antigüedad de la flota de vehículo				
P22	Antigüedad media de coches a disposición para la ejecución del AM.	5	1,500	5	1,500
P23	Antigüedad media de furgonetas a disposición para la ejecución del AM.	5	1,500	5	1,500
P24	Antigüedad media de motocicletas y ciclomotores a disposición para la ejecución del AM.	5	1,500	5	1,500
	Tipos de vehículos (coches, furgonetas, motocicletas y ciclomotores)				
P25	N.º total de coches a disposición para la ejecución del AM.	5	1,500	5	1,500
P26	N.º total de furgonetas a disposición para la ejecución del AM.	15	4,500	15	4,500
P27	N.º total de motocicletas y ciclomotores a disposición para la ejecución del AM.	10	3,000	10	3,000

Cláusula 15. Ejecución del acuerdo marco.

15.1. Condiciones de ejecución.

h) Tras la formalización, y a efectos de difusión y publicación en el Catálogo de Suministros y Servicios Homologados de la Junta de Andalucía (para el conocimiento de Administración de la Junta de Andalucía y sus entidades instrumentales así como de los administrados), las empresas contratistas deberán remitir la **relación de las oficinas que van a poner a disposición para la ejecución del acuerdo marco** en la Comunidad Autónoma de Andalucía, con el formato establecido en el **Anexo XVII** y en el que conste su ubicación, horario de lunes a viernes y, en su caso, los sábados a los efectos de la necesaria publicación en él. En el caso de que esta información estuviera publicada en la página web de la empresa adjudicataria, será válida la presentación del correspondiente enlace, sustituyendo en dicho caso a la presentación de la relación de oficinas. Una vez presentada la relación y en cualquier momento de la ejecución, la Administración tendrá la facultad de poder recabar, de dichas oficinas, la



aportación de escrituras, permisos, documentación, fotografía del local, coordenadas GPS, o cualquier otro medio para su localización y comprobación de la veracidad de lo que la persona contratista ha indicado.

i) De la misma manera, durante la ejecución del acuerdo marco, se podrán solicitar las **fichas técnicas de los vehículos destinados a la prestación del servicio**, indicados en la oferta presentada, a los efectos de comprobar el cumplimiento de las obligaciones establecidas en los pliegos así como lo declarado por cada empresa contratista en las ofertas que presentaron”.

En el **PPTP** se establece lo siguiente:

“2. DESCRIPCIÓN DEL OBJETO DEL PLIEGO.

El objeto del presente Acuerdo Marco es la prestación de servicios postales requeridos por los departamentos, organismos y entes incluidos en el ámbito subjetivo de esta licitación, garantizando al mismo tiempo la protección de los derechos e intereses de los destinatarios de dichos envíos (ciudadanía y personas administradas).

Los envíos postales de la Administración de la Junta de Andalucía pueden ser recogidos directamente por las entidades adjudicatarias o depositados en oficinas de admisión, desde donde las adjudicatarias se encargan de su clasificación, distribución, entrega y, en su caso, custodia temporal para su recogida por parte de las personas destinatarias o devolución al remitente si no se produce dicha recogida.

Dada la dispersión geográfica de los puntos de origen y destino, la proximidad de las oficinas de admisión y recogida constituye un factor clave, tanto para optimizar los costes logísticos que asume la Administración como para garantizar el acceso efectivo de la ciudadanía a los envíos postales. La existencia de oficinas cercanas evita desplazamientos costosos o inviables, especialmente en casos sensibles como notificaciones tributarias, citaciones judiciales, resoluciones de ayudas, citas médicas o comunicaciones relativas a prestaciones sociales.

En este sentido, se considera de interés público general que el servicio postal se preste de forma ágil, eficaz y accesible, lo que exige que los operadores económicos dispongan de una amplia red territorial de oficinas (esto justifica la inclusión de criterios de valoración cualitativos en relación al número de oficinas que las licitadoras se comprometen a disponer, además de la elección de una condición especial de ejecución al respecto, según la cual todas las empresas contratistas deberán contar con un número mínimo de oficinas en poblaciones de más de 10.000 habitantes).

Este planteamiento se ajusta a lo dispuesto en el artículo 1 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 (en adelante LCSP), que establece la necesidad de definir previamente las necesidades públicas, garantizar la libre competencia y seleccionar la oferta económicamente más ventajosa.

No obstante lo indicado, es importante destacar que no se exige que las personas licitadoras dispongan de estos medios en el momento de la licitación, pero sí que presenten un compromiso firme de disponer por cualquier título jurídico de ellos al inicio de la ejecución de los contratos basados, ya sea mediante medios propios, subcontratación, constitución de UTEs u otras fórmulas legalmente válidas (este enfoque se encuentra respaldado por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea -Sentencia de 27 de octubre de 2005, asuntos C-158/03 y C-234/03- que considera desproporcionado exigir la existencia de oficinas en fase de licitación, pero admite su exigencia como condición de ejecución. En la misma línea se pronuncia el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales en su Resolución 262/2018, de 16 de marzo y el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía en la Resolución 278/2020, de 6 de agosto, en relación con el Acuerdo Marco



de Homologación de Servicios Postales con destino a la Administración de la Junta de Andalucía y sus Entidades Instrumentales)».

Como punto de partida, hemos de señalar que los distintos tribunales de recursos contractuales, la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado, así como la jurisprudencia nacional y europea se han pronunciado acerca de la prohibición 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 tales previsiones, salvo que justifiquen por razones de interés general.

En concreto, este Tribunal se ha venido pronunciando sobre las cláusulas de arraigo territorial de los pliegos en numerosas resoluciones (v.g. Resoluciones 115/2013 y 116/2013, de 3 de octubre, 356/2015, de 22 de octubre, 256/2017, de 24 de noviembre, 124/2018, de 14 de mayo, 53/2019, de 27 de febrero, 174/2021, de 6 de mayo, 387/2022, de 21 de julio, 327/2023, de 13 de junio y 430/2024, de 4 de octubre). Y en concreto, en nuestra Resolución 53/2019, de 27 de febrero, reproducida parcialmente en otras posteriores y a la que también se refiere el órgano de contratación, hemos señalado lo siguiente:

«En tal sentido, resultan ilustrativas las Sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE), de 27 de octubre de 2005, (asuntos C-158/03 y C-234/03) que trataron 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 estas sentencias, el TJUE expuso las condiciones para apreciar si la medida adoptada por el Estado vulneraba los principios del Tratado. Así, en el asunto C-234/03 el TJUE dispuso que “De las consideraciones anteriores se desprende que el artículo 49 CE se opone a que una entidad adjudicadora incluya en el pliego de condiciones de un contrato público de prestación de servicios sanitarios de terapias respiratorias domiciliarias y otras técnicas de ventilación asistida, por una parte, un requisito de admisión que obliga a la empresa licitadora a disponer, en el momento de la presentación de la oferta, de una oficina abierta al público en la capital de la provincia en la que debe prestarse el servicio y, por otra, unos criterios de valoración de las ofertas que, a efectos de atribuir puntos adicionales, toman en consideración la existencia, en ese mismo momento, de instalaciones propias de producción, de acondicionamiento y de envasado de oxígeno situadas a menos de 1.000 km de la citada provincia o de oficinas abiertas al público en determinadas localidades de ésta y que, en caso de empate entre varias ofertas, favorecen a la empresa que haya prestado anteriormente el servicio de que se trata, en la medida en que tales criterios se apliquen de manera discriminatoria, no sean adecuados para garantizar la realización del objetivo que persiguen o vayan más allá de lo necesario para alcanzar dicho objetivo, extremos que corresponde verificar al órgano jurisdiccional nacional.”

Resulta evidente, por tanto, que los criterios de arraigo territorial no pueden ser tenidos en cuenta ni como requisitos de solvencia ni como criterios de adjudicación, pues, en tanto que son discriminatorios y contrarios al principio de igualdad, vician de nulidad las cláusulas que los permitan, salvo que los mismos estén justificadas por razones de interés general».

Se constata, pues, que la cuestión no es nueva y viene teniendo repercusión en la jurisprudencia europea desde hace años, como también en la nacional. En tal sentido, la Sentencia del Tribunal Supremo, de 12 de enero de 2001, (Roj: STS 82/2001) señaló, respecto a determinados criterios de un pliego aprobado por la entonces Consejería de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía que otorgaban más puntos a los servicios prestados en la Comunidad Autónoma de Andalucía, que *«hay que subrayar que es principio fundamental del sistema jurídico y de la Constitución el de la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, recogido en el artículo 9.3 de la Constitución, que aspira a que la actuación de la Administración opere con racionalidad y en defensa de los intereses generales, en desarrollo del artículo 103.1 de la Constitución, lo que también determina*



que (...) aparezca suficientemente adecuado al ordenamiento jurídico y explicitando las razones que determinan la selección con criterios debidamente justificados, lo que no sucede en la cuestión examinada, al primar indebidamente los criterios de proximidad territorial o de residencia en la Comunidad Autónoma Andaluza, que han sido debidamente corregidos por la sentencia recurrida, cuyos criterios procede confirmar».

En definitiva, pues, los criterios de arraigo territorial no pueden ser tenidos en cuenta, ni como requisitos de solvencia, ni como criterios de adjudicación, pues ello resulta contrario a Derecho y, en tanto que son discriminatorios y contrarios al principio de igualdad, vician de nulidad las cláusulas que los permitan, salvo que los mismos estén justificados por razones imperiosas de interés general.

Pues bien, una vez reseñada la doctrina sobre el arraigo territorial, hay que indicar que el presente recurso guarda mucha semejanza con el Recurso 167/2020, interpuesto contra los pliegos del vigente Acuerdo Marco de Homologación de Servicios Postales con destino a la Administración de la Junta de Andalucía y sus Entidades Instrumentales (expte. CONTR 2020/195104).

Como consecuencia del citado recurso este Tribunal dictó la Resolución 278/2020, de 6 de agosto, que ha sido mencionada por la recurrente parcialmente, en lo que le interesa, pero sin indicar el contexto que dio lugar a la estimación del mismo.

En aquel recurso se valoraba como criterio de adjudicación el número de localidades con oficina en Andalucía y en todo el territorio nacional fuera de Andalucía, así como, el número de oficinas con poblaciones de Andalucía superiores a los 50.000 habitantes.

Y, fue estimado por el Tribunal porque, tal y como se deducía de la documentación del expediente, era necesario ser titular de la oficina en el momento de formular la oferta, no constando, además, en la memoria justificativa una justificación adecuada sobre la elección de este criterio de adjudicación, por lo que consideró que era una cláusula de arraigo territorial.

No obstante, dicha resolución posibilitaba la existencia de criterios de arraigo territorial como criterio de adjudicación siempre “*que los mismos estén justificados por razones de interés general*”, así como, la posibilidad de la exigencia de una determinada red de oficinas para la cobertura del servicio postal “*como condición de ejecución al adjudicatario del contrato*”.

En el presente acuerdo marco, los dos motivos por los que se estimó el recurso en 2020, han sido corregidos y se han incluido criterios de arraigo territorial como criterios de adjudicación, al estar “*justificados por razones de interés general*”, de acuerdo con lo indicado en nuestra resolución 278/2020, así como, la exigencia de una determinada red de oficinas para la cobertura del servicio postal como condición especial de ejecución del contrato.

La citada justificación y la condición especial de ejecución del contrato están incluidas en la memoria justificativa del vigente acuerdo marco, además de, como hemos visto, en el PCAP y en el PPTP.

Así, en la memoria justificativa, se indica lo siguiente:

“8. CRITERIOS DE ADJUDICACIÓN Y JUSTIFICACIÓN DEL EMPLEO DE LAS FORMULAS DE VALORACIÓN.

8.4. CRITERIOS CUALITATIVOS:



b) Implantación y estructura operativa para la prestación del servicio.

Los envíos postales de la Administración de la Junta de Andalucía pueden ser recogidos directamente por las entidades adjudicatarias o depositados en oficinas de admisión, desde donde las adjudicatarias se encargan de su clasificación, distribución, entrega y, en su caso, custodia temporal para su recogida por parte de las personas destinatarias o devolución al remitente si no se produce dicha recogida.

En este contexto, la proximidad de las oficinas de admisión adquiere una relevancia estratégica, ya que influye directamente en los costes logísticos que puede asumir la Administración. Una red de oficinas cercana y accesible permite una utilización más eficiente de los recursos públicos, en línea con los principios establecidos en el artículo 1 de la LCSP: definición previa de necesidades, salvaguarda de la libre competencia y selección de la oferta económicamente más ventajosa.

Asimismo, desde la perspectiva de las personas destinatarias, la accesibilidad a las oficinas de recogida es esencial, especialmente en casos sensibles como notificaciones tributarias, citaciones judiciales, resoluciones de ayudas (PAC), citas médicas o comunicaciones relativas a prestaciones sociales. La ausencia de oficinas cercanas puede suponer un obstáculo grave para el ejercicio de derechos, generando costes personales, retrasos o incluso la imposibilidad de acceder al contenido del envío.

Por tanto, la amplitud y capilaridad de la red de oficinas del operador económico resulta determinante para garantizar un servicio postal eficaz, ágil y de calidad, tanto para la Administración como para la ciudadanía.

Es importante destacar que no se exige que las personas licitadoras dispongan de estos medios en el momento de la licitación, pero sí que presenten un compromiso firme de disponer por cualquier título jurídico de ellos al inicio de la ejecución del Acuerdo Marco, ya sea mediante medios propios, subcontratación, constitución de UTEs u otras fórmulas legalmente válidas (este enfoque se encuentra respaldado por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea -Sentencia de 27 de octubre de 2005, asuntos C-158/03 y C-234/03- que considera desproporcionado exigir la existencia de oficinas en fase de licitación, pero admite su exigencia como condición de ejecución. En la misma línea se pronuncia el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales en su Resolución 262/2018, de 16 de marzo y el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía en la Resolución 278/2020, de 6 de agosto, en relación con el Acuerdo Marco de Homologación de Servicios Postales con destino a la Administración de la Junta de Andalucía y sus Entidades Instrumentales).

En consecuencia, y dado su claro vínculo con el objeto del Acuerdo Marco y su relevancia para el interés público, se valorará en la adjudicación la siguiente información para la ejecución del mismo, siendo en cualquier caso obligatorio cumplimentar el anexo relativo a esta información y su presentación como parte de la oferta. No obstante, en caso de que quedase en blanco o sin responder algunos de los apartados se entenderá que la oferta se corresponde con el valor cero (todo ello sin perjuicio del cumplimiento de las condiciones especiales de ejecución de los contratos basados recogidas en los pliegos).

- 1. Número de localidades en territorio nacional fuera de Andalucía donde se dispondrá de oficinas (P4).*
- 2. Número de localidades andaluzas con menos de 2.000 habitantes con oficinas disponibles (P5).*
- 3. Número de localidades andaluzas entre 2.000 y 4.999 habitantes con oficinas disponibles (P6).*
- 4. Número de localidades andaluzas entre 5.000 y 14.999 habitantes con oficinas disponibles (P7).*
- 5. Número de localidades andaluzas entre 15.000 y 24.999 habitantes con oficinas disponibles (P8).*
- 6. Número de localidades andaluzas entre 25.000 y 49.999 habitantes con oficinas disponibles (P9).*
- 7. Número de localidades andaluzas con más de 50.000 habitantes con oficinas disponibles (P10).*
- 8. Número total de oficinas disponibles en localidades andaluzas con más de 50.000 habitantes (P11).*
- 9. Número total de oficinas en Andalucía que abrirán los sábados en cualquier franja horaria (P12).*

Los cálculos de las puntuaciones se llevarán a cabo del siguiente modo ...

d) Impacto ambiental por la prestación del servicio.



Además, en coherencia con lo dispuesto en la Ley 8/2018, de 8 de octubre, de medidas frente al cambio climático y para la transición hacia un nuevo modelo energético en Andalucía, y en aplicación de los principios de contratación pública sostenible recogidos en la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público, se valorarán las medidas propuestas por las personas licitadoras que contribuyan a reducir el impacto ambiental derivado de la prestación de los servicios postales objeto del presente Acuerdo Marco.

En particular, se valorarán las características ambientales de la flota de vehículos utilizada para la prestación del servicio, incluyendo:

⌚ Clasificación ambiental de la flota de vehículos (eléctricos, híbridos, combustión).

⌚ Antigüedad de la flota de vehículo.

⌚ Tipos de vehículos (coches, furgonetas, motocicletas y ciclomotores).

4. Clasificación ambiental de la flota de vehículos (eléctricos, híbridos, combustión).

A) Número total de vehículos eléctricos (coches, furgonetas, motocicletas y ciclomotores) que se van a poner a disposición para la ejecución del Acuerdo Marco (P19).

B) Número total de vehículos híbridos (coches y furgonetas) que se van a poner a disposición para la ejecución del Acuerdo Marco (P20).

C) Número total de vehículos de combustión (coches, furgonetas, motocicletas y ciclomotores) que se van a poner a disposición para la ejecución del Acuerdo Marco (P21).

Las medidas propuestas deberán estar operativas desde el inicio de la ejecución del Acuerdo Marco, siendo en cualquier caso obligatorio cumplimentar el anexo relativo a esta información y su presentación como parte de la oferta. No obstante, en caso de que quedase en blanco o sin responder algunos de los apartados se entenderá que la oferta se corresponde con el valor cero, en caso de ser un valor numérico, o que no cuenta con el sistema de gestión correspondiente, en los demás casos.

9. CONDICIONES ESPECIALES DE EJECUCIÓN.

b) El número mínimo de oficinas para admisión de envíos de la Administración de la Junta de Andalucía y sus entidades instrumentales, así como para de recogida para las personas administradas y destinatarias de dichos envíos será de al menos una oficina en municipios andaluces de más de 10.000 habitantes, con horario de apertura al menos de 9 a 14:00 horas de lunes a viernes, laborables.

Esta condición tendrá carácter de esencial tanto para el Acuerdo Marco como para los contratos basados en él, dando lugar su incumplimiento a la resolución de estos”.

Los citados criterios de adjudicación, valorados mediante la aplicación de fórmulas, han sido incluidos en el Anexo I del PCAP en su apartado 9.1.B. y la condición especial de ejecución en el apartado 14.b).

Por ello, hay que dar la razón al órgano de contratación cuando indica que “este centro directivo, al elaborar la documentación contractual y más concretamente al redactar las cláusulas cuestionadas se ha limitado a seguir la doctrina sentada por el TARCA en la Resolución transcrita”, ya que, en efecto, ha justificado el interés público general de los criterios de adjudicación impugnados.

Y no solo ha seguido la doctrina de este Tribunal, sino, también, la del resto de Tribunales de Recursos Contractuales, sirviendo de muestra las resoluciones invocadas por la recurrente para fundamentar su recurso, que son un ejemplo de la doctrina sobre el arraigo territorial pero que, como manifiesta el órgano de contratación “nada tienen que ver con el Acuerdo Marco que aquí se enjuicia”, ya que, como hemos indicado, éste, teniendo en cuenta la citada doctrina, ha elaborado los pliegos dando cumplimiento a la misma.



Y, es que las resoluciones alegadas como apoyo al recurso, se refieren a casos en que se valoraba la red de oficinas y centros que tuvieran las licitadoras en el momento de presentar sus ofertas, o la disposición, antes de la adjudicación, de oficinas abiertas al público y de vehículos eléctricos o híbridos dedicados a la prestación de los servicios licitados, o bien, no se encontraba en el expediente de contratación la justificación de la necesidad y proporcionalidad de los criterios de adjudicación exigidos, circunstancias estas que, como hemos indicado, no acaecen en el presente acuerdo marco.

Por ejemplo, la recurrente alude a la Resolución 458/2024, de 4 de abril, del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (en adelante, TACRC), donde, un recurso interpuesto por ella, se estima parcialmente porque *“en la memoria justificativa obrante en el expediente no se ofrece razón alguna del número de medios materiales a adscribir a la ejecución del contrato, ni por lo que se refiere a las oficinas ni tampoco a los vehículos a motor”*, circunstancia que, como hemos visto, sí acontece en el acuerdo marco impugnado.

Además, en esta Resolución del TACRC, como pone de manifiesto el órgano de contratación, la recurrente omite indicar que el Tribunal desestimó la impugnación de *“un criterio de adjudicación consistente en adscribir al contrato vehículos eléctricos (o análogos, de la misma clasificación energética ... por cuanto su utilización como criterio de adjudicación sí queda justificada en la memoria ... en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 116.4.c) de la LCSP, en atención a que además de que su vinculación con el objeto contractual —que, entre otras prestaciones comprende el transporte, distribución y entrega de envíos postales nacionales y transfronterizos (apartado 1.4 del PPT)— resulta clara, así como de que se trata de un criterio medioambiental ex artículo 145.2 de la LCSP”*.

No quiebran estas consideraciones por el hecho de que, en el apartado 2.1 del PPTP, se indiquen como obligaciones para la ejecución del acuerdo marco, las siguientes:

“1. Las oficinas que se pondrán a disposición a partir del inicio de la ejecución del Acuerdo Marco, con independencia de la titularidad de las mismas, deberán contar, en su caso, con la autorización administrativa correspondiente, siendo el objeto de la misma el servicio de recogida y admisión de envíos postales y en todo caso deberán estar habilitadas y operativas para la prestación de servicios de recogida y admisión de envíos postales, de forma exclusiva o prioritaria.

2. Estas oficinas (todas, sin excepción) deberán estar identificadas con el nombre de la correspondiente persona adjudicataria del Acuerdo Marco, de manera que se facilite su localización por los usuarios de dicho servicio postal (tanto Administración de la Junta de Andalucía y sus entidades instrumentales como personas administradas), así como el horario de atención al público, de forma que no cree confusiones a la hora de la facturación de los servicios, dónde se depositan los envíos postales o dónde deben recogerlos las destinatarias”.

Así, porque las oficinas deban estar habilitadas y operativas para la prestación de servicios de recogida y admisión de envíos postales, de forma exclusiva o prioritaria, entendemos que no *“se está penalizando la posibilidad de oferta a los operadores postales privados en favor del Operador Postal Universal, quien ya cuenta con las mencionadas oficinas de atención”*, ya que, en un acuerdo marco de prestación de servicios postales, entendemos proporcionada la exigencia de que las oficinas estén operativas de forma exclusiva o prioritaria a estos efectos y, como manifiesta la recurrente, *“en función del contrato firmado entre algunos operadores postales privados y la Sociedad Estatal de Correos y Telégrafos, dichos operadores postales pueden disponer de las oficinas del operador postal público”* y esas oficinas cumplen el requisito exigido.



Y, en cuanto a la identificación de las oficinas, se justifica en el PPTP dicha exigencia, en orden a facilitar su localización por los usuarios y evitar confusiones. Al respecto, hay que tener en cuenta que en los contratos firmados por los operadores con Correos podrán articularse los medios necesarios para la correcta identificación de las oficinas, donde conste el nombre del adjudicatario del acuerdo marco.

En este sentido, el artículo 45 de la Ley 43/2010, de 30 de diciembre, del servicio postal universal, de los derechos de los usuarios y del mercado postal, establece, en lo que aquí interesa, lo siguiente:

“1. Se garantiza el acceso de los operadores postales a la red postal, respecto a los servicios a que se refiere la autorización administrativa singular de que sean titulares, de conformidad con los principios de transparencia, proporcionalidad y no discriminación.

(...)

2. El operador designado para prestar el servicio postal universal deberá elaborar un contrato tipo de acceso a la red postal, que será aprobado previamente por la Comisión Nacional del Sector Postal y publicado en el sitio web del operador y de la propia Comisión. Dicho contrato deberá respetar lo dispuesto en la Ley 7/1998, de 13 de abril, de condiciones generales de contratación.

3. Sin perjuicio de lo previsto en el apartado anterior, los operadores titulares de autorizaciones administrativas singulares podrán negociar con el operador designado condiciones distintas a las establecidas en el contrato tipo de acceso a la red postal que, en todo caso, deberán garantizar la calidad del servicio y el respeto a las condiciones generales publicadas” (el subrayado es nuestro).

Así las cosas, se constata que la legislación especial en la materia garantiza el acceso de los operadores postales a la red postal pública, bien a través de la suscripción de un contrato tipo con el operador designado para prestar el servicio postal universal, bien a través de contratos individuales, donde los operadores singulares podrán negociar con el operador designado condiciones distintas a las del contrato tipo, como, por ejemplo, la exigencia de identificar las oficinas con su nombre.

Tampoco quiebra la interpretación realizada el hecho manifestado por la recurrente de que es “*especialmente restrictivo de la libre concurrencia el criterio medio ambiental de vehículos*” por indicarse en la cláusula 15.1 i) del PCAP que “*durante la ejecución del acuerdo marco, se podrán solicitar las fichas técnicas de los vehículos destinados a la prestación del servicio, indicados en la oferta presentada, a los efectos de comprobar el cumplimiento de las obligaciones establecidas en los pliegos así como lo declarado por cada empresa contratista en las ofertas que presentaron*”.

No acertamos a comprender por qué ello supone una «*exclusividad encubierta*» en favor del Operador Postal Público», como manifiesta la recurrente, ya que, si se han valorado como criterio de adjudicación determinadas características de los vehículos, es razonable que el órgano de contratación pueda solicitar la citadas fichas técnicas para comprobar las mismas.

En resumen, en el acuerdo marco de homologación impugnado:

- Consecuentemente con el objeto del contrato, esto es, la prestación de servicios postales, se ha justificado adecuadamente en el expediente el interés público general de que el servicio postal se preste de forma ágil, eficaz y accesible, lo que exige que los operadores económicos dispongan de una amplia red territorial de oficinas. Y tal justificación se ha hecho, tanto desde la perspectiva de la Administración, como de los destinatarios de las comunicaciones.



- De acuerdo con la doctrina de este y de otros Tribunales Administrativos de Recursos Contractuales, no se exige que las personas licitadoras dispongan de los medios exigidos en el momento de la licitación, sino que basta con que presenten un compromiso firme de disponer por cualquier título jurídico de ellos al inicio de la ejecución de los contratos basados. No obstante, hay que recordar, como señalábamos en nuestra Resolución 264/2022, de 13 de mayo, que *“es criterio de este Tribunal (v.g. Resolución 112/2021, de 25 de marzo) que, incluso en casos como el presente en que la efectiva disposición de oficinas no supone ab initio un impedimento o restricción para participar en la licitación, la exigencia de una obligación de arraigo como la aquí impuesta puede generar una carga disuasoria a la hora de licitar por las dificultades que puede entrañar su posterior cumplimiento para el adjudicatario. Es por ello que también en este supuesto es exigible una justificación adecuada de la obligación establecida, a fin de poder evaluar su proporcionalidad y adecuación a las necesidades reales del órgano de contratación”*. Como ya hemos indicado, se incluye en el expediente la citada justificación.

- El establecimiento de la condición especial de ejecución de disponer de al menos una oficina en municipios andaluces de más de 10.000 habitantes, es acorde con la citada doctrina.

- El que las oficinas deban estar habilitadas y operativas para la prestación de servicios de recogida y admisión de envíos postales, de forma exclusiva o prioritaria, entendemos que no supone una ventaja para el operador postal universal, ya que, en un acuerdo marco de prestación de servicios postales, consideramos proporcionada la exigencia de que las oficinas estén operativas de forma exclusiva o prioritaria a estos efectos y, como manifiesta la recurrente, *“en función del contrato firmado entre algunos operadores postales privados y la Sociedad Estatal de Correos y Telégrafos, dichos operadores postales pueden disponer de las oficinas del operador postal público”*.

- De acuerdo con lo establecido en el artículo 45 de la Ley 43/2010, la exigencia de identificar las oficinas en la ejecución del contrato no es un requisito que impida licitar, ni es un requisito de imposible cumplimiento, en virtud de las concretas condiciones que puedan negociarse en contratos individuales por los operadores postales con el operador designado para prestar el servicio postal universal.

A mayor abundamiento, dicha exigencia ha de ser interpretada de forma que si el adjudicatario, en fase de ejecución del contrato, demuestra que Correos no le permite identificar las oficinas cuyo uso le ceda, ello no suponga un incumplimiento por su parte.

- Hay que tener en cuenta que no hay una adjudicación a un único licitador, sino que se trata de un acuerdo marco a concluir con una pluralidad de adjudicatarios, como desarrollaremos en el fundamento de derecho siguiente.

Por todo ello, procede desestimar este motivo de recurso.

SEXTO. Fondo del asunto: sobre la vulneración de la Ley de Garantía de Unidad de Mercado.

1. Alegaciones de la entidad recurrente.

La recurrente manifiesta que las cláusulas impugnadas vulneran la Ley 20/2013, de 9 de junio, de Garantía de Unidad de Mercado, (en adelante, LGUM) *“por cuanto ha establecido 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”.

En concreto indica que se vulnera su artículo 5, que regula el principio de necesidad y proporcionalidad de las actuaciones de las autoridades competentes, *“por cuanto en la interpretación que se hace se evidencia el establecimiento de barreras contrarias a la concurrencia, incumpliendo la necesidad de salvaguardar alguna razón de imperiosa de interés general, y que además esta interpretación sea proporcional a la razón de imperiosa necesidad.*

Con esta decisión se establece una discriminación que expulsa a mi representada y a otras empresas del sector favoreciendo a CORREOS.

Se observa que estas restricciones no se justifican en los Pliegos ni en los informes publicados que los sustenta”.

Asimismo, manifiesta que el artículo 9.1 de la LGUM *«introduce previsiones 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 y 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", 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».

2. Alegaciones del órgano de contratación.

El órgano de contratación, en primer lugar, hace una serie de consideraciones sobre la naturaleza del acuerdo marco al indicar que *“se configura expresamente como un sistema de racionalización técnica de la contratación que favorece la pluralidad de adjudicatarios, tal y como se recoge en el clausulado del PCAP y en el Anexo I del mismo”.*

Seguidamente, hace una serie de consideraciones sobre los criterios de valoración relativos a las oficinas y a la flota de vehículos indicando que *“no pueden considerarse discriminatorios ni generadores de arraigo territorial”.*

Asimismo, indica que en el acuerdo marco varios operadores podrán resultar adjudicatarios, lo que *“mitiga cualquier efecto excluyente que pudiera derivarse de la valoración de determinados aspectos técnicos, como las oficinas o la flota”.*

Concluye, manifestando que *“por todo lo expuesto se considera que la estructura y criterios de esta licitación respetan plenamente los principios establecidos en la Ley 20/2013”* y, en particular, los de no discriminación, de necesidad y proporcionalidad, de simplificación de cargas, de transparencia y la garantía de las libertades de los operadores económicos.

3. Consideraciones del Tribunal.

La recurrente manifiesta que las cláusulas impugnadas vulneran el artículo 5 de la LGUM, cuyo tenor es el siguiente:



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

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

Al respecto, debe tenerse en cuenta que la doctrina expuesta en el fundamento de derecho anterior -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- tiene su plasmación positiva en el artículo 18.2.a) de la LGUM, en el que se afirma que *“serán consideradas actuaciones que limitan el libre establecimiento y la libre circulación (...) los actos, disposiciones y medios (...) que contengan o apliquen: a) Requisitos discriminatorios (...) 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: 1º que el establecimiento o el domicilio social se encuentre en territorio de la autoridad competente o que disponga de un establecimiento físico dentro de su territorio”.*

Asimismo, el artículo 9.1 de la LGUM dispone que *“todas las autoridades competentes velarán, en las actuaciones administrativas, disposiciones y medios de intervención adoptados en su ámbito de actuación, por la observancia de los principios de no discriminación, cooperación y confianza mutua, necesidad y proporcionalidad de sus actuaciones, eficacia en todo el territorio nacional de las mismas, simplificación de cargas y transparencia”* y su apartado 2 c) señala que *“en particular, garantizarán que las siguientes disposiciones y actos cumplen los principios citados en el apartado anterior:*

c) La documentación relativa a los contratos públicos, incluidos los pliegos y cláusulas de los contratos públicos”.

Visto lo anterior, procede analizar el concreto alegato del recurso donde la recurrente aduce que los criterios de adjudicación del PCAP vulneran el artículo 5 de la LGUM -antes transcrito-, al considerar que el citado pliego, al fijar tales criterios, no motiva la necesidad de salvaguardar alguna razón imperiosa de interés general.

Al respecto, ya hemos visto que la LGUM introduce previsiones dirigidas a las autoridades competentes -en lo que aquí interesa, a los órganos de contratación- a fin de que las mismas velen por que 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 físicos en el territorio de aquellas.

En todo caso, de conformidad con el artículo 5 de la LGUM, cualquier medida limitativa o restrictiva en el acceso o en el ejercicio de una actividad económica debe estar motivada en la necesidad de salvaguardar alguna “razón imperiosa de interés general”, concepto limitado en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, a las siguientes actividades: orden público, la seguridad pública, la protección civil, la salud pública, la preservación del equilibrio financiero del régimen de seguridad social, la protección de los derechos, la seguridad y la salud de los consumidores, de los destinatarios de servicios y de los trabajadores, las exigencias de la buena fe en las transacciones comerciales, la lucha contra el fraude, la protección del medio ambiente y del entorno urbano, la sanidad animal, la propiedad intelectual e



industrial, la conservación del patrimonio histórico y artístico nacional y los objetivos de la política social y cultural.

Como ya hemos indicado en el fundamento de derecho anterior, consideramos que el órgano de contratación ha justificado en la memoria y en los pliegos razones imperiosas de interés general respecto a la red de oficinas cercanas y accesibles, tanto desde el punto de vista de la Administración, como desde la perspectiva de la defensa de los derechos de los destinatarios de los servicios, así como, en relación con la protección del medio ambiente, ha justificado las características ambientales de la flota de vehículos utilizada para la prestación del servicio, por lo que entendemos, de acuerdo con las consideraciones expuestas en el citado fundamento, que las cláusulas impugnadas no vulneran los postulados de la LGUM.

A mayor abundamiento, hemos de tener en cuenta que no estamos ante un contrato que se adjudicará a una sola empresa en detrimento de las demás licitadoras, sino que nos encontramos ante un sistema para racionalizar y ordenar la adjudicación de contratos las Administraciones Públicas, en concreto, ante un acuerdo marco a concluir con una pluralidad de adjudicatarios.

En este sentido, el órgano de contratación indica que *«esta estructura permite que distintos operadores económicos puedan resultar adjudicatarios en cada lote, sin limitación en el número de lotes adjudicables por licitador, lo que refuerza la libre concurrencia y evita la concentración del mercado ... esta licitación está expresamente diseñada para fomentar la inclusión del mayor número posible de proveedores para el catálogo de servicios homologados de la Junta de Andalucía, por lo que, la valoración de la implantación y estructura operativa para la prestación de servicio se ha realizado con una fórmula que tiene como objetivo “maximizar” la puntuación de las ofertas que presenten mejores condiciones en los criterios evaluables, garantizando así una valoración más favorable para las propuestas más competitivas ... esta maximización se realiza de forma relativa, ya que la puntuación asignada a cada oferta depende de los datos aportados por el conjunto de ofertas presentadas, permitiendo una discriminación proporcional entre ellas»*.

Así, pone un ejemplo de valoración del número de localidades en territorio nacional fuera de Andalucía donde se observa que, a pesar de que la mejor oferta multiplique por 10 el número de oficinas disponibles respecto a la que ofertó menor número, la puntuación obtenida, con esa maximización relativa, no difiere apenas.

De acuerdo con lo establecido en el apartado 9 de Anexo I del PCAP, hay que tener en cuenta que las empresas que pasarán a la siguiente fase de valoración del precio, serán aquellas cuya valoración de los criterios cualitativos superen el umbral mínimo del 50%, quedando las demás ofertas excluidas de la licitación, siempre que haya un mínimo de tres ofertas seleccionadas en cada lote. En caso de no alcanzarse tal condición, se seleccionarán ofertas por debajo del umbral hasta completar el mínimo exigido. Por lo que la valoración indicada, con la maximización relativa, facilita alcanzar el umbral mínimo del 50%.

Por ello, debe desestimarse este motivo del recurso.

Por lo expuesto, vistos los preceptos legales de aplicación, este Tribunal

ACUERDA

PRIMERO. Desestimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad [REDACTED] (antes [REDACTED]), contra los pliegos del "Acuerdo marco de homologación de servicios postales documentales y de correspondencia para la



Administración de la Junta de Andalucía y sus entidades instrumentales (expediente: CONTR 2025 517046)”, promovido por la Dirección General de Contratación, de la Consejería de Economía, Hacienda, Fondos Europeos y Diálogo Social.

SEGUNDO. Acordar, de conformidad con lo estipulado en el artículo 57.3 de la LCSP, el levantamiento de la suspensión del procedimiento de adjudicación acordada mediante Resolución MC 146/2025, de 23 de octubre.

TERCERO. Declarar que no se aprecia temeridad o mala fe en la interposición del recurso, por lo que no procede la imposición de multa en los términos previstos en el artículo 58.2 de la LCSP.

NOTIFÍQUESE la presente resolución a las partes interesadas en el procedimiento.

Esta resolución es definitiva en vía administrativa y contra la misma solo cabrá la interposición de recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente a la recepción de su notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 10.1 letra k) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

