



**NOTA RELATIVA AL INFORME SOBRE LOS PLIEGOS DEL CONTRATO DE SERVICIOS POSTALES
DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO (FASE I) (INF /DP/0012/14) EMITIDO POR LA
COMISIÓN NACIONAL DE LOS MERCADOS Y LA COMPETENCIA (CNMC)**

Con fecha 25 de junio de 2014, la CNMC ha emitido, a solicitud de la Dirección General de Racionalización y Centralización de la Contratación (en adelante, DGRCC), informe sobre la primera fase del contrato centralizado de servicios postales.

En relación con las observaciones incluidas en el informe de la CNMC, cabe realizar las siguientes consideraciones:

1. Valoración del requisito de fehaciencia

La CNMC plantea, respecto a la exigencia de que las notificaciones administrativas y judiciales deben ser fehacientes, dos cuestiones diferentes:

- por un lado, la capacidad distorsionadora de la presunción legal de fehaciencia que la LSPU atribuye a un operador;
- por otro, la consideración del procedimiento de notificación utilizado como un criterio de adjudicación.

En relación con la presunción legal nada cabe aducir por esta DGRCC ya que, como indica la CNMC, es la propia norma reguladora del sector postal la que plantea esa presunción.

No obstante, sí que señala la CNMC determinadas medidas para minimizar los efectos de esa presunción legal. Concretamente:

- a. cambiar el enfoque de forma que se afirme en primer lugar, y no como una afirmación tangencial, que todos los operadores pueden llevar a cabo dichas notificaciones siempre que cumplan con lo recogido en las leyes troncales de procedimiento.*



- b. *afirmar con claridad que la acreditación de la fehaciencia por parte de cualquier operador será valorada en igualdad de condiciones que la presunción de fehaciencia del operador designado prestador del servicio universal.*
- c. *exigir al operador designado prestador del servicio universal que presente el mismo detalle de información sobre su procedimiento de notificación que el exigido al resto de licitadores, con independencia de la aplicación de la presunción señalada.*
- d. *realizar la Administración contratante un esfuerzo por describir con claridad, objetividad y transparencia los elementos que acreditarían la fehaciencia de la notificación en ese procedimiento, de cara a que los operadores puedan realizar los ajustes de adaptación oportunos.*

Estas medidas que plantea la CNMC no pueden ser atendidas dado que los pliegos no señalan ninguna discriminación a favor del operador designado para la prestación del servicio postal universal.

Por ello, introducir específicamente que todos los operadores pueden realizar las notificaciones, que la fehaciencia se valorará en igualdad de condiciones o que el operador designado tendrá que acreditar cual será el procedimiento de notificación como el resto de operadores son cuestiones consustanciales a un procedimiento de contratación que debe regirse por los principios de libertad de acceso a la licitaciones, publicidad y transparencia de los procedimientos y no discriminación e igualdad de trato entre los candidatos no siendo necesario ni útil incluir en los pliegos menciones específicas en relación con un potencial licitador.

Una última recomendación menciona la delimitación de los elementos que acreditan la fehaciencia. El requisito de fehaciencia es un término jurídico de conocimiento general por lo que no procede una explicación relativa al mismo.

Respecto a su utilización como criterio de adjudicación, debe resaltarse que no se ha incluido como tal sino como obligación de la prestación del servicio en el PPT, de tal forma



que no se valora la fehaciencia, que se tiene que producir en todo caso ya que si no es un incumplimiento de un aspecto esencial de la prestación del servicio que conduce a su no valoración, sino el procedimiento. Si se trasladara a requisito de solvencia se estaría exigiendo que a fecha de finalización del plazo de presentación de ofertas se dispusiese de ese sistema lo cual entendemos restrictivo.

2. Diseño definitivo de los lotes y condiciones de solvencia

La CNMC argumenta que “no parece fácil comprender la racionalidad económica” de la división en lotes dada las diferencias entre el lote 1 y el resto y las diferencias en los requisitos de solvencia.

Como ya se indicaba en la memoria que se remitió:

- *“Justificación del lote 1: Notificaciones administrativas y judiciales*

Tras la reforma operada por la Ley 43/2010, de 30 de diciembre, del servicio postal universal, de los derechos de los usuarios y del mercado postal, cualquier operador, tras obtener las correspondientes autorizaciones administrativas puede prestar cualquier servicio postal ya sea directamente o, si se trata de un servicio incluido en el denominado servicio postal universal (en adelante, SPU)¹, utilizando la red del operador designado para prestar el SPU, es decir, Correos. Para poder prestar los servicios postales incluidos en el

¹ Conforme al artículo 22 de la Ley 43/2010, “Se incluyen en el ámbito del servicio postal universal las actividades de recogida, admisión, clasificación, transporte, distribución y entrega de envíos postales nacionales y transfronterizos en régimen ordinario de:

- a) Cartas y tarjetas postales que contengan comunicaciones escritas en cualquier tipo de soporte de hasta dos kilogramos de peso.
- b) Paquetes postales, con o sin valor comercial, de hasta veinte kilogramos de peso.

El servicio postal universal incluirá, igualmente, la prestación de los servicios de certificado y valor declarado, accesorios de los envíos contemplados en este apartado.



SPU es necesario obtener la correspondiente autorización administrativa singular por la CNMC.²

No obstante, las administraciones demandan no sólo estos servicios incluidos en el SPU sino otros adicionales y, muy especialmente, las notificaciones administrativas y judiciales. Concretamente, el problema que se plantea está relacionado con la fehaciencia de la notificación ya que, de acuerdo con el artículo 22.4 de la Ley 43/2010;

*“La actuación del operador designado **gozará de la presunción de veracidad y fehaciencia** en la distribución, entrega y recepción o rehúse o imposibilidad de entrega de notificaciones de órganos administrativos y judiciales, tanto las realizadas por medios físicos, como telemáticos, y sin perjuicio de la aplicación, a los distintos supuestos de notificación, de lo dispuesto en la [Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común](#).*

Las notificaciones practicadas por los demás operadores postales surtirán efecto de acuerdo con las normas de derecho común y se practicarán de conformidad con lo previsto en el [artículo 59 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común](#).”

Pero, más allá de la necesidad de que se produzcan las notificaciones de forma válida, es decir, con los requerimientos del artículo 59 LRJ-PAC se tiene que exigir que dichas notificaciones sean eficaces en todo momento. Ello implica que el proceso de notificación disponga de una presunción de veracidad y fehaciencia ya sea porque la desarrolla el operador postal encargado del SPU ya sea porque, en caso de otro operador, se han implementado medidas que permitan la defensa en sede judicial sin riesgo para el buen fin de los procedimientos administrativos y procesos judiciales. Esta fehaciencia es fundamental en los supuestos de imposibilidad de entrega y rehúse en los que no existe

² Para la prestación de servicios postales no incluidos en el SPU es suficiente la declaración responsable para la inscripción en el Registro General de Empresas prestadoras de servicios postales de la CNMC.



ninguna firma del destinatario que pueda hacer prueba en relación con la corrección de la práctica de la notificación.

Esto, supone que tanto en el PPT como en criterios de valoración, el procedimiento por el que se va a efectuar la notificación tenga una relevancia decisiva para seleccionar la oferta más ventajosa. Se podría decir que lo que se requiere por la Administración no es un servicio normal previsto en la ley sino ese servicio con un plus que permite el buen fin de los procedimientos administrativos y procesos judiciales. Resulta especialmente relevante este servicio dado que es de vital importancia para la Administración que se produzcan correctamente las notificaciones ya que de ello depende la efectividad de los actos y resoluciones de la Dirección General del Catastro, de la Dirección General de Costes de Personal y Pensiones Públicas, de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria, de la Tesorería General de la Seguridad Social o de los órganos judiciales.

En consecuencia, estos servicios son lo suficientemente distintos para que se liciten en lote separado.

- Justificación del lote 2: Cartas certificadas y cartas certificadas urgentes.

El lote 2 se compone de las cartas certificadas (entregas bajo firma). Este servicio supone que en un primer intento si el destinatario no se encuentra en su domicilio y nadie se hace cargo de la carta en ese domicilio, se deja en el buzón un “aviso de recibo” para que pueda ir a la oficina más cercana para su recogida bajo firma.

Este hecho de tener el ciudadano que acercarse a la oficina más cercana para la recogida de la carta, hace esencial para un servicio público de calidad no obligar al ciudadano a desplazarse xx kilómetros de su domicilio y disponer de oficinas con horarios de apertura de mañana y tarde además de que sean accesibles para discapacitados.



Por tanto, este servicio implica la exigencia de una implantación territorial significativa que comparte con el lote 1 pero que no comparte con el resto de lotes de cartas ordinarias y de paquetería y, ello, aconseja que se configure como un lote independiente.

- *Justificación del lote 3: Tarjetas postales y cartas ordinarias, cartas urgentes, envíos publicitarios y franqueo en destino*

En este lote se incluyen el resto de servicios postales que se denominan cartas y que no comparten las características diferenciales puestas de manifiesto en los servicios de los lotes 1 (fehaciencia e implantación territorial) y 2 (implantación territorial).

- *Justificación del lote 4: Paquete postal, documentación y paquetería urgente y valija nacional.*

En el lote 4 se ha incluido la paquetería y los envíos de documentación urgente. Este tipo de servicios pueden ser realizados por empresas especialistas (tipo SEUR, Chronoexpres o MRW). Dado que los potenciales licitadores pueden ser distintos se ha incluido como lote aparte.

Es decir, la configuración de lotes se justifica por los siguientes argumentos:

- *Los requerimientos de que las notificaciones sean realizadas garantizando el buen éxito de los procedimientos administrativos y judiciales, es decir, que no puedan entablarse litigios por defectos de notificación.*
- *Necesidad de disponer de un número de oficinas elevado y bien distribuido en el territorio nacional.*
- *Potenciales licitadores a cada lote.”*

Por tanto, no es cierto que los servicios de todos los lotes sean los mismos ya que una notificación se compone de una carta certificada con gestión de entrega y aviso de recibo y no son componentes separables.



Respecto a los requisitos mínimos de solvencia y la razón de la no inclusión de aspecto de cobertura territorial en el lote 4 (paquetería), en la citada memoria se argumentó lo siguiente:

“Todas las exigencias son esenciales para una adecuada prestación de los servicios:

- *La red de oficinas en los lotes 1 y 2 (que puede ser o no propia) se justifica en el apartado de división en lotes.*
- *Los sistemas de clasificación (lotes 1, 2 y 3) se justifican en el elevado volumen de envíos a realizar ya que, simplemente los 9 ministerios integrados generan el volumen de cartas anuales siguiente:*

	<i>Total anual</i>
<i>Notificaciones</i>	<i>14.195.419</i>
<i>Cartas Certificadas</i>	<i>8.155.360</i>
<i>Cartas Ordinarias</i>	<i>71.709.784</i>

Si a ello asociamos los plazos de entrega exigidos es básico requerir este tipo de maquinaria.

- *Los escáneres de alta definición en los lotes 1 y 2 para la pronta continuación de los procedimientos administrativos son fundamentales, debido a los plazos de entrega de las digitalizaciones y retornos de información, al tener constancia de la entrega antes de la devolución del aviso de recibo. Debe tenerse en cuenta que el volumen de digitalizaciones y retornos de información es próximo al volumen de cartas certificadas y notificaciones emitidas.*



- *Por último, en el lote 3 se incluye un volumen de oficinas cercanas a los centros de la AGE que no tienen servicio de recogida por su reducido importe o que no es diaria. Estos centros necesitan remitir sus cartas sin que ello les suponga una carga excesiva de desplazamiento, si bien, se atenúa la carga al exigir sólo un 70 % de oficinas.”*

En el lote 4 no se fija ningún mínimo dado que se da la posibilidad a las empresas a que tengan oficinas o que utilicen un sistema de “puesta en contacto con el destinatario” mediante una llamada telefónica en la que se acordará una fecha de entrega. Esa es la razón de la asimetría comentada.

En todo caso, esta implantación es necesaria para una adecuada prestación del servicio al ciudadano por las AGE.

Además, la CNMC plantea que las oficinas del operador designado sean accesible al resto de operadores o que se distribuyan en lotes geográficos inferiores de tal forma que garantizase cierta concurrencia.

A este respecto, debe comentarse que el acceso a la red postal de operador designado para los servicios del SPU es una obligación legal, por lo que no cabe indicar nada en los pliegos.

Para los servicios no incluidos en el SPU, se propone la inclusión de mecanismos en los pliegos que permitan dicho acceso. Esta DGRCC entiende que no puede obligar a ningún operador a permitir el acceso a su red, sin perjuicio de que si se proponen mecanismos concretos se valoraría su inclusión en los pliegos.

Por último, respecto a nuevos lotes geográficos, resulta difícil asumir que se considere que “no es fácil comprender la racionalidad económica” del diseño pero se proponga que, a su vez, estos lotes se subdividan. Es complejo entender esta observación ya que los servicios postales son estatales, y en menor medida incluso internacionales, por lo que un operador local o regional, tendría acceso a una cierta parte del contrato pero en todo caso debería



asumir el envío postal a otras partes del territorio. Esta razón es la que hecho que se excluyan de este contrato los servicios de *Courier* que sí tienen esa dimensión local.

3. Duración del contrato

Conviene aclarar que los pliegos establecen como fecha de inicio prevista el 1 de enero de 2015 para todos los lotes finalizando el contrato a los dos años. Si por alguna incidencia la formalización del contrato fuese posterior, esa será la fecha de inicio para el cómputo de la duración. Así, si se formaliza antes del 1 de enero de 2015 el contrato finalizará el 31 de diciembre de 2016.

La CNMC entiende esta cláusula de una manera distinta por lo que se revisará la redacción. Así mismo, respecto a la prórroga cabe indicar que este órgano de contratación plantea la posibilidad de prórroga dentro de los límites establecidos por la normativa contractual y acudirá a ella analizando los principios de necesidad, proporcionalidad y mínima restricción del mercado que menciona el informe de la CNMC

4. Modificación del contrato

Indica la CNMC que es “aparentemente excesivo” el porcentaje de modificación previsto en los pliegos. Sobre esta cuestión debe añadirse que:

- La normativa contractual no establece límites al respecto por lo que no se está conculcando precepto normativo alguno.
- La existencia de campañas de comunicación de la AGE sobrevenidas por razones de diversa índole.
- El efecto que pueda tener la reforma tributaria en el impuesto sobre el valor añadido que daría lugar a un incremento del coste previsto.



Por estas razones, y porque no se aportan argumentos por la CNMC, debe mantenerse ese porcentaje que es público, transparente y objetivo en su aplicación.

5. Condiciones de aptitud para contratar

Se incorpora a los pliegos la observación realizada.

6. Solvencia económica y financiera y técnica o profesional.

Observa la CNMC, en relación con la solvencia económica, que *“parece excesiva la exigencia de que en el caso de que el licitador se presentase a más de un lote, el volumen de negocios a acreditar sería la suma del umbral indicado en cada uno de los lotes en los que se licite”*. Debe valorarse el informe 21/94 de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado en relación a la exigencia de clasificación en el caso de división del objeto en lotes, que señala:

“Que en el supuesto de adjudicación por lotes la categoría de la clasificación ha de exigirse a los licitadores en función del importe de los lotes a los que concurren y no en función del importe de los lotes que, en su caso, les sean adjudicados.”

Por tanto, no puede solicitarse de otra forma la solvencia económica. En este aspecto se quiere poner de manifiesto que se han reducido los importes para minimizar el efecto de esta acumulación.

Respecto a la solvencia técnica se acepta la observación y se ha redactado de la siguiente forma:

“Los licitadores deberán disponer de experiencia en la prestación de servicios de las mismas características que las de los lotes a los que licite, en particular, para cada uno de los lotes deberán haber suscrito al menos un contrato que incluya servicios similares



a los del objeto del lote en los últimos tres años por un importe mínimo variable, en esos servicios, en función del lote al que se licite.

Se entiende por servicios similares aquellos que se correspondan con los servicios postales incluidos en cada uno de los lotes y cuya ámbito territorial haya incluido envíos a zonas insulares. El importe mínimo será el siguiente:

- Lote 1: 5.000.000 €*
- Lote 2: 1.000.000 €*
- Lote 3: 4.000.000 €*
- Lote 4: 250.000 €”*

No obstante, no se puede atender la observación de otros medios ya que es la experiencia en la gestión de contratos con cierto volumen en el ámbito del objeto del lote lo que permite entender la capacidad técnica de la empresa que puede ser en España o no.

7. Criterios de adjudicación del contrato.

Se observan por la CNMC tres cuestiones que son las siguientes:

7.1. Umbral mínimo en relación con los criterios no evaluables mediante fórmula

Sobre esta cuestión se recuerda que se prevé que la valoración se realice por un comité de expertos en consonancia con las recomendaciones del Tribunal de Cuentas por lo que es perfectamente ajustado al ordenamiento jurídico el establecimiento de dicho umbral.



7.2 Fórmula de aplicación en el criterio precio

Plantea la CNMC que el precio es el parámetro paradigmático respecto del que se predica que mejor suele revelar el grado de eficiencia de los licitadores. Desde nuestra óptica, ello es así si las prestaciones son idénticas pero en el caso de los servicios postales existe una imposibilidad de identificar todas las características de las prestaciones por lo que hay otros factores que deben ser valorados ya que el resultado de entrega puede alcanzarse sin tener un adecuado sistema de seguimiento, con plazos de entrega superiores a los indicados, sin una adecuada gestión de las incidencias etc.

Sentado lo anterior, la fórmula que se plantea es una fórmula que si las ofertas son muy próximas al presupuesto de licitación no reparte la totalidad de los puntos ya que las fórmulas de distribución total de puntos (al ser 51 puntos la ponderación) pueden dar lugar a que diferencias de 1 céntimo de euro sean decisivas y superen ofertas técnicamente muy superiores

Por ello, si las ofertas se sitúan en esa horquilla las fórmulas de valoración funciona sin reparto total. No obstante, si las bajas son significativas sí se reparten la totalidad de los puntos para potenciar el factor precio y, en consecuencia, la eficiencia en la gestión de los recursos públicos.

En consecuencia, se trata de un sistema de doble fórmula que permite utilizar una fórmula sin reparto total de puntos si las diferencias son inferiores al 10 % y si son superiores se aplica una fórmula de reparto total de puntos. Se clarificará la redacción para evitar problemas de interpretación.

No obstante, en el contrato de la CNMC de servicios postales la fórmula no reparte la totalidad de los puntos ya que compara las ofertas presentadas entre sí, lo que hace que la ponderación económica se diluya con los efectos que cita la CNMC en su informe.



7.3 Otros criterios de adjudicación

Se plantean observaciones sobre el plan de gestión, sobre la red de oficinas abiertas al público y sobre los sistemas de calidad porque favorecen al operador designado.

En todos los casos se han planteado criterios que están directamente relacionados con la prestación del servicio y la adecuada atención al ciudadano. En el caso del plan de gestión se critica que se valoren la disposición de sistemas mecanizados de clasificación etc. El objeto del plan de gestión es analizar la coherencia de la oferta ya que si se van a remitir el orden de 14 millones de notificaciones y se establece que se va a realizar su distribución “a mano”, esa oferta es inaceptable porque es radicalmente imposible que se cumplan los requisitos del servicio de una forma consistente. Por ello, se solicita conocer la forma de gestionar el servicio y se valora aquel sistema que mayores garantías genere.

Respecto a la red de oficinas en los lotes 1 y 2, cuantas más oficinas haya menor será el desplazamiento del destinatario del servicio postal para recoger la notificación o el certificado lo cual tiene una incidencia clara y directa en el objeto del contrato como ha reiterado el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales en diversas ocasiones.

En relación con los sistemas de calidad, sorprende la aseveración dado que valorar que la empresa disponga de sistema de medición de plazos de envío contrastables o que disponga de sistemas para la resolución de incidencias es una cuestión independiente de quién sea el licitador ya que es fundamental para conocer cómo se está gestionando el servicios y cuáles son los mecanismos de la empresa para solucionar las deficiencias en al prestación de los servicios.

Se debe tener en cuenta que el contrato de servicios postales de la CNMC incluye aspecto relacionados con la organización y metodología del trabajo y con los



mecanismos de control y seguimiento del contrato de contenido análogo al previsto en el pliego analizado.

Así mismo se valora en el contrato de la CNMC la cobertura territorial directamente y los centros de tratamiento.

8. Vías reforzadas de publicidad

Se acepta la recomendación relativa a la publicidad en el DOUE aunque no sea obligatoria.