

**Recurso 224/2014****Resolución 94/2015**

**ACUERDO DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE RECURSOS  
CONTRACTUALES DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA.**

Sevilla, a 11 de marzo de 2015

**VISTO** el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la **ASOCIACIÓN DE EMPRESAS DE MANTENIMIENTO INTEGRAL Y SERVICIOS ENERGÉTICOS**, denominada de forma abreviada **AMI**, contra la Convocatoria y los Pliegos de Cláusulas Administrativas Particulares y de Prescripciones Técnicas que rigen la licitación del contrato de servicios por procedimiento abierto denominado “Servicio de mantenimiento y conducción de diversas instalaciones de tipo industrial y la gestión y mejora de la eficiencia energética del Hospital Campus de la Salud de Granada” (Expte 14C91010074 (387/2014) convocado por el Hospital Universitario Virgen de las Nieves de Granada, adscrito al Servicio Andaluz de Salud, este Tribunal, en sesión celebrada el día de la fecha, ha adoptado, la siguiente

**RESOLUCIÓN**

**ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.** El 28 de mayo de 2014, se publicó en el Diario Oficial de la Unión Europea el anuncio de licitación, por procedimiento abierto, del contrato

indicado en el encabezamiento de esta resolución. Asimismo, el citado anuncio fue publicado el 29 de mayo de 2014 en el Boletín Oficial del Estado núm. 130 y en el perfil de contratante de la Plataforma de Contratación de la Junta de Andalucía.

El valor estimado del contrato es de 2.499.173,55 euros.

**SEGUNDO:** La licitación se llevó a cabo de conformidad con la tramitación prevista en el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (en adelante TRLCSP), aprobado por Real Decreto 3/2011, de 14 de noviembre. Igualmente, es de aplicación el Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo, por el que se desarrolla parcialmente la citada Ley y el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (en adelante RGLCAP), aprobado por el Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre.

**TERCERO.** El 6 de junio de 2014, tuvo entrada en el Registro general del órgano de contratación escrito de recurso especial en materia de contratación interpuesto por parte de AMI contra la Convocatoria y los Pliegos de Cláusulas Administrativas Particulares y de Prescripciones Técnicas que rigen la licitación del contrato de servicios indicado en el encabezamiento de esta resolución.

La recurrente solicita en el recurso la declaración de nulidad de los pliegos de condiciones y en particular del apartado 17 -relativo a la clasificación del contratista- del Cuadro Resumen del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares, acomodando el mismo a la normativa de contratación y al objeto del contrato.

**CUARTO.** Dicho recurso fue remitido por el órgano de contratación a este Tribunal, teniendo entrada en el Registro del mismo el 26 de junio de 2014 junto con el informe sobre el recurso.

El 7 de julio 2014, previo requerimiento de la Secretaría del Tribunal, se recibió en el registro de este órgano copia compulsada del escrito de interposición del recurso, el expediente de contratación y el listado de licitadores en el procedimiento con los datos necesarios a efectos de notificaciones.

**QUINTO.** Mediante escrito de la Secretaría del Tribunal de 10 de julio de 2014, se concedió un plazo de 5 días a los licitadores para que presentaran alegaciones. En el plazo concedido para ello ningún licitador ha presentado alegaciones en relación con el recurso presentado por AMI.

**SEXTO.** 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, 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.** Con carácter previo al estudio de la cuestión de fondo, procede abordar la legitimación de la asociación recurrente para la interposición del presente recurso especial.

El artículo 42 del TRLCSP establece 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.”*

Por su parte, el artículo 31, apartados 1 y 2, de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de aplicación al caso en virtud del apartado primero de la disposición final tercera del TRLCSP, 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. Asimismo este Tribunal se ha pronunciado en reiteradas ocasiones sobre la legitimación activa de las asociaciones, entre otras, en la resolución 225/2014, de 18 de noviembre y en la 52/2015, de 17 de febrero.

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.

En los estatutos de AMI se establecen sus fines, entre los que se encuentra, conforme al artículo 2 de sus estatutos, “*La representación, gestión y defensa de los intereses económicos y profesionales de sus miembros*”, por lo que, a juicio de este Tribunal, queda acreditado su interés en la impugnación de la licitación objeto del presente recurso.

Asimismo, se aprecia la representación del firmante del recurso.

**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, son susceptibles de recurso en esta vía.

El contrato objeto de licitación es un contrato de servicios, sujeto a regulación armonizada, convocado por un órgano de la Administración Pública, siendo su valor estimado de 2.499.173,55 euros, y el objeto del recurso es la Convocatoria y los Pliegos de Cláusulas Administrativas Particulares y de Prescripciones Técnicas que rigen la licitación del mismo, por lo que el acto recurrido es susceptible de recurso especial en materia de contratación al amparo del artículo 40.1.b) y 2.a) del TRLCSP.

**CUARTO.** Antes de entrar en la cuestión de fondo planteada, procede analizar si el recurso ha sido interpuesto en plazo.

El artículo 44.2 del TRLCSP, en su primer párrafo, dispone: *“el procedimiento de recurso se iniciará mediante escrito que deberá presentarse en el plazo de quince días hábiles contados a partir del siguiente a aquél 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.”*

Así pues, el legislador español, dentro de las posibilidades que ofrece la Directiva de recursos, opta por computar el plazo para la impugnación de los pliegos -quince días hábiles- a partir del día siguiente a aquél en que hayan sido recibidos o puestos a disposición de los licitadores o candidatos para su conocimiento, conforme a lo dispuesto en el artículo 158 del TRLCSP, precepto que va referido a la puesta a disposición de los pliegos a los licitadores cuando los mismos no se han facilitado por medios electrónicos, informáticos o telemáticos.

El artículo 142 del TRLCSP establece como obligatoria la publicación del anuncio de licitación tanto en el Boletín Oficial del Estado o de la Comunidad Autónoma, según los casos, como en el perfil de contratante del órgano de contratación.

En los casos en que los pliegos se hayan puesto a disposición de los licitadores mediante su publicación en el perfil de contratante, la eficacia jurídica de los mismos a efectos de cómputo del plazo para poder interponer el recurso especial en materia de contratación, de acuerdo con el citado artículo 44.2.a) del TRLCSP, sólo se produce cuando se han cumplido todos los requisitos de publicidad obligatoria que establece el citado artículo 142 del TRLCSP, es decir, el anuncio en el Boletín Oficial que corresponda y, en su caso, en el Diario Oficial de la Unión Europea (cuando se trate de contratos sujetos a regulación armonizada), además de en el perfil de contratante.

En consecuencia, en los supuestos en que se ha 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 para interponer el recurso se iniciará a partir del día siguiente a aquél en que se ha 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 presente caso, el anuncio de la licitación en el el Diario Oficial de la Unión Europea se realizó el 28 de mayo de 2014 y en el Boletín Oficial del Estado el 29 de mayo de 2014, indicándose que la documentación, incluido por tanto los pliegos, se podía obtener en el perfil de contratante, publicándose en éste la licitación el mismo 29 de mayo, por lo que el plazo para interponer el recurso especial en materia de contratación se ha de computar a partir del día 30 de mayo de 2014, que es cuando se completa la publicidad de la licitación en los términos exigidos por el TRLCSP y se ponen los pliegos a disposición de los licitadores en los términos indicados en el artículo 44.2.a) del TRLCSP.

Esta es la interpretación más acorde a la Directiva 2007/66/CE, de 11 de diciembre de 2007, que acoge la fecha de publicación de los pliegos o demás documentos contractuales como inicio del cómputo del plazo para interponer el recurso especial en materia de contratación, tal y como dispone el artículo 2 quarter: *”En el caso de recursos interpuestos contra las decisiones a que se refiere el artículo 2, apartado 1, letra b), de la presente Directiva, que no estén sujetos a una notificación específica, el plazo será de al menos diez días civiles a partir de la fecha de publicación de la decisión en cuestión”*.

Al mismo tiempo, esta interpretación es acorde con el propio TRLCSP puesto que los pliegos “se ponen a disposición” de los licitadores cuando se cumplen todos los requisitos de publicidad que establece el artículo 142 del TRLCSP. Por tanto, una vez anunciada la licitación y publicados los pliegos conforme a lo dispuesto en el citado precepto, debe comenzar el cómputo del plazo de interposición del recurso.

En cuanto al escrito de interposición del recurso, el mismo fue presentado el día 6 de junio de 2014 en el Registro de este Tribunal, por lo que se presentó dentro del plazo legal indicado.

**QUINTO.** Una vez analizado el cumplimiento de los requisitos previos de admisión del recurso, procede el estudio de los motivos en que el mismo se sustenta.

La recurrente solicita en el recurso la declaración de nulidad de los pliegos de condiciones y en particular del apartado 17 relativo a la clasificación del contratista del Cuadro Resumen del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (en adelante PCAP). La clasificación exigida en el mencionado apartado 17 del Cuadro Resumen es la siguiente: 17.1. Grupo P, Subgrupos 1, 2, y 3, Categoría C y Grupo V, Subgrupo 2, Categoría C. El alegato de la recurrente es doble, por un lado cuestiona la clasificación en el Grupo P, Subgrupos 1, 2, y 3, al considerar que excede de lo normativamente permitido y por otro lado cuestiona la clasificación en el Grupo V, Subgrupo 2, al considerar que no es conforme con la tipología del contrato licitado y con el objeto del mismo.

Con respecto al primer alegato, esto es, que la clasificación en el Grupo P, Subgrupos 1, 2, y 3 y Grupo V, Subgrupo 2, excede de lo normativamente permitido, manifiesta la recurrente que se exige un número de subgrupos, en total 4, no permitido por el artículo 46 del RGLCAP, que establece la no exigibilidad de clasificación en más de dos subgrupos en total para los contratos de servicios, salvo excepcionalidad que no se ha dispuesto en modo alguno en los documentos base del contrato, salvo error u omisión, y que, por tanto, no queda justificada. Para reforzar su alegato trae a colación el informe 30/2002, de 23 de octubre, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado, sobre subgrupos de clasificación en los contratos de mantenimiento integral de edificios y determinada jurisprudencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia.

Por último, concluye la recurrente que *“Llevar a cabo la solicitud de clasificación, en el sentido requerido por la Administración contratante,*

*supondría en opinión de esta Asociación, impedir el acceso a empresas cuya capacitación económica, financiera o técnica es notoria en las actuaciones que son objeto de contrato y que se acredita conforme a la normativa expuesta; y supondría la vulneración, entre otros, de los principios de libre concurrencia, igualdad, y no discriminación recogidos en el artículo 1 y 139 del TRLCSP, y consagrados en el artículo 14 de la Constitución Española”.*

Por su parte el órgano de contratación en su informe pone de manifiesto que, efectivamente, no solo el artículo 46 del RGLCAP permite en casos excepcionales la clasificación en más de dos subgrupos, sino numerosas resoluciones judiciales -aunque referidas al contrato de obras- han considerado que el órgano de contratación deberá justificar en el expediente la concurrencia de las circunstancias excepcionales que permiten exigir clasificación en más de dos subgrupos, como sucede en este caso.

Al hilo de lo anterior, la memoria justificativa que consta en el expediente de contratación, formalizada por la Directora Económico Administrativa del Hospital Universitario Virgen de las Nieves con fecha 31 de marzo de 2014, tras expresar la clasificación que ha de exigirse para el contrato cuya convocatoria y pliegos son objeto del presente recurso, transcribe el contenido del artículo 46 del RGLCAP y acto seguido establece literalmente lo siguiente:

*“Ya que el artículo 46 del reglamento se refiere en términos generales a los contratos de servicios, el contrato de servicio de mantenimiento y conducción de diversas instalaciones de tipo industrial de edificios podría constituir un ejemplo de caso excepcional para exigir varios subgrupos de clasificación, ya que por su naturaleza, este tipo de contrato supone la combinación de diversas prestaciones que encajan perfectamente en distintos subgrupos, del Grupo P, y más aún tratándose de hospitales como el Hospital del Campus de la Salud, edificios de particulares características, y cuyo mantenimiento requiere una*

*especial cualificación.*

*El Grupo P comprende, en los Subgrupos 1, 2 y 3, una serie de prestaciones, que, por su proximidad, encajan perfectamente en el servicio de mantenimiento y conducción de diversas instalaciones de tipo industrial de un centro sanitario y que no suponen una excesiva exigencia para las empresas licitadoras, teniendo en cuenta la complejidad del objeto del contrato.*

*El expediente está diseñado para su adjudicación por la totalidad ya que afecta a uno de los centros integrantes de la Plataforma Logística Sanitaria de Granada como es el Hospital del Campus de la Salud”.*

**SEXTO.** Con respecto al segundo alegato, esto es, que la clasificación en el Grupo V, Subgrupo 2, no es conforme con la tipología del contrato licitado y con el objeto del mismo, manifiesta la recurrente que, estándose como se está ante un contrato cuyo objeto es el mantenimiento y la gestión energética, el exigir la tenencia de la citada clasificación, no ya solo sería improcedente, sino que estaría al margen del objeto del contrato, no siendo propia del mismo.

En el presente supuesto, sigue manifestando la recurrente, lo que se requiere por la Administración contratante, es la prestación de determinados servicios de mantenimiento y gestión para los que no se hace preciso requerir la citada clasificación, dado que no se precisa para ejecutar los trabajos objeto del contrato, ni tiene relación con dicho objeto, por lo que no cabría exigir la misma.

Asimismo, afirma la recurrente que, según la Junta Consultiva de Contratación Administrativa -no aclara cual de ellas ni en que informe-, no puede considerarse aceptable incluir o requerir clasificación sobre actividades que quedan al margen de la propia de los servicios en que consista la prestación; porque la propia denominación del contrato revela que la clasificación exigible sólo puede ser aquella que incluya los servicios a prestar. Para reforzar su

alegato trae a colación la Sentencia, de 22 de febrero de 2005, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de Madrid.

Por su parte el órgano de contratación en su informe pone de manifiesto que, se justifica la clasificación requerida, Grupo V, Subgrupo 2, *“por el tipo de gestión exigible a la empresa adjudicataria: en tiempo real, totalmente informatizada, sin registros en formato papel; existiendo la necesidad de integrar los diferentes tipos de software de conducción y control de cada una de las instalaciones y equipamientos objeto del contrato; con la exigencia de posibilitar la total accesibilidad y trazabilidad de todos los procesos, on-line, en los plazos establecidos en los pliegos de prescripciones; incluso el desarrollo específico del software de integración, complementario, necesario en cada caso, dentro de un horizonte de adquisición de datos de explotación y parametrización en tiempo real, que posibilite la toma de decisiones de gestión y materialización de las actuaciones correctoras necesarias, tendentes a conseguir la máxima eficiencia en el uso de los recursos utilizados; ya sean humanos, energéticos o materiales de cualquier tipo. Todo ello, además, directamente relacionado con la existencia de una parte variable (g) en el pago a facturar, supeditada al ahorro energético generado (CAE) a partir del 2º año y un régimen de penalizaciones (u) en función del Porcentaje de Disponibilidad Efectiva de los equipos e instalaciones (PDE); con ponderación del 10% y el 20% respectivamente, que inciden de forma decisiva en los requerimientos de clasificación establecidos para la más exacta determinación de la evaluación de estos conceptos de la facturación condicionada del servicio”*.

La idea vertebradora de este expediente, pone de manifiesto el órgano de contratación, no es la de un mero contrato de mantenimiento de un edificio sino que integra de manera armónica un sistema de recogida de datos de todas las instalaciones mantenidas en tiempo real, por lo que la necesidad de servicios de tecnologías de la información y las comunicaciones, y más concretamente los servicios de desarrollo y mantenimiento de programas de ordenador, resulta trascendental para un buen desarrollo del objeto del contrato, que además del

mantenimiento también recoge la mejora y gestión energética, hablamos de un servicio a implementar en un edificio de nueva construcción donde los temas

tecnológicos resultan cruciales sobre todo en lo relativo a control telemático de la información y explotación de la misma.

**SÉPTIMO.** Una vez expuesto lo alegado por cada una de las partes, procede analizar la cuestión de fondo objeto del recurso.

Con respecto al primer alegato, esto es, que la clasificación en el Grupo P, Subgrupos 1, 2, y 3 y Grupo V, Subgrupo 2, excede de lo normativamente permitido, al exigir un número de subgrupos, en total 4, no permitido por el artículo 46 del RGLCAP, salvo excepcionalidad que no se ha dispuesto en modo alguno en los documentos base del contrato, salvo error u omisión, y que, por tanto, no queda justificada, debe indicarse, tal como hace la recurrente, que la exigencia de los grupos, subgrupos y categorías que figuran en el pliego de cláusulas administrativas particulares infringe, en principio, lo dispuesto en el artículo 46 RGLCAP, que remite al artículo 36 de la misma norma. Analicemos su contenido:

*“Artículo 46. Exigencia de la clasificación por la Administración*

*La clasificación que los órganos de contratación exijan a los licitadores de un contrato de servicios será determinada con sujeción a lo dispuesto en el artículo 36, con excepción de su apartado 4, y con la salvedad de que el número de subgrupos exigibles, salvo casos excepcionales, a que se refiere su apartado 2, párrafo a), no podrá ser superior a dos.*

*Artículo 36. Exigencia de clasificación por la Administración*

*La clasificación que los órganos de contratación exijan a los licitadores de un*

*contrato de obras será determinada con sujeción a las normas que siguen.*

*1. En aquellas obras cuya naturaleza se corresponda con algunos de los tipos establecidos como subgrupo y no presenten singularidades diferentes a las*

*normales y generales a su clase, se exigirá solamente la clasificación en el subgrupo genérico correspondiente.*

*2. Cuando en el caso anterior, las obras presenten singularidades no normales o generales a las de su clase y sí, en cambio, asimilables a tipos de obras correspondientes a otros subgrupos diferentes del principal, la exigencia de clasificación se extenderá también a estos subgrupos con las limitaciones siguientes:*

*a) El número de subgrupos exigibles, salvo casos excepcionales, no podrá ser superior a cuatro.*

*b) El importe de la obra parcial que por su singularidad dé lugar a la exigencia de clasificación en el subgrupo correspondiente deberá ser superior al 20 por 100 del precio total del contrato, salvo casos excepcionales.*

*3. Cuando en el conjunto de las obras se dé la circunstancia de que una parte de ellas tenga que ser realizada por casas especializadas, como es el caso de determinadas instalaciones, podrá establecerse en el pliego de cláusulas administrativas particulares la obligación del contratista, salvo que estuviera clasificado en la especialidad de que se trate, de subcontratar esta parte de la obra con otro u otros clasificados en el subgrupo o subgrupos correspondientes y no le será exigible al principal la clasificación en ellos. El importe de todas las obras sujetas a esta obligación de subcontratar no podrá exceder del 50 por 100 del precio del contrato.*

*4. Cuando las obras presenten partes fundamentalmente diferenciadas que cada una de ellas corresponda a tipos de obra de distinto subgrupo, será exigida la clasificación en todos ellos con la misma limitación señalada en el apartado 2, en cuanto a su número y con la posibilidad de proceder como se indica en el apartado 3.*

*5. La clasificación en un grupo solamente podrá ser exigida cuando por la naturaleza de la obra resulte necesario que el contratista se encuentre*

*clasificado en todos los subgrupos básicos del mismo.*

*6. Cuando solamente se exija la clasificación en un grupo o subgrupo, la categoría exigible será la que corresponda a la anualidad media del contrato,*

*obtenida dividiendo su precio total por el número de meses de su plazo de ejecución y multiplicando por 12 el cociente resultante.*

*7. En los casos en que sea exigida la clasificación en varios subgrupos se fijará la categoría en cada uno de ellos teniendo en cuenta los importes parciales y los plazos también parciales que correspondan a cada una de las partes de obra originaria de los diversos subgrupos.*

*8. En los casos en que se imponga la obligación de subcontratar a que se refiere el apartado 3, la categoría exigible al subcontratista será la que corresponda a la vista del importe de la obra a subcontratar y de su plazo parcial de ejecución”.*

El pliego de cláusulas administrativas particulares de la licitación ahora impugnada exige, como ya se ha indicado, clasificación en los subgrupos 1, 2 y 3 del grupo P y 2 del grupo V, por lo que, en principio, contradice lo dispuesto en los preceptos expuestos, ya que para los contratos de servicios, el número máximo de subgrupos que, en su caso, podrían exigirse, está limitado a dos, salvo casos excepcionales.

De acuerdo con el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, si el contrato en licitación presenta singularidades no normales o generales a las de su clase, de tal forma que sea preciso exigir clasificación en subgrupos diferentes del genérico que le corresponda, dichas circunstancias deben hacerse constar en el expediente como justificación de su exigencia. Según la recurrente, la citada excepcionalidad no se ha dispuesto en modo alguno en los documentos base del contrato, salvo error u omisión, y por tanto, no queda justificada. Sin embargo, como se ha puesto de manifiesto en el fundamento quinto de esta resolución, dicha excepcionalidad se recoge en la memoria justificativa de fecha 31 de marzo de 2014 que figura en el expediente

de contratación.

Sentado lo anterior, es decir, que las circunstancias justificativas de la exigencia de más de dos subgrupos de clasificación constan en el expediente de contratación, resulta necesario reiterar que el objeto del contrato que nos ocupa lo constituye la prestación del servicio de mantenimiento y conducción de diversas instalaciones de tipo industrial y la gestión y mejora de la eficiencia energética del Hospital Campus de la Salud de Granada, y por lo tanto, la prestación de un servicio para el mantenimiento integral de edificios que incluye varios servicios de mantenimiento correspondientes a diferentes subgrupos de actividad.

En cuanto a la integración de la prestación de distintos servicios de mantenimiento relacionados en un solo contrato, el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales en su resolución 188/2011, de 20 de julio, ha puesto de manifiesto con referencia a un contrato de mantenimiento integral en materia de seguridad, lo que se puede hacer extensivo al contrato objeto del presente recurso, que *“De esta manera, la integración de todas las prestaciones de servicios recogidos en el contrato, tiene también sentido para incrementar su eficacia, la eficiencia en la ejecución de las prestaciones y a su vez, aprovechar las economías de escala que posibilita dicha integración, en línea con el artículo 1 de la Ley de Contratos del Sector Público, constituyendo las diversas prestaciones que forman parte del objeto, materia de la misma naturaleza, como también se analiza a continuación. A mayor abundamiento, es el informe 57/2009, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa la que aborda con acierto el tema y es citada parcialmente por el recurrente. Dice literalmente aquél que: <<Como se puede apreciar, de conformidad con el criterio de la Junta es necesario distinguir entre las prestaciones que se configuran como unidades por su propia naturaleza respecto de las cuales sólo cabe el fraccionamiento cuando se cumplan los requisitos estrictos del artículo*

*74, y aquéllas otras que tienen su propia individualidad y que por razones de índole práctica se pueden agrupar para su adjudicación en un solo contrato, pero que admiten, sin menoscabo alguno, su consideración por separado, de*

*tal forma que la ejecución de cualquiera de ellas no está condicionada por la ejecución de ninguna de las demás ni individual ni conjuntamente consideradas>>. De tal manera que, en el caso que nos ocupa, aunque las prestaciones pudieran ser unidades independientes, se aprecia que concurre un componente práctico, al margen de concurrir una optimización de la ejecución global del contrato, en tanto que, por ejemplo, es necesario y práctico que, además de prestar servicio de seguridad de edificios, se preste el servicio de protección de incendios, o el mantenimiento de extintores, pues son actividades muy relacionadas. Todo ello forma parte de la libre voluntad del órgano de contratación que opta por un sistema integral de contratación, con diversidad de prestaciones, intrínsecamente relacionadas, además de introducir el elemento de la practicidad, como reconoce en su informe la Junta”.*

En consecuencia, acreditada la posibilidad de integración de la prestación de distintos servicios de mantenimiento relacionados en un solo contrato y acreditado el cumplimiento de lo dispuesto en el 46 del RGLCAP, dado que las circunstancias justificativas de la exigencia de más de dos subgrupos de clasificación constan en el expediente de contratación, no procede admitir las alegaciones de la recurrente.

**OCTAVO.** Con respecto al segundo alegato, esto es, que la clasificación en el Grupo V, Subgrupo 2, no es conforme con la tipología del contrato licitado y con el objeto del mismo, procede examinar si esa clasificación es adecuada al objeto del contrato, en los términos cuestionados por la recurrente.

Veamos la definición legal del referido grupo y subgrupo, conforme a lo dispuesto en el RGLCAP. De entre los grupos y subgrupos de clasificación en los contratos de servicios previstos en el artículo 37, nos estamos refiriendo al Grupo V de Servicios de tecnologías de la información y las comunicaciones,

Subgrupo 2, Servicios de desarrollo y mantenimiento de programas de ordenador. El detalle de los trabajos incluidos en cada uno de los subgrupos de clasificación de contratos de servicios se encuentra en el Anexo II del citado Reglamento. Allí, en lo que afecta al subgrupo aquí citado, encontramos: Grupo V de Servicios de tecnologías de la información y las comunicaciones, Subgrupo 2, Servicios de desarrollo y mantenimiento de programas de ordenador. Se refiere a los trabajos de planificación, análisis, diseño, construcción, pruebas y mantenimiento de sistemas de información (programas y aplicaciones informáticas).

Examinada la definición legal del grupo y subgrupo, procede examinar si, dentro de las tareas requeridas en el contrato, alguna guarda relación con el subgrupo 2 del Grupo V, como ha quedado definido en el párrafo anterior.

El Pliego de Prescripciones Técnicas (PPT), de forma general, en el apartado 1 del mismo indica que constituye el objeto de este pliego la definición del alcance y condiciones de la prestación del servicio de gestión, con criterios de mejora continua, conducción y mantenimiento, de las instalaciones de tipo industrial del Hospital Campus de la Salud relacionadas en el ámbito de aplicación; garantizando su funcionamiento continuo, su perfecto estado de conservación, su rendimiento y los ahorros de energía basados en la eficiencia. Seguidamente en apartado 1.1 detalla el ámbito de aplicación del mantenimiento y conducción y de la gestión y mejora de la eficiencia energética: gestión de energía térmica primaria, central térmica, central frigorífica, sistemas de distribución, sistemas de climatización, abastecimiento de agua sanitaria, infraestructuras de medición de todas las energías gestionadas, sistemas de soporte para la energía eléctrica y redes de saneamiento y tratamiento de aguas residuales.

En lo que tiene relación con el desarrollo y mantenimiento de programas de ordenador, en la cláusula cuatro del PPT se establece que *“La gestión del servicio objeto de esta contratación se realizará en el soporte de software*

*GMAO (Gestión del Mantenimiento Asistido por Ordenador) de uso general en el Hospital, actualmente existente y validado, con PDAs, facilitadas por la empresa adjudicataria a su personal, en número suficiente; de forma que todos los registros de intervenciones de cualquier tipo, generados por los usuarios del sistema, incidencias y/o averías, o internamente preventivos y revisiones técnico-legales, se materializan en registro digitales, con retroalimentación del GMAO de soporte en tiempo real (...) Para la identificación de las instalaciones y equipos, el adjudicatario está obligado a inventariar completa y correctamente cada elemento incluido en su ámbito de competencia en el sistema GMAO codificándolo mediante código de barras y numérico, impreso en etiqueta de características adecuadas”.*

En el apartado dos de la citada cláusula cuatro establece, en relación con el mantenimiento preventivo, *“Incluyendo en GMAO programación de preventivos y planificación de revisiones de carácter técnico-legal de todas las instalaciones, máquinas y equipo auxiliar afectados”.* En el apartado tres de la citada cláusula cuatro establece, en relación con el mantenimiento correctivo, *“Los técnicos del adjudicatario deberán cumplimentar un parte por cada incidencia detectada o comunicada, independientemente del medio por el que sea recibida, cuyos datos deben ser introducidos en el sistema de gestión informático (GMAO) de forma inmediata”.*

En el apartado ocho de la citada cláusula cuatro establece, en relación con la inspección y control del servicio, *“Todas las intervenciones de la empresa adjudicataria realizadas sobre equipos o instalaciones amparadas por el presente contrato generarán en el aplicativo GMAO un registro en la ficha digital de cada uno de los afectados, figurando, como mínimo, los siguientes*

*datos (...) Los citados registros deberán ser validados, digitalmente, por persona responsable del Hospital.*

*Cualquier demanda de servicio o intervención programada requerirá previo registro en GMAO, la generación de la correspondiente orden de trabajo, como soporte documental de la misma”.*

Teniendo presente cuanto hasta ahora se ha expuesto, podemos entrar a valorar si la clasificación exigida es proporcionada y adecuada al objeto del contrato. Hemos de tener en cuenta en este análisis que, siendo cierto que la clasificación que se exija en el pliego ha de ser ajustada al objeto del contrato, no lo es menos que, en aquellos casos en los que pueda advertirse un margen de apreciación a la hora de encajar las concretas prestaciones definidas en los pliegos rectores de la contratación en uno o varios grupos o subgrupos de clasificación, deberá reconocerse un ámbito de discrecionalidad en la decisión del órgano de contratación de exigir una concreta clasificación, siempre que efectivamente la misma se acomode al objeto contractual y que dicha decisión no pueda estimarse como irrazonable o arbitraria. Esta consideración obedece al hecho de que con esa definición de la clasificación específicamente exigida, el órgano de contratación se asegura de que efectivamente las empresas concurrentes a la licitación gocen de la aptitud precisa para desempeñar las tareas objeto del contrato tal y como han quedado ideadas por el órgano contratante, que lógicamente goza de libertad en tal definición del objeto contractual.

Debe tenerse presente, además, que en la labor de determinación de la clasificación exigible debe contemplarse como un todo el conjunto de prestaciones objeto del contrato, puesto que ello es lo que propiamente marca la fisonomía de su objeto y determinará cuáles hayan de ser las aptitudes precisas para poder llevar a cabo la ejecución del contrato. Bajo tal planteamiento, las prestaciones a realizar por el contratista, tal y como vienen definidas en el PPT,

no pueden ser consideradas aisladamente. Por el contrario, debemos contemplar desde una perspectiva global y unitaria el conjunto de trabajos requeridos por el pliego.

La lectura del extenso PPT, donde se regulan las tareas a ejecutar que de alguna manera pudiesen estar relacionadas con el desarrollo y mantenimiento de programas de ordenador, y que han sido reproducidas más arriba, revela la exigencia en el adjudicatario de unas aptitudes que, por el carácter de los datos documentados así como por la naturaleza de los trabajos a realizar, no se corresponden con la clasificación exigida de Grupo V, Subgrupo 2, debiendo tenerse, pues, por no razonable e inadecuada al objeto del contrato la citada clasificación recogida en el pliego.

Las prestaciones a ejecutar que de alguna manera pudiesen estar relacionadas con el desarrollo y mantenimiento de programas de ordenador, que no aparecen valoradas en el PPT, no son prestaciones principales, ni tan siquiera accesorias, pudiendo ser, en todo caso, residuales, pero que, a juicio de este Tribunal, no justifican la exigencia de la mencionada clasificación.

El PPT es tajante cuando en su cláusula cuarta establece que “*La gestión del servicio objeto de esta contratación se realizará en el soporte de software GMAO (Gestión del Mantenimiento Asistido por Ordenador) de uso general en el Hospital, actualmente existente y validado”.* El PPT parte de una aplicación informática impuesta al adjudicatario, que no es de su propiedad y que según se establece en el citado pliego, tiene que alimentar y explotar con los datos necesarios para la correcta ejecución del contrato pero en ningún caso establece el citado pliego que sea necesario su desarrollo y mantenimiento en el sentido exigido por el artículo 37 y el Anexo II del RGLCAP.

No pueden admitirse las alegaciones formuladas por el órgano de contratación en su informe, dado que el hecho de que el objeto del contrato, además del mantenimiento del edificio, también recoja la mejora y gestión energética, aún cuando se trate de un edificio nuevo, no justifica la exigencia de la citada clasificación, máxime cuando como se ha expuesto más arriba, esa exigencia de

desarrollo y mantenimiento de programas de ordenador no se recoge en los pliegos. En cuanto al resto de alegaciones, o bien son necesidades nuevas que no se recogen en los pliegos, o bien son prestaciones relacionadas con la captura de información por medios electrónicos o informáticos o con la explotación y control de sistemas informáticos pero no prestaciones relacionadas con el desarrollo y mantenimiento de programas de ordenador.

En consecuencia, con apoyo en todas las consideraciones realizadas, procede estimar la pretensión de la recurrente anulando el apartado 17.1 del Cuadro Resumen del PCAP en cuanto a la exigencia de la clasificación en el Grupo V, Subgrupo 2, debiendo retrotraerse las actuaciones al momento previo a la elaboración de aquél, a fin de que en el nuevo pliego que se apruebe se tenga en cuenta lo expuesto en el fundamento de derecho octavo de esta Resolución, debiendo convocarse una nueva licitación.

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

## **ACUERDA**

**PRIMERO.** Estimar parcialmente el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la **ASOCIACIÓN DE EMPRESAS DE MANTENIMIENTO INTEGRAL Y SERVICIOS ENERGÉTICOS**, denominada de forma abreviada **AMI**, contra la Convocatoria y los Pliegos de

Cláusulas Administrativas Particulares y de Prescripciones Técnicas que rigen la licitación del contrato de servicios por procedimiento abierto denominado “Servicio de mantenimiento y conducción de diversas instalaciones de tipo industrial y la gestión y mejora de la eficiencia energética del Hospital Campus de la Salud de Granada” (Expte 14C91010074 (387/2014) convocado por el Hospital

Universitario Virgen de las Nieves de Granada, adscrito al Servicio Andaluz de Salud, anulando el apartado 17.1 del Cuadro Resumen del PCAP en cuanto a la exigencia de la clasificación en el Grupo V, Subgrupo 2, debiendo retrotraerse 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.