

Recurso 66/2014
Resolución 243/2014

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

Sevilla, 9 de diciembre de 2014.

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por **ASOCIACIONES FEDERADAS DE EMPRESARIOS DE LIMPIEZA NACIONALES (AFELIN)** contra los pliegos de cláusulas administrativas particulares y de prescripciones técnicas que rigen el contrato denominado “Gestión integral de los servicios complementarios de los hospitales de la Agencia Pública Empresarial Sanitaria Hospital Alto Guadalquivir”, convocado por la citada Agencia Pública Empresarial (Expte. PA01/APESHAG-1234567/14), este Tribunal, en el día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. El 20 de febrero de 2014, se publicó en el Diario Oficial de la Unión Europea el anuncio de licitación, mediante procedimiento abierto, del contrato indicado en el encabezamiento de esta resolución. Asimismo, el 21 de febrero de 2014, el citado anuncio se publicó en el Boletín Oficial del Estado número 45 y en el perfil de contratante de la Plataforma de Contratación de la Junta de Andalucía.

El valor estimado del contrato asciende a 55.722.500 euros.

SEGUNDO. El 10 de marzo de 2014, tuvo entrada en el Registro de este Tribunal recurso especial en materia de contratación interpuesto por AFELÍN



contra los pliegos que rigen el contrato de “Gestión integral de los servicios complementarios de los hospitales de la Agencia Pública Empresarial Sanitaria Hospital Alto Guadalquivir”.

TERCERO. Mediante oficio de la Secretaría del Tribunal de 11 de marzo de 2014, se dio traslado del recurso al órgano de contratación y se le requirió el expediente de contratación, el informe sobre el recurso y el listado de licitadores en el procedimiento con los datos necesarios a efectos de notificaciones. La documentación solicitada tuvo entrada en el Registro del Tribunal, el 18 de marzo de 2014, a excepción del listado de licitadores que se envió posteriormente, una vez transcurrido el plazo de presentación de ofertas.

CUARTO. Mediante escritos de la Secretaría del Tribunal de 24 de abril de 2014, se dio traslado del recurso a los interesados en el procedimiento, concediéndoles un plazo de cinco días hábiles para formular alegaciones, habiéndolas presentado en plazo la UTE UFM ALTO GUADALQUIVIR, la UTE EULEN, S.A. - EULEN SEGURIDAD, S.A.U., la UTE ALENTIS-FLISA, CLECE, S.A y la UTE VALORIZA FACILITIES, S.A.U. -EME COMPAÑÍA DE SEGURIDAD E INGENIERÍA Y MANTENIMIENTO, S.L.

QUINTO. En la tramitación del presente recurso se han cumplido todos los plazos legales salvo el plazo para resolver previsto en el artículo 47.1 del TRLCSP, dada la acumulación de asuntos existente en este Tribunal.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. Este Tribunal resulta competente para resolver en virtud de lo establecido en el artículo 41.3 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (TRLCSP, en adelante), aprobado por el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, 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 y en la Orden de 14 de diciembre de 2011, de la Consejería de



Hacienda y Administración Pública, por la que se acuerda el inicio del funcionamiento del citado Tribunal.

SEGUNDO. Procede analizar si el recurrente ostenta legitimación para la interposición del recurso de conformidad con lo establecido en el artículo 42 del TRLCSP, cuyo tenor es que *“podrá interponer el correspondiente recurso especial en materia de contratación toda persona física o jurídica cuyos derechos o intereses legítimos se hayan visto perjudicados o puedan resultar afectados por las decisiones objeto de recurso.”*

Asimismo, el artículo 31, apartados 1 y 2, de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, señala que:

“1. Se consideran interesados en el procedimiento administrativo:

- (...)
- (...)
- *Aquellos cuyos intereses legítimos, individuales o colectivos, puedan resultar afectados por la resolución y se personen en el procedimiento en tanto no haya recaído resolución definitiva.*

2. Las asociaciones y organizaciones representativas de intereses económicos y sociales serán titulares de intereses legítimos colectivos en los términos que la ley reconozca.”

Sobre la legitimación activa de las asociaciones existe abundante doctrina del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo que se ha de entender, igualmente, aplicable en el ámbito del procedimiento del recurso especial en materia de contratación, pues la clave común en todos los casos está en el concepto de interés legítimo.

A priori, se ha de indicar que el estudio de la legitimación pasa por analizar el acto impugnado y su incidencia sobre los intereses defendidos por este tipo de



asociaciones, no pudiendo negárseles legitimación de partida y con carácter general, sin antes analizar aquella incidencia y el modo en que la misma resulta justificada e invocada en el recurso interpuesto.

En este sentido, la Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo) de 20 mayo 2008 expone lo siguiente:

“Para resolver la cuestión de la legitimación y como reconocen las partes, debe tenerse en cuenta que en el orden Contencioso-Administrativo, superando el concepto de interés directo a que se refería el art. 28 de la Ley de Jurisdicción de 1956, la legitimación viene determinada por la invocación en el proceso de la titularidad de un derecho o interés legítimo [art. 24.1 C.E. y art. 19.1.a) Ley 29/98] que suponga una relación material entre el sujeto y el objeto de la pretensión, de manera que la estimación del recurso produzca un beneficio o la eliminación de un perjuicio que no necesariamente ha de revestir un contenido patrimonial (S. 29-6-2004). Como señala la sentencia de 19 de mayo de 2000, el mismo Tribunal Constitucional ha precisado que la expresión «interés legítimo», utilizada en el artículo 24.1 de la Norma Fundamental, aun cuando sea un concepto diferente y más amplio que el de «interés directo», ha de entenderse referida a un interés en sentido propio, cualificado o específico (sentencia del Tribunal Constitucional 257/1989, de 22 de diciembre), lo que en el ámbito de esta Sala del Tribunal Supremo ha llevado a insistir que la relación unívoca entre el sujeto y el objeto de la pretensión (acto impugnado), con la que se define la legitimación activa, comporta el que su anulación produzca de modo inmediato un efecto positivo (beneficio) o evitación de un efecto negativo (perjuicio) actual o futuro, pero cierto (sentencia de este Tribunal Supremo de 1 de octubre de 1990), y presupone, por tanto, que la resolución administrativa pueda repercutir, directa o indirectamente, pero de modo efectivo y acreditado, es decir, no meramente hipotético, potencial y futuro, en la correspondiente esfera jurídica de quien alega su legitimación, y, en todo caso, ha de ser cierto y concreto, sin que baste, por tanto, su mera invocación abstracta y general o la mera



posibilidad de su acaecimiento (SSTS de 4 de febrero de 1991, de 17 de marzo y 30 de junio de 1995 y 12 de febrero de 1996, 9 de junio de 1997 y 8 de febrero de 1999, entre otras muchas; SSTC 60/1982, 62/1983, 257/1988, 97/1991, 195/1992, 143/ y ATC 327/1997).”

La clave, pues, está en la existencia de una conexión específica entre el acto impugnado y la actuación o el estatuto de la asociación recurrente.

Al respecto, el recurso se funda en que los pliegos impugnados vulneran los principios de libre competencia y de igualdad de trato, restringiendo, obstaculizando y falseando la competencia, y entre los fines de la Asociación profesional de empresarios se encuentra “Promover y proteger la libre competencia en interés de todos los empresarios, llevando a cabo acciones y actuaciones tendentes a impedir actos de competencia desleal y, en general, prácticas empresariales que no cumplan con la legalidad vigente” y “Actuar en defensa de los intereses empresariales”

Así pues, en cumplimiento de los fines que los Estatutos atribuyen a la Asociación recurrente, la misma se halla legitimada para impugnar los pliegos de la licitación, toda vez que el recurso se funda en la infracción de principios cuya promoción y defensa tiene atribuida dicha Asociación en virtud de sus estatutos, por lo que concurre esa conexión específica que exige la Jurisprudencia entre el acto impugnado y los fines estatutarios de la Asociación.

TERCERO. Visto lo anterior, procede determinar si el recurso ha sido interpuesto contra alguno de los actos que, de conformidad con lo establecido en el artículo 40 del TRLCSP, es susceptible de recurso en esta vía.

La impugnación afecta a los pliegos que rigen un contrato de servicios cuyo valor estimado supera el umbral comunitario fijado para esta tipología contractual y que pretende concertar un ente del sector público con la condición de poder adjudicador, por lo que es procedente el recurso especial en materia de



contratación de conformidad con lo estipulado en el artículo 40 apartados 1 b) y 2 a) del TRLCSP.

CUARTO. En cuanto al plazo de interposición del recurso, el artículo 44.2 a) del TRLCSP dispone que *“El procedimiento de recurso se iniciará mediante escrito que deberá presentarse en el plazo de quince días hábiles contados a partir del siguiente a aquel en que se remita la notificación del acto impugnado de conformidad con lo dispuesto en el artículo 151.4”*

No obstante lo dispuesto en el párrafo anterior:

a) Cuando el recurso se interponga contra el contenido de los pliegos y demás documentos contractuales, el cómputo se iniciará a partir del día siguiente a aquel en que los mismos hayan sido recibidos o puestos a disposición de los licitadores o candidatos para su conocimiento conforme se dispone en el artículo 158 de esta Ley.

Sobre el cómputo del plazo para recurrir los pliegos de la licitación, este Tribunal tiene declarado -v.g. Resolución 80/2014, de 8 de abril- que cuando se haya facilitado el acceso a los pliegos y demás documentos contractuales a través de medios electrónicos, informáticos o telemáticos, el cómputo del plazo de quince días hábiles para interponer el recurso se iniciará a partir del día siguiente a aquél en que se haya completado la publicidad de la convocatoria en los términos establecidos en el artículo 142 del TRLCSP, es decir, a aquél en que se ha producido la publicidad en los diarios oficiales correspondientes y en el perfil de contratante.

En este sentido, si los pliegos se hubieran publicado en el perfil de contratante antes del anuncio de la licitación en el Boletín Oficial correspondiente, el plazo del recurso contra aquéllos no se computa hasta el día siguiente a la publicación del anuncio de la licitación en el Boletín Oficial, puesto que hasta entonces aquéllos carecen de eficacia jurídica.



Por el contrario, en caso de que se anuncie la licitación en el Boletín Oficial antes de que se publique en el perfil de contratante, el plazo de interposición del recurso no se computa hasta el día siguiente a aquél en que se publiquen los pliegos en el perfil, puesto que hasta entonces, éstos no se ponen a disposición de los licitadores.

En el supuesto examinado, el anuncio de licitación se publicó el 20 de febrero de 2014 en el Diario Oficial de la Unión Europea y el 21 de febrero, en el Boletín Oficial del Estado y en el perfil de contratante. Quiere decirse, pues, que el 21 de febrero de 2014 quedó completada la publicidad de la convocatoria conforme a lo previsto en el artículo 142 del TRLCSP, iniciándose el cómputo del plazo para recurrir los pliegos el día siguiente, es decir, el 22 de febrero.

Por consiguiente, habiéndose presentado el recurso especial en el registro de este Tribunal el 10 de marzo de 2014, el mismo se ha interpuesto dentro del plazo legal que finalizaba el 13 de marzo.

QUINTO. Tras el análisis de los requisitos de admisión del recurso, procede examinar los motivos en que el mismo se sustenta:

1. En primer lugar, alega la recurrente vulneración de los principios de libre competencia y de igualdad de trato. En tal sentido, argumenta que la agrupación de servicios tan diferentes en un mismo contrato sin delimitación de lotes asequibles limita la competencia y favorece a un número muy reducido de empresas, por lo que, en estas circunstancias, nunca puede ser prioritario el interés público representado por los objetivos de simplificación, eficiencia y economías de escala por encima de los principios de libre acceso a la licitación, publicidad, transparencia e igualdad de trato.

2. El segundo motivo del recurso denuncia vulneración del artículo 25.2 del TRLCSP referido a los contratos mixtos, toda vez que los pliegos impugnados integran prestaciones de servicios y suministros que no están vinculadas entre sí,



ni mantienen relaciones de complementariedad.

3. El tercer alegato denuncia que el elevado importe del contrato restringe la competencia pues supone una barrera que discrimina indebidamente a las empresas, perjudicando a las pequeñas y medianas. En definitiva, el elevado importe del contrato y la adjudicación de servicios y suministros tan dispares a un único operador económico restringe, obstaculiza y falsea la competencia, vulnerando el artículo 1 del TRLCSP, por lo que deben ser anulados los pliegos.

Por su parte, en el informe sobre el recurso que remite el órgano de contratación se pone de manifiesto lo siguiente:

1. La fusión de prestaciones acordada en los pliegos permitirá obtener ventajas económicas. El ahorro económico inicialmente previsto para la primera anualidad del contrato sería aproximadamente 725.000 euros anuales, por lo que durante los cuatro años de vigencia del contrato el ahorro alcanzaría una cifra cercana a 3 millones de euros. Asimismo, otros beneficios derivados de la agrupación de prestaciones son la mejora de la calidad y eficiencia de los servicios, la reducción de interlocutores facilitándose la comunicación y gestión de los servicios, flexibilidad y sinergias entre los distintos centros y servicios y la mejora del medioambiente.

Por otro lado, no se limita la concurrencia ya que las empresas pueden licitar en unión temporal (UTE).

2. Los pliegos no vulneran el artículo 25.2 del TRLCSP. Este precepto se refiere a los contratos mixtos y los pliegos de la licitación solo integran servicios. Y si es posible fusionar en un solo contrato prestaciones de distintos tipos contractuales, con más motivo cabe la unificación de prestaciones cuando las mismas pertenecen a un mismo tipo contractual.

Además, en los pliegos se respetan los requisitos que fundamentan la



acumulación de prestaciones. Los servicios previstos en los pliegos son complementarios entre sí al estar directamente relacionados con las funciones encomendadas a la Agencia Sanitaria Alto Guadalquivir y ser imprescindibles para que la asistencia sanitaria se preste correctamente. En definitiva, si existe un marco jurídico que permite la licitación al no ser la misma contraria al artículo 25.2 del TRLCSP, no procede imponer al órgano de contratación una determinada forma de realizar la organización de la actividad que tiene encomendada.

3. La afirmación de que el importe del contrato restringe la competencia es un argumento repetido y estandarizado que viene siendo utilizado por AFELÍN en diversos recursos. En tal sentido, el informe del órgano de contratación cita la Resolución 101/2013 del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales donde se concluye, respecto a la unificación de los servicios de limpieza de los Servicios Centrales y Delegaciones Provinciales del INE, que el cumplimiento de medidas de austeridad dirigidas al control del gasto y una eficiente utilización de los fondos públicos debe prevalecer sobre el principio de máxima concurrencia.

SEXTO. Expuestas las consideraciones de las partes, procede entrar a examinar las cuestiones planteadas en el recurso, partiendo de las previsiones contenidas en los pliegos respecto a los servicios complementarios cuya gestión integral por un único empresario constituye el objeto del contrato.

Al respecto, el apartado 2 del pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP) establece que el contrato tiene por objeto la ejecución de los servicios descritos en el Anexo I y definidos en el pliego de prescripciones técnicas (PPT).

El citado Anexo I del PCAP define el objeto del contrato como la gestión integral de los servicios complementarios de los hospitales de la Agencia Pública Empresarial Sanitaria Hospital Alto Guadalquivir. Dichos servicios son: servicios de seguridad, de centralitas telefónicas, de lavandería, de reparación y



mantenimiento de equipos de edificios, de limpieza, de mantenimiento de jardines y parques y de desinfección y exterminio.

Asimismo, el apartado 2 del PPT extiende el ámbito de aplicación del contrato a los diversos hospitales de la Agencia Pública, a saber, Hospital Alto Guadalquivir, Hospital de Montilla, Hospital de Alta Resolución Sierra de Segura, Hospital de Alta Resolución de Puente Genil, Hospital de Alta Resolución de Alcaudete, Hospital de Alta Resolución Valle del Guadiato y Hospital de Alta Resolución de Alcalá la Real. Dicho apartado 2 del PPT define también los servicios complementarios objeto del contrato como *<<todos aquellos distintos de la actividad principal a la que se destinan los edificios integrados en la Agencia Pública Empresarial Sanitaria Alto Guadalquivir, y que gestionan de forma integral las prestaciones ajenas a la atención sanitaria de los pacientes>>*, estableciéndose en apartados posteriores el objeto y alcance de cada uno de los servicios integrados en el contrato.

Así, el apartado 12 del PPT señala, respecto al servicio de vigilancia y seguridad, que su objeto es garantizar la seguridad e integridad de las personas (tanto pacientes y usuarios como trabajadores) y los medios materiales de aquélla, previendo como funciones de vigilancia, sin ánimo de exhaustividad, la vigilancia sobre dependencias y locales de cada hospital, protección a trabajadores y usuarios de los hospitales, vigilancia para asegurar el cumplimiento de las normas de aparcamiento y circulación exterior y de acceso de personas al hospital, vigilancia en relación con la introducción de víveres y aparataje al interior de los centros y vigilancia especial a las instalaciones de alto riesgo de los hospitales.

El apartado 13 del PPT se refiere al servicio de centralita e información y atención al público consistente en la atención telefónica y personal a usuarios y personal de la Agencia Pública en los mostradores de los hospitales, con todas sus actividades asociadas como interlocución, preparación y gestión de envíos y recepciones de mensajería, localizaciones, gestión de llamadas e información al público.



El apartado 14 del PPT se dedica al servicio de lavandería, costura y reposición de ropa que incluye la recogida de ropa sucia y entrega de ropa limpia en las instalaciones de los centros, transporte y distribución de la ropa entre los hospitales y las instalaciones del adjudicatario, lavado, costura y planchado de ropa, lavado y planchado de cortinas y reposición de ropa.

En el apartado 15 se describe la actividad de mantenimiento integral de instalaciones que incluye todos los trabajos relativos a electricidad, fontanería, albañilería, climatización, carpintería y pintura, comprendiendo las instalaciones eléctricas de media y baja tensión, central y subcentral térmica, central frigorífica, instalación de acondicionamiento y tratamiento de aire, cámaras frigoríficas y equipos de aire acondicionado autónomos, redes de distribución de agua fría, caliente de calefacción y caliente sanitaria, instalación de combustible e instalación general de fontanería.

En el apartado 16 del PPT se describe el servicio de limpieza hospitalaria, a cuyos efectos se distinguen diversas áreas en los hospitales (Zonas A y B: altamente protegidas, Zona C: Áreas administrativas, Zona D: Áreas de hostelería, sala de espera de familiares, recepciones, zonas comunes de público etc, Zona E: Vestuarios, dormitorios profesionales, aseos y cuartos de baño que no pertenezcan a las Zonas A y B, Zona F: Talleres, almacenes y locales técnicos y Zona G: Exteriores y viales), incluyéndose dentro del servicio la recogida de residuos peligrosos y no peligrosos.

El apartado 17 del PPT se refiere al servicio de jardinería que incluye labores de conservación, limpieza, reposición, plantaciones, podas, tratamientos fitosanitarios y tratamiento de residuos.

Finalmente, el apartado 18 desarrolla la actividad de desratización, desinsectación y desinfección que comprende todas las acciones preventivas y correctivas necesarias para evitar la existencia de plagas debidas a roedores, insectos y otros invertebrados en la totalidad de las instalaciones de los hospitales de la Agencia Pública.



Pues bien, expuesto el objeto del contrato con arreglo al contenido descrito de los pliegos, procede entrar en el examen de los motivos del recurso, comenzando por el alegato de vulneración del artículo 25.2 del TRLCSP, precepto referido a los contratos mixtos, para seguidamente analizar si existe o no vulneración de los principios de libre concurrencia e igualdad de trato, tal y como se denuncia en el escrito de recurso.

El artículo 25.2 del TRLCSP establece que *“Sólo podrán fusionarse prestaciones correspondientes a diferentes contratos en un contrato mixto cuando esas prestaciones se encuentren directamente vinculadas entre sí y mantengan relaciones de complementariedad que exijan su consideración y tratamiento como una unidad funcional dirigida a la satisfacción de una determinada necesidad o a la consecución de un fin institucional propio del ente, organismo o entidad contratante”*.

Asimismo, el artículo 12 del citado texto legal, bajo el título de “Contratos mixtos”, dispone que *“Cuando un contrato contenga prestaciones correspondientes a otro u otros de distinta clase se atenderá en todo caso, para la determinación de las normas que deban observarse en su adjudicación, al carácter de la prestación que tenga más importancia desde el punto de vista económico.”* Y el artículo 115.2 del mismo texto legal, con relación al régimen jurídico del contrato, establece para los contratos mixtos que *“se detallará el régimen jurídico aplicable a sus efectos, cumplimiento y extinción, atendiendo a las normas aplicables a las diferentes prestaciones fusionadas en ellos”*

De la redacción de los tres preceptos legales se infiere que son contratos mixtos aquéllos cuyo objeto contiene prestaciones que corresponden a dos o más contratos diferentes, conforme a la delimitación de tipos contractuales que se contiene en los artículos 5 y siguientes del TRLCSP, a saber, obras, concesión de obras públicas, gestión de servicios públicos, suministro, servicios y colaboración entre el sector público y el sector privado.



Desde esta perspectiva, en sentido estricto, el contrato cuyo objeto comprende el propio de varios contratos de servicios, como sucede en el supuesto examinado, no es en puridad un contrato mixto por cuanto todas las prestaciones contractuales encajan en diversas modalidades de una misma tipología contractual: el contrato de servicios. Ahora bien, ello no puede significar que la posibilidad de fusionar prestaciones de varios contratos pertenecientes a un mismo tipo contractual esté exenta de los límites que establece el artículo 25.2 del TRLCSP para los contratos mixtos. Como señala **la Resolución 115/2013, de 31 de julio, del Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid** *“aún tratándose de un mismo tipo contractual, la acumulación de prestaciones en un mismo contrato debe guardar la necesaria racionalidad, de manera que es necesario que exista vinculación entre las prestaciones a acumular y que sean complementarias”*. Y es perfectamente lógico que así sea, pues sería absurdo que una previsión como la del 25.2 del TRLCSP fuese aplicable a los contratos que engloban prestaciones de tipos contractuales diversos y no lo fuese para aquellos contratos que engloban prestaciones distintas de un mismo tipo contractual. Así pues, el énfasis hemos de situarlo en las prestaciones fusionadas y no en la tipología de contrato en que cada una se incardina, debiendo concluirse que las prestaciones fusionadas -pertenezcan o no a una misma tipología contractual- han de encontrarse directamente vinculadas entre sí y mantener relaciones de complementariedad.

Sobre la base de lo expuesto, debe analizarse ahora si las prestaciones que integran el objeto del contrato examinado -y que han sido descritas con anterioridad- se acomodan o no al postulado legal del artículo 25.2 del TRLCSP.

Para ello hemos de partir de la doctrina sentada al respecto por el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales en numerosas resoluciones y que este Tribunal comparte. En concreto, **la Resolución 346/2013, de 4 de septiembre**, ante un contrato calificado como de servicios por el propio Tribunal que engloba la limpieza viaria, recogida y transporte de residuos sólidos urbanos, la limpieza y mantenimiento de parques y jardines, la gestión del



alumbrado público y de la regulación semafórica y el mantenimiento del sistema de bicicletas de uso público, señala textualmente que “ *Un análisis racional de las prestaciones que componen el presente contrato nos debe hacer concluir que es difícil atisbar cuál pueda ser la relación existente entre la gestión del alumbrado público, por ejemplo, y la recogida y transporte de residuos sólidos urbanos. Igualmente, resulta difícil considerar que se puedan encontrar vinculadas entre sí, por ejemplo, el mantenimiento del sistema de bicicletas de uso público, la gestión del alumbrado público, o la limpieza y mantenimiento de parques y jardines.*

Ello es así porque, a juicio de este Tribunal, cuando el artículo 25.2 establece que debe existir una vinculación entre las prestaciones que constituyen el objeto del contrato, no se está refiriendo a una mera vinculación subjetiva por razón de la entidad contratante ni está diferenciando entre prestaciones concretas. Si así fuera, el precepto resultaría del todo estéril y sería posible acumular en un contrato mixto cualquier tipo de prestación que fuera propia de la entidad contratante aunque su naturaleza fuera muy diferente. Por el contrario, el criterio de este Tribunal es que la intención del legislador fue otra muy diferente. Hemos de recordar que uno de los principios que inspiran la totalidad del articulado de la Ley es indiscutiblemente el de máximo respeto al principio de concurrencia, de manera que, a lo largo de toda esta norma, se puede observar una prevención por parte de legislador contra su vulneración y el establecimiento de diversas medidas que tratan de evitar una perturbación indeseada de la concurrencia contractual. Sobre esta línea de pensamiento es perfectamente razonable entender que, si el legislador ha establecido que para que exista un contrato mixto las prestaciones deben estar vinculadas entre sí, esa vinculación debe ser una vinculación material, no meramente subjetiva ni tampoco formal.

Consecuentemente, debemos entender que las prestaciones vinculadas deben ser aquellas que tengan una relación material directa porque las materias a las que afecten versen sobre cuestiones muy próximas. Este criterio se ve ratificado



por la parte final del precepto que exige que las prestaciones puedan calificarse como complementarias desde el punto de vista material, porque sólo esta circunstancia puede obligar a que puedan calificarse como una unidad funcional. Y es que no es discutible que no existe una unidad funcional respecto de prestaciones que estén tan alejadas materialmente como las que antes hemos señalado.

Esta circunstancia se clarifica aún más en el pliego de cláusulas administrativas particulares cuando se acude a la cláusula séptima o al propio pliego de prescripciones técnicas, en los que queda claro que esas cuatro prestaciones en las que inicialmente se divide el contrato son, en realidad, varias más y referentes a materias muy diversas.

No basta, a estos efectos, el que el órgano de contratación haya sostenido la existencia de vínculos y de relaciones de complementariedad y funcionales sobre la base de la posible existencia de sinergias entre todas ellas. Este Tribunal no considera necesario siquiera determinar si es el órgano de contratación o los recurrentes quienes tienen razón acerca de si realmente existen o no sinergias respecto de las distintas prestaciones que puedan constituir el contrato. Entendemos que no es necesario porque las exigencias establecidas en el artículo 25.2 deben analizarse en términos jurídicos y no económicos o de oportunidad. Sentada esta premisa obedece a un criterio de pura lógica y de sentido común que, tal como acabamos de exponer, las prestaciones contenidas en este contrato no son prestaciones vinculadas materialmente entre sí ni existe respecto de ellas una relación de complementariedad que las configure como una unidad funcional.”

Así pues, tras la argumentación expuesta, la resolución transcrita concluye que “No queremos decir, con ello, que no sea posible conforme a la Ley actual decidir la acumulación de prestaciones en un contrato mixto siempre que dichas prestaciones se encuentren vinculadas materialmente y cumplan estrictamente las condiciones legales. Lo que ocurre es que, en el presente caso,



esas condiciones no se cumplen, produciendo un efecto negativo en la libre competencia y en el principio de concurrencia.”

En el supuesto aquí examinado, nos encontramos con que el objeto del contrato es la gestión integral por un solo empresario de los servicios complementarios de los siete hospitales de la Agencia Pública Sanitaria, de modo que se aglutinan en un solo contrato, tal y como indica el apartado 2 del PPT, todas las prestaciones ajenas a la atención sanitaria, a saber, la vigilancia y seguridad, centralita, información y atención al público, lavandería, costura y reposición de ropa, mantenimiento integral de instalaciones, limpieza hospitalaria, jardinería y desratización, desinsectación y desinfección.

Pues bien, para que tal fusión sea posible en los términos del artículo 25.2 del TRLCSP, debe existir una vinculación material entre las prestaciones contractuales porque las materias a las que afecten versen sobre cuestiones muy próximas, no siendo suficiente una vinculación subjetiva en razón de la entidad contratante. A tales efectos, una lectura del PPT respecto a los servicios agrupados permite concluir que es difícil apreciar proximidad en el objeto o vinculación material, por ejemplo, entre la limpieza hospitalaria y el servicio de vigilancia y seguridad, o entre estos servicios y el mantenimiento integral de instalaciones que, a su vez, afecta a una gran diversidad de bienes, desde instalaciones eléctricas, centrales térmicas, cámaras frigoríficas e instalaciones de fontanería y de saneamiento hasta instalaciones de comunicaciones, red de telefonía, ascensores, quirófanos y mobiliario de todo tipo. Asimismo, dicha vinculación objetiva también es difícil de apreciar entre las prestaciones descritas y el servicio de jardinería, la lavandería, costura y planchado de ropa o la centralita e información al público.

El órgano de contratación intenta justificar la aglutinación de esta diversidad de prestaciones en un único contrato en el ahorro económico y en la complementariedad de todos los servicios por ser imprescindibles para que la asistencia sanitaria se preste correctamente. Ninguna duda suscita el carácter



imprescindible de cada una de las prestaciones para el correcto funcionamiento de un centro sanitario, pero ello no es justificación racional ni suficiente para su acumulación en un solo contrato, porque no hay afinidad objetiva entre ellas y como señala la Resolución antes señalada del Tribunal Administrativo Central, las exigencias establecidas en el artículo 25.2 del TRLCSP deben analizarse en términos jurídicos y no económicos o de oportunidad.

SÉPTIMO. Obviamente, la gestión integral de todos los servicios objeto del contrato expuesto no solo vulnera lo dispuesto en el artículo 25.2 del TRLCSP, sino que también tiene un efecto negativo en la libre competencia y en el principio de concurrencia, cuestión esta que también destaca la resolución mencionada del Tribunal Central. Prueba de ello es que todos los licitadores de la contratación analizada lo hacen agrupados en UTE, lo cual, siendo una opción perfectamente admisible desde un punto de vista legal, también demuestra que difícilmente existe en el mercado un empresario capacitado para concurrir individualmente a esta licitación, y ello sin olvidar que, incluso en el caso de las UTEs, la presente licitación supone un obstáculo para que muchas empresas pequeñas o medianas puedan agruparse, toda vez que el artículo 24 del Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (RGLCAP) exige que cada uno de los empresarios de la unión temporal deberá acreditar su capacidad y solvencia y el artículo 67.5 del TRLCSP establece para dichas uniones temporales de empresarios, a efectos de clasificación, que se atenderá a las características acumuladas de cada uno de ellos expresadas en sus respectivas clasificaciones, siendo en todo caso necesario para proceder a esta acumulación que todos los empresarios agrupados hayan obtenido previamente la clasificación como empresa de obras o de servicios en relación con el contrato al que opten.

Por lo demás, estas previsiones normativas son también recogidas en el apartado 6 del PCAP, pliego que, asimismo, exige clasificación empresarial en tres grupos y subgrupos diferentes, lo que obviamente limita las posibilidades de acceso a la licitación. En tal sentido, no se olvide que, pese a la justificación de



excepcionalidad que se incorpora al expediente de contratación, la clasificación exigida supone una quiebra de la regla general del artículo 46 del RGLCAP relativa a que el número de subgrupos exigibles no podrá ser superior a dos.

Asimismo, hemos de destacar que la configuración del objeto del contrato analizado tampoco se acomoda a las orientaciones de la normativa y jurisprudencia comunitarias, cada vez más sensibles al mayor acceso de las PYME a la contratación pública. En este sentido, la Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE señala en su considerando 78 que *“Debe adaptarse la contratación pública a las PYME. Es preciso alentar a los poderes adjudicadores a utilizar el código de mejores prácticas que se establece en el documento de trabajo de los servicios de la Comisión, de 25 de junio de 2008, titulado <<Código europeo de buenas prácticas para facilitar el acceso de las PYME a los contratos públicos>>, que ofrece orientaciones acerca de cómo aplicar el régimen de contratación pública de forma que se facilite la participación de las PYME. A tal efecto y para aumentar la competencia procede animar a los poderes adjudicadores a, en particular, dividir grandes contratos en lotes (...)”*

Por otro lado, el documento de trabajo de los servicios de la Comisión a que alude el Considerando expuesto de la Directiva establece como objetivo general permitir a los Estados miembros y a sus poderes adjudicadores aprovechar plenamente el potencial de las Directivas sobre contratación pública, a fin de garantizar condiciones equitativas para todos los operadores económicos que deseen participar en licitaciones públicas. Asimismo, el citado documento tiene un doble propósito: de un lado, proporcionar a los Estados miembros y a sus poderes adjudicadores orientaciones sobre cómo pueden aplicar el marco jurídico comunitario de manera que facilite la participación de las PYME en los procedimientos de adjudicación de los contratos, y de otro lado, destacar las normas y prácticas nacionales que potencian el acceso de las PYME a los contratos públicos. Para lograr estos propósitos, una de las soluciones que



propugna el documento de la Comisión es <<*superar las dificultades relacionadas con el tamaño de los contratos*>> para lo cual se propone intensificar la competencia mediante la subdivisión del contrato en lotes.

En definitiva, pues, los pliegos impugnados, al agrupar en un solo contrato servicios con prestaciones tan diversas entre las que no se aprecian relaciones de complementariedad ni vinculación material, infringen los postulados del artículo 25.2 del TRLCSP, afectando negativamente a los principios de libre acceso a las licitaciones y salvaguarda de la libre competencia consagrados en el artículo 1 del TRLCSP, principios que deben ser interpretados a la luz de la normativa comunitaria, que propugna la división de grandes contratos en lotes como medida para aumentar la competencia.

Asimismo, debe indicarse que el control del gasto y la eficiente utilización de los fondos públicos son ciertamente objetivos a tener en cuenta en la contratación del sector público conforme al artículo 1 del TRLCPS, pero la consecución de dichos objetivos deberá siempre equilibrarse con el respeto de los principios básicos de la contratación antes mencionados, sin que aquéllos puedan suponer una merma grave de éstos, como acontece en el supuesto examinado. Además, el órgano de contratación invoca ventajas económicas con la contratación pretendida -una previsión de ahorro cercana a 3 millones de euros- que tampoco justifica. En tal sentido, la ya citada Resolución 346/2013 del Tribunal Administrativo Central señala que “(...) *no es menos importante la existencia de un presunto ahorro económico por la existencia de un solo contratista, criterio que obviamente es estimable en términos generales pero respecto del cual no se aportado prueba alguna de su realidad.*”

OCTAVO. El último alegato del recurso denuncia que el elevado importe del contrato restringe la competencia pues supone una barrera que discrimina indebidamente a las empresas, perjudicando a las pequeñas y medianas.

Este alegato carece de fundamento puesto que el importe del contrato no tiene



una relación directa con la restricción o no de la libre competencia sino que la vulneración de la misma puede derivar de la fusión de prestaciones sin vinculación material u objetiva. Al respecto, no debe olvidarse que la primera cuestión abordada en esta Resolución ha sido la acumulación en un mismo contrato de prestaciones sin afinidad material alguna que hacen totalmente artificiosa la agrupación pretendida. Esta es la razón principal que ha llevado a considerar que una acumulación de prestaciones como la aquí analizada lesiona los principios básicos de la contratación pública pues difícilmente existirá en el mercado un empresario con capacidad y solvencia suficientes para poder participar individualmente en la licitación, cuestión esta que es independiente al importe del contrato.

En consecuencia, con apoyo en todas las consideraciones realizadas, procede estimar el recurso interpuesto y anular el PCAP y el PPT de la presente licitación, debiendo retrotraerse las actuaciones al momento previo a la elaboración de aquéllos, a fin de que en los nuevos pliegos que se aprueben se tenga en cuenta lo expuesto en los fundamentos de derecho de esta Resolución, debiendo convocarse una nueva licitación.

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

RESUELVE

PRIMERO. Estimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por **ASOCIACIONES FEDERADAS DE EMPRESARIOS DE LIMPIEZA NACIONALES (AFELIN)** contra los pliegos de cláusulas administrativas particulares y de prescripciones técnicas que rigen el contrato denominado “Gestión integral de los servicios complementarios de los hospitales de la Agencia Pública Empresarial Sanitaria Hospital Alto Guadalquivir”, convocado por la citada Agencia Pública Empresarial (Expte. PA01/APESHAG-1234567/14), y en consecuencia, anular los pliegos impugnados con retroacción



de las actuaciones en los términos expuestos en el fundamento de derecho octavo de esta resolución.

SEGUNDO. Notificar la presente resolución a todos los interesados en el procedimiento.

Esta resolución es definitiva en vía administrativa y contra la misma sólo 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.

LA PRESIDENTA

