



VICEPRESIDENCIA
PRIMERA DEL GOBIERNO

MINISTERIO
DE HACIENDA

SUBSECRETARÍA

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL
DE RECURSOS CONTRACTUALES

Recurso nº 1350/2024 C.A. Valenciana 294/2024

Resolución nº 1518/2024

Sección 1ª

RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL DE RECURSOS CONTRACTUALES

En Madrid, a 28 de noviembre de 2024.

VISTO el recurso interpuesto por D. J.M.H.D.A., en representación de ASOCIACIÓN DE EMPRESAS DE MANTENIMIENTO INTEGRAL Y SERVICIOS ENERGÉTICOS (AMI), contra los pliegos del procedimiento “*Servicio de mantenimiento y conservación de los edificios e instalaciones municipales y apoyo a actos festivos e institucionales del Ayuntamiento de València*”, con expediente 04101/2024/210-SER, convocado por el Ayuntamiento de Valencia; este Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. Mediante anuncio de licitación publicado en la Plataforma de Contratación del Sector Público (PCSP), en fecha 22 de septiembre de 2024, se convocó licitación pública para la contratación del servicio de mantenimiento y conservación de los edificios e instalaciones municipales y apoyo a actos festivos e institucionales del Ayuntamiento de València (expediente 04101/2024/210-SER), por procedimiento abierto sujeto a regulación armonizada, con un valor estimado de 63.059.675,56 euros. El 23 de septiembre de 2024 fue publicado el anuncio de dicha licitación en el Diario Oficial de la Unión Europea (DOUE).

El 25 de octubre de 2024 se publicó en la PCSP una rectificación del apartado 1.6.7 del Pliego de Prescripciones Técnicas (PPT), carente de relevancia para la resolución del presente recurso.

En el apartado C.1 del Anexo I del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (PCAP) de dicho procedimiento de contratación, se dispone lo siguiente:

“C. OBJETO DEL CONTRATO

1. DESCRIPCIÓN DEL OBJETO DEL CONTRATO

El objeto del presente contrato, es la prestación del servicio de mantenimiento y conservación de los edificios e instalaciones del Ayuntamiento de València que se relacionan en el ANEXO ED y de cualquier otro edificio o instalación que libremente le encargue el Excmo. Ayuntamiento, de acuerdo con las condiciones que en este pliego se especifican, así como la gestión centralizada de los sistemas de alarma, seguridad y domóticos de dichos edificios e instalaciones. Forma parte del objeto del contrato igualmente el apoyo a actos festivos e institucionales que se organicen desde las distintas delegaciones, que incluye: el traslado, montaje y desmontaje de vallas, placas de señalización, sacos terreros, montaje de mecanotubo en fiestas falleras, vallado seguridad Plaza Ayuntamiento, etc., así como otros servicios descritos en el Capítulo II del presente pliego de condiciones técnicas y aquellos que se habiliten durante la vigencia de este contrato.

Dicho contrato de servicio, el cual se describe en los siguientes apartados, consiste en desarrollar la prestación del servicio de mantenimiento preventivo, mantenimiento técnico legal, mantenimiento correctivo, mantenimiento conductivo, y otros trabajos de conservación y mantenimiento de todas las instalaciones y elementos constructivos existentes en los edificios municipales e instalaciones que se relacionan en el ANEXO ED y las futuras incorporaciones, así como, las ampliaciones de las prestaciones de los mismos con la incorporación de nuevos edificios o instalaciones o como consecuencia de mejoras de las instalaciones.

El fin perseguido mediante el contrato es mantener los edificios e instalaciones en perfecto estado de conservación y funcionamiento, mediante la prestación de un servicio de mantenimiento de calidad, que cumpla con todas las prescripciones técnico legales exigibles, y adaptado a las recomendaciones y estándares de mantenimiento establecidos por organismos oficiales y por los fabricantes de los equipos para garantizar la vida útil de los elementos constructivos e instalaciones que componen los edificios, así como el aspecto adecuado de los mismos. Dicho servicio de mantenimiento de calidad, en su

vocación primera de servicio público, deberá prestarse con unos tiempos de respuesta adecuados a las necesidades de los centros, para lo cual el contrato prevé las herramientas de control, inspección y sanción adecuadas para que el Ayuntamiento de València vele por dichos objetivos.

Independientemente de los trabajos de mantenimiento preventivo, técnico legal, correctivo y conductivo que sean objeto del contrato y que queden englobados en la modalidad de cantidad máxima anual a percibir por la empresa adjudicataria (en adelante CMAPA), se podrán realizar otros trabajos no incluidos como CMAPA, tales como aquellos destinados a reponer, sustituir, renovar o adecuar los elementos existentes bien por avería o fin de su vida útil, o por la necesidad o exigencia debida a nuevos requerimientos funcionales, legales, productivos, medioambientales, de accesibilidad, de eficiencia energética, de seguridad, económicos, etc., conforme a la indicado en los párrafos b) y c) del apartado 2.1 del PPT y con las limitaciones referidas en el apartado G del Anexo I del PCAP. En función de la naturaleza de dichos trabajos se imputarán bien al capítulo II del presupuesto municipal o bien al capítulo VI cuando se trate de trabajos de inversión, conforme a lo indicado en el apartado G del Anexo I del PCAP.

Para la valoración de dichos trabajos se utilizarán las bases de precios obtenidas a través de las siguientes fuentes: ANEXO PU, base de datos de la construcción (IVE) del Instituto Valenciano de la Edificación (www.five.es), InfoWeb de Informel, Generador de precios de CYPE Ingenieros (www.generadordeprecios.info), con los condicionantes e indicaciones del apartado W del Anexo I del PCAP'.

Según el apartado 6 del Anexo I del PCAP, el contrato no se divide en lotes. A este respecto, se destaca que en la memoria justificativa (INFORME JUSTIFICATIVO) de 11 de septiembre de 2024, publicada en la PCSP el 23 de septiembre de 2024, consta lo siguiente:

“B) Decisión de dividir en lotes el objeto del contrato:

Conforme se establece en el artículo 99.3 de la LCSP se decide no dividir en lotes el objeto del contrato, por cuanto en el supuesto de resultar adjudicatarias de los distintos lotes empresas diferentes, ello dificultaría enormemente las labores de coordinación necesarias

para llevar a buen término la ejecución del contrato desde un punto de vista técnico, dado que se producirían conflictos de competencia en determinados aspectos transversales, así como para garantizar que el servicio se presta de forma homogénea en todos los centros objeto del mismo. Además, de este modo se produce una reducción en los costes económicos de la prestación del servicio por efecto de las economías de escala, evitando la duplicidad de tareas y coadyuvando con ello al aseguramiento de una eficiente utilización de los fondos destinados a la presente contratación, todo ello en consonancia con lo dispuesto en el artículo 1 de la LCSP'.

Segundo. El 7 de octubre de 2024, la representación de la ASOCIACIÓN DE EMPRESAS DE MANTENIMIENTO INTEGRAL Y SERVICIOS ENERGÉTICOS (AMI), interpuso recurso especial en materia de contratación frente a los pliegos del procedimiento “*Servicio de mantenimiento y conservación de los edificios e instalaciones municipales y apoyo a actos festivos e institucionales del Ayuntamiento de València*”, con expediente 04101/2024/210-SER, convocado por el Ayuntamiento de Valencia, interesando que se anulen los pliegos y el procedimiento de contratación, por entender que se vulnera lo previsto en el artículo 99 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (LCSP).

La asociación empresarial recurrente alega, en síntesis, que el órgano de contratación no ha justificado debidamente la no división en lotes del objeto del contrato.

Tercero. Recibido en este Tribunal el expediente, el órgano de contratación acompañó el informe a que se refiere el artículo 56.2 de la LCSP y el artículo 28.4 del Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos especiales de revisión de decisiones en materia contractual y de organización del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales.

En dicho informe se interesa la desestimación del recurso sosteniéndose, en síntesis, que la asociación recurrente pretende imponer al órgano de contratación la división en lotes del contrato, contraviniendo la doctrina de este Tribunal sobre esta materia.

Cuarto. El 16 de octubre de 2024, la Secretaría del Tribunal, por delegación de este, dictó resolución por la que resuelve la suspensión del expediente de contratación, sin que ésta afecte al plazo de presentación de ofertas, de conformidad con lo establecido en los artículos 49 y 56 de la LCSP, de forma que según lo establecido en el artículo 57.3 del mismo cuerpo legal, será la resolución del recurso la que acuerde el levantamiento de la medida adoptada.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. El recurso se interpone ante este Tribunal, que es competente para resolverlo de conformidad con lo dispuesto en los artículos 45 y 46.2 y 4. de la LCSP y en el Convenio entre el Ministerio de Hacienda y la Generalitat Valenciana, sobre la atribución de competencias en materia de recursos contractuales, publicado por Resolución de la Subsecretaría del Ministerio de 27 de mayo de 2021 (B.O.E. núm. 131, de 2 de junio de 2021).

Segundo. El recurso se ha presentado dentro del plazo de 15 días hábiles previsto en el artículo 50.1.b) de la LCSP.

Tercero. El recurso se interpone contra los pliegos del procedimiento “*Servicio de mantenimiento y conservación de los edificios e instalaciones municipales y apoyo a actos festivos e institucionales del Ayuntamiento de València*”, con expediente 04101/2024/210-SER, convocado por el Ayuntamiento de Valencia, por procedimiento abierto sujeto a regulación armonizada, con un valor estimado de 63.059.675,56 euros.

El recurso supera el umbral cuantitativo previsto en el artículo 44.1.a) de la LCSP (100.000 euros para contratos de servicios) y se refiere a actuaciones objeto de recurso previstas en el artículo 44.2.a) de la LCSP (pliegos).

Cuarto. En virtud del artículo 48 LCSP: “*Podrá interponer el recurso especial en materia de contratación cualquier persona física o jurídica cuyos derechos o intereses legítimos, individuales o colectivos, se hayan visto perjudicados o puedan resultar afectados, de manera directa o indirecta, por las decisiones objeto del recurso.*”

Estarán también legitimadas para interponer este recurso, contra los actos susceptibles de ser recurridos, las organizaciones sindicales cuando de las actuaciones o decisiones recurribles pudiera deducirse fundadamente que estas implican que en el proceso de ejecución del contrato se incumplan por el empresario las obligaciones sociales o laborales respecto de los trabajadores que participen en la realización de la prestación. En todo caso se entenderá legitimada la organización empresarial sectorial representativa de los intereses afectados”.

Del tenor de dichos preceptos resulta que las asociaciones empresariales no están legitimadas “per se” para la interposición de esta clase de recurso especial sino únicamente en cuanto estén integradas por empresas o empresarios cuyos intereses vayan a quedar afectados por la eventual estimación del recurso. Así lo viene entendiendo este Tribunal en resoluciones como la 502/2022, de 30 de abril:

“La peculiaridad de la actuación en el procedimiento de las organizaciones o asociaciones empresariales es que la intervención de la persona jurídica se hace en defensa de los intereses comunes de sus asociados, de manera que deberá reconocérsele la existencia de interés legítimo siempre que una eventual estimación del recurso genere una ventaja para sus integrantes o la eliminación de un gravamen o situación de desventaja que les afectaba (cfr.: Sentencias del Tribunal Supremo, Sala III, de 11 de junio de 2013 –Roj STS 3174/2013-, 26 de febrero de 2008 –Roj STS 1052/2008-, 14 de septiembre de 2004 –Roj STS 5670/2004-, 29 de enero de 2002 –Roj STS 514/2002-, 16 de noviembre de 2001 –Roj STS 8951/2001-, 16 de marzo de 1967 –Roj STS 189/1967-, entre otras muchas). En definitiva, ha de aplicarse a las asociaciones empresariales, reputándola de todos y cada uno de los asociados en cuya representación colectiva intervienen, la doctrina reiterada del Tribunal Supremo sobre el concepto interés legítimo en el ámbito administrativo, en cuya virtud por interés legítimo ha de entenderse la situación jurídica individualizada que supone una específica relación con el objeto de la petición o pretensión, interés legítimo que abarca todo interés material o moral que pueda resultar beneficiado con la estimación de la pretensión ejercitada, siempre que no se reduzca a un simple interés por la pura legalidad, en cuanto presupone que la resolución a dictar puede repercutir, directa o indirectamente, de un modo efectivo y acreditado, no meramente hipotético, potencial y futuro, en la correspondiente esfera jurídica de quien recurre o litiga”.

En el presente caso, la recurrente no ha aportado sus estatutos. Sin embargo, examinado el apoderamiento aportado por su representante y consultados tales estatutos (artículo 2º) en su página web (<https://www.amiasociacion.es/asociacion.php?t=estatutos>), se constata que los intereses cuya tutela tiene encomendados la ASOCIACIÓN DE EMPRESAS DE MANTENIMIENTO INTEGRAL Y SERVICIOS ENERGÉTICOS (AMI) guardan relación con el presente contrato, atendido el objeto del mismo (apartado C.1 del Anexo I del PCAP, reproducido en el Antecedente de Hecho Primero).

Así, ha de considerarse a AMI como organización representativa de las empresas de mantenimiento integral y servicios energéticos; por lo que, atendido el objeto del contrato, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 48 de la LCSP, noy siguiendo el criterio de anteriores resoluciones de este Tribunal (Resoluciones nº 126/2024, 331/2024, 424/2024 y 899/2024, entre otras), se admite su legitimación para interponer este recurso especial.

Quinto. La asociación empresarial recurrente interesa que se declare la nulidad del PCAP del contrato de “*Servicio de mantenimiento y conservación de los edificios e instalaciones municipales y apoyo a actos festivos e institucionales del Ayuntamiento de València*”, alegando que el órgano contratación no ha motivado debidamente la no división en lotes del contrato (apartado 6 del Anexo I del PCAP).

El artículo 99.3 de la LCSP establece a este respecto, lo siguiente:

“Siempre que la naturaleza o el objeto del contrato lo permitan, deberá preverse la realización independiente de cada una de sus partes mediante su división en lotes, pudiéndose reservar lotes de conformidad con lo dispuesto en la disposición adicional cuarta.

No obstante lo anterior, el órgano de contratación podrá no dividir en lotes el objeto del contrato cuando existan motivos válidos, que deberán justificarse debidamente en el expediente, salvo en los casos de contratos de concesión de obras.

En todo caso se considerarán motivos válidos, a efectos de justificar la no división en lotes del objeto del contrato, los siguientes:

a) *El hecho de que la división en lotes del objeto del contrato conllevara el riesgo de restringir injustificadamente la competencia. A los efectos de aplicar este criterio, el órgano de contratación deberá solicitar informe previo a la autoridad de defensa de la competencia correspondiente para que se pronuncie sobre la apreciación de dicha circunstancia.*

b) *El hecho de que, la realización independiente de las diversas prestaciones comprendidas en el objeto del contrato dificultara la correcta ejecución del mismo desde el punto de vista técnico; o bien que el riesgo para la correcta ejecución del contrato proceda de la naturaleza del objeto del mismo, al implicar la necesidad de coordinar la ejecución de las diferentes prestaciones, cuestión que podría verse imposibilitada por su división en lotes y ejecución por una pluralidad de contratistas diferentes. Ambos extremos deberán ser, en su caso, justificados debidamente en el expediente”.*

Según señalan tanto la recurrente como el órgano de contratación en su informe, resulta que en la memoria justificativa del expediente de contratación -parcialmente reproducida en el Antecedente de Hecho Primero de la presente Resolución-, consta lo siguiente:

“B) Decisión de dividir en lotes el objeto del contrato:

Conforme se establece en el artículo 99.3 de la LCSP se decide no dividir en lotes el objeto del contrato, por cuanto en el supuesto de resultar adjudicatarias de los distintos lotes empresas diferentes, ello dificultaría enormemente las labores de coordinación necesarias para llevar a buen término la ejecución del contrato desde un punto de vista técnico, dado que se producirían conflictos de competencia en determinados aspectos transversales, así como para garantizar que el servicio se presta de forma homogénea en todos los centros objeto del mismo. Además, de este modo se produce una reducción en los costes económicos de la prestación del servicio por efecto de las economías de escala, evitando la duplicidad de tareas y coadyuvando con ello al aseguramiento de una eficiente utilización de los fondos destinados a la presente contratación, todo ello en consonancia con lo dispuesto en el artículo 1 de la LCSP’.

La recurrente discrepa de esta motivación considerando que la misma es escueta, insuficiente y genérica, ya que no contendría -a su juicio- una mínima explicación válida de la no división del contrato en lotes. Y añade que, a su entender, el contrato podría ser

dividido en lotes y ejecutado sin ningún problema por varias empresas, dado que ni la configuración geográfica de la ciudad de Valencia ni cuestiones organizativas impedirían tal división. Concretamente, sostiene que una división del contrato por distritos o áreas de la ciudad sería perfectamente posible.

Sin embargo, en el informe del órgano de contratación -tras reproducirse dicha motivación contenida en la memoria justificativa-, se indica lo siguiente:

“En relación con lo anterior y mediante informe de fecha 15 de octubre de 2024 emitido por el Servicio de Arquitectura y Servicios Centrales Técnicos, se han formulado las correspondientes aclaraciones, señalando al respecto lo siguiente:

“A la vista de la petición de informe realizada por el Servicio de Contratación con referencia al recurso interpuesto por la ASOCIACIÓN DE EMPRESAS DE MANTENIMIENTO INTEGRAL Y SERVICIOS ENERGÉTICOS (AMI) acerca de las causas que han determinado la decisión de no dividir en lotes el objeto del contrato, se informa:

“ (...)

Con referencia al primero de los motivos alegados en el informe justificativo, la dificultad en las labores de coordinación se produciría tanto si se planteara una división por lotes del contrato desde una perspectiva funcional como geográfica. En el caso de una posible división por lotes funcional, por ejemplo, en base a las distintas tipologías de instalaciones existentes en los centros objeto del contrato, se producirían de manera recurrente conflictos de competencia entre las empresas adjudicatarias de cada uno de los lotes, cuyo máximo perjudicado resultaría en todo caso el propio Ayuntamiento de València y, adicionalmente, supondría una dificultad añadida a la hora de poder coordinar las actuaciones de cada una de las contratistas.

Supongamos, por ejemplo, que al realizar una división funcional del objeto del contrato se dispusiera, entre otros, de un lote para el mantenimiento de las instalaciones térmicas, un lote para el mantenimiento de las instalaciones de protección contra incendios, y otro lote que incluyera los trabajos de albañilería de los centros. Planteemos el supuesto de que el contratista del lote de instalaciones térmicas a raíz de una avería en un equipo de aire

acondicionado de un edificio haya tenido que sustituir la máquina y haya realizado un nuevo paso de instalaciones a través de un patinillo o hueco existente en la construcción para instalar la línea de refrigerante e interconexión eléctrica con la unidad exterior ubicada en la cubierta del centro. Unas semanas más tarde de la instalación del equipo se produce un episodio de lluvias torrenciales acompañado de tormentas eléctricas que produce una pequeña filtración de agua a través de dicho patinillo de instalaciones que provoca el disparo de unas protecciones eléctricas diferenciales que afectan al circuito de protección de la central de detección de incendios del edificio. Al tratar de rearmar el circuito eléctrico que alimenta la central de incendios, se observa que una de las placas electrónicas se ha averiado, de modo que está comprometida la seguridad frente a la protección de incendios del edificio.

En base a la experiencia en esta tipología de contratos cabe pensar que, con toda probabilidad, la empresa responsable del mantenimiento de la central de incendios alegraría que la avería se ha producido como consecuencia de un cierre o cortocircuito provocado por la entrada de agua a través del hueco de instalaciones del edificio y, por tanto, entendería que no debe asumir el coste de dicha reparación sino que debería reclamarse dicho coste de la intervención a la empresa que no ha mantenido en correcto estado el cerramiento del patinillo, lo cual ha provocado la falta de estanqueidad. La empresa encargada del mantenimiento de la albañilería de los centros se defendería diciendo que ha sido a raíz de la actuación de la instalación de una nueva máquina de aire acondicionado en dicha cubierta que se ha generado el problema y, por tanto, achacaría la responsabilidad a la empresa mantenedora de las instalaciones térmicas por efectuar un sellado inadecuado de los tubos de dicha instalación. Por su parte, la empresa mantenedora de las instalaciones térmicas ante el más mínimo indicio de existencia de fisuras, o de un sellado deteriorado en caso de existencia de perfiles metálicos, cristales, o placas de material plástico, o de una lámina impermeabilizante en la cubierta antigua o degradada, etc. alegraría que su intervención de cambio de la máquina de aire acondicionado no tiene ninguna relación con el problema de entrada de agua que ha provocado la avería de la instalación de incendios y que posiblemente le haya afectado la tormenta eléctrica o bien la filtración se ha producido debido al estado de deterioro de la cubierta o del patinillo de instalaciones que presenta fisuras, sellado degradado, etc.

En resumen, que todas las empresas adjudicatarias de cada uno de los tres lotes tratarían de evitar asumir la responsabilidad de la avería y la reparación de los daños producidos en la instalación de detección de incendios del edificio. Cabe indicar además que, en estos casos, no siempre resulta sencillo determinar con meridiana claridad cuál ha sido el desencadenante del problema a fin de buscar un responsable, sino que el problema puede responder a una suma de factores que pueden implicar a distintos responsables.

A sensu contrario, en el caso de que el supuesto anterior se produjera con la existencia de una única empresa contratista, al no existir una división por lotes funcional, no existiría lugar a duda respecto del responsable de la incidencia y de quién debería acometer la reparación, puesto que, en todos los casos, la responsabilidad recaería sobre el contratista del servicio, indistintamente de que determinadas tareas que forman parte del objeto del contrato se ejecutaran mediante empresas subcontratistas. Estos conflictos de competencia se producirían, por tanto, de manera recurrente en cualquier momento en el que confluyeran problemas que resultaran transversales a las diversas instalaciones que se incluyeran dentro del objeto de cada uno de los posibles lotes funcionales del contrato.

De igual modo, dicha disgregación funcional dificultaría sobremanera las tareas de coordinación de los trabajos de mantenimiento siempre que se trataran de intervenciones de carácter transversal. Valga simplemente como ejemplo la revisión del centro de transformación sin carga de un edificio, es decir, desconectando completamente el suministro eléctrico del mismo. La empresa adjudicataria, por ejemplo, del hipotético lote de mantenimiento de los centros de transformación se limitaría a ir al edificio, desconectar la celda de seccionamiento, dejar el edificio sin suministro eléctrico, realizar la correspondiente revisión y una vez finalizada, restablecer el suministro eléctrico. Sin embargo, dicha revisión, en determinados edificios conllevaría coordinar a su vez a la posible empresa adjudicataria del lote de mantenimiento de las instalaciones térmicas para revisar el restablecimiento del funcionamiento de los equipos una vez finalizado el corte del suministro, especialmente donde existan cuartos de servidores informáticos con funcionamiento 24/365; así como a la posible empresa adjudicataria del lote correspondiente al mantenimiento de los sistemas de alimentación ininterrumpida y del lote del mantenimiento de los grupos electrógenos, para verificar que están en perfectas condiciones antes de efectuar el corte del suministro y que se restablece con normalidad

su funcionamiento tras finalizar la revisión del centro de transformación; coordinar a la empresa adjudicataria del lote de mantenimiento general de las instalaciones eléctricas para efectuar un chequeo de los cuadros eléctricos del edificio y verificar que no se haya producido algún disparo de protecciones eléctricas tras el restablecimiento del servicio; coordinar a las empresas adjudicatarias de los posibles lotes de mantenimiento de instalaciones de incendios y de intrusión, por la posible afección a dichos equipos; etc. En definitiva que se requeriría coordinar y advertir a todas las empresas adjudicatarias responsables del mantenimiento de todas aquellas instalaciones que se pudieran ver afectadas por los trabajos, lo que se considera sin lugar a dudas, muy poco funcional desde la perspectiva de la gestión del contrato.

En cuanto a la posible división por lotes en base a un criterio de localización geográfica, las necesidades del servicio presentan igualmente una serie de características y de obligaciones que dificultan igualmente su gestión en tal supuesto, especialmente en lo referente a los trabajos de apoyo a actos festivos y protocolarios, los trabajos de mudanzas y traslados, el mantenimiento de la red de telecomunicaciones del Ayuntamiento, el mantenimiento de la central de telefonía, los trabajos de asistencia técnica y montaje de equipos de megafonía para actos y eventos municipales o la atención especial a contingencias y/o urgencias.

Así, para el caso del servicio de apoyo a actos festivos e institucionales, no tendría sentido dividir dicho servicio por zonas geográficas, por cuanto el Ayuntamiento dispone de una serie de materiales empleados de manera habitual para dicho menester, tales como: vallas peatonales, sillas, señales de prohibición de estacionamiento, carteles señalizadores de mesas electorales, rampas, vallado tipo mecano-tubo, etc. que se utilizan de manera indistinta en función de la localización y ubicación dentro del término municipal. Tampoco tendría sentido desde un punto de vista organizativo plantear que el servicio de apoyo a actos festivos e institucionales quedara incardinado en un lote adscrito a una zona geográfica aun cuando dicho servicio pudiera prestarse en todo el ámbito geográfico del término municipal de València dado que para determinados actos festivos se producen unas puntas muy elevadas de necesidad de recursos de personal, por ejemplo, durante las fiestas falleras, Semana Santa Marinera, festividad del 9 de Octubre, festividad de la Virgen, Feria de Julio, etc. Sirva simplemente como dato de referencia que, por ejemplo,

para el caso de las fiestas falleras, se puede requerir en determinados actos un equipo de trabajo de hasta 25 personas. Dichas necesidades de personal se pueden cubrir, en gran parte, recurriendo al personal correspondiente a otros oficios de la plantilla adscrita al contrato, tales como cerrajeros, albañiles, carpinteros, etc. a fin de garantizar en todo momento la disponibilidad del personal necesario.

El hecho de disponer de un único lote para la totalidad del objeto del contrato facilita la puesta a disposición del servicio de mayores recursos de personal para atender, por tanto, cualquier contingencia relacionada con el apoyo a actos festivos e institucionales sin que afecte de manera significativa a la calidad de la prestación del servicio de mantenimiento en su globalidad como lo supondría el incardinar el servicio de apoyo a actos festivos en uno de los lotes dentro de una hipotética división geográfica. De este modo, la absorción de los recursos de personal se realiza de manera proporcionada de entre los existentes en la totalidad del ámbito geográfico del contrato y queda garantizado que el servicio se preste de manera homogénea en todos los centros objeto del mismo, cosa que podría no ocurrir en determinados periodos de tiempo, en el caso de cargar todo el peso de la absorción de recursos de personal para poder acometer las puntas de volumen de trabajo de apoyo a actos festivos e institucionales, en uno de los posibles lotes geográficos del contrato, puesto que los centros ubicados en la zona geográfica asignada a dicho lote podrían sufrir una merma en la calidad del servicio comparativamente con el otro u otros lotes que no estarían expuestos a dichas fluctuaciones en la carga de trabajo.

Por lo que respecta a los trabajos de mudanzas, traslados y gestión de almacenes, la posible división geográfica del contrato por lotes dificultaría igualmente la gestión del servicio, dado que debería delimitarse de una manera ciertamente compleja qué trabajos se incluyen exactamente en el traslado: si el material se deposita en la puerta del edificio de destino en el caso de que el mantenimiento del centro de destino corresponda a otro contratista, quién se encarga en cada caso de introducir y montar el mobiliario o los enseres en el edificio destino, qué sucede si llega el personal de una empresa contratista a descargar el material y el personal de la otra empresa contratista todavía no ha llegado al edificio (debe tenerse en consideración que, a excepción de Casa Consistorial y Tabacalera, en el resto de edificios no existe personal fijo de mantenimiento), quién retira los muebles que deben retirarse del edificio destino y dónde se depositan, qué sucede si

la empresa contratista de uno de los lotes todavía no ha desmontado y bajado el mobiliario para poder ser trasladado, qué sucede cuando se detecte algún daño en el transporte o se produzca algún desperfecto en los enseres del centro de destino con ocasión de los trabajos de mudanza, etc. De todo lo cual, resulta fácilmente atisbar que se van a producir de manera habitual situaciones de conflicto entre empresas contratistas que van a dificultar la prestación de este servicio.

Adicionalmente, en este caso tampoco se considera razonable plantear que el servicio de mudanzas quede circunscrito a un único lote. En primer lugar, porque habitualmente en los trabajos de mudanzas necesita colaborar personal de otros oficios como carpinteros para facilitar el desmontaje o montaje de las piezas del mobiliario, así como electricistas y técnicos de comunicaciones para facilitar el desmontaje y montaje de las conexiones de los equipos informáticos y de comunicaciones, todos ellos coordinados para tratar de gestionar de la manera más eficiente y ágil posible las necesidades de redistribución de espacios en los edificios municipales. Por tanto, dicha tarea de coordinación puede resultar ciertamente compleja en el caso de que intervengan dos empresas contratistas cuyos intereses estarán de manera habitual no alineados. Además, dicha posible división geográfica por lotes para el caso de la gestión de los almacenes municipales donde se deposita el mobiliario junto con otros enseres de uso ordinario del Ayuntamiento también supone un plus de dificultad técnica puesto que se trata, en algunos casos, de almacenes sin presencia de personal funcionario, donde se almacenan enseres que pueden ser utilizados en cualquier centro objeto del contrato indistintamente de su ubicación geográfica. Facilitar el acceso a dichos almacenes a dos empresas contratistas distintas puede generar conflictos de competencia y de asunción de responsabilidades en caso de cualquier problema surgido por la pérdida, extravío o deterioro del material custodiado en dichos almacenes.

El servicio de mantenimiento de la red de telecomunicaciones del Ayuntamiento, el mantenimiento de la central de telefonía y los trabajos de asistencia técnica y montaje de equipos de megafonía para actos y eventos municipales son otros de los trabajos incluidos en el objeto del contrato que por su propia naturaleza no son susceptibles de ser divididos geográficamente. No tendría ningún sentido desde una perspectiva técnica tratar de trazar una línea divisoria respecto del mantenimiento de la red de telecomunicaciones del

Ayuntamiento, puesto que no existe una división física en las propias mangueras de comunicaciones y complicaría sobremanera el análisis, detección y seguimiento de las averías que, en ocasiones requieren la realización de rastreos completos desde el punto emisor situado en una zona geográfica hasta el punto donde se localiza la avería o corte de la línea, que puede estar situada en otra zona geográfica completamente distinta. Tampoco se considera razonable plantear este servicio como adscrito a uno de los posibles lotes geográficos del contrato, puesto que determinados nodos de la red comunicaciones están ubicados en el interior de los centros y proporcionan el servicio de datos a los usuarios de dichos edificios, por tanto, se podrían producir injerencias y conflictos competenciales ante cualquier posible problema derivado de la manipulación de dichos nodos que afectara a edificios que no forman parte del objeto del contrato de la empresa contratista responsable del servicio de mantenimiento de la red de telecomunicaciones.

En la misma línea argumental, no tiene sentido efectuar una división geográfica del mantenimiento de la central telefónica del Ayuntamiento de València por cuanto se trata de un elemento central, vertebrador y común para todos los usuarios indistintamente de su localización geográfica en la ciudad y cuya gestión de mantenimiento debe efectuarse de manera centralizada y de tal modo que cualquier problema en las instalaciones de los centros derivado de los trabajos de mantenimiento asociados a la telefonía municipal pueda ser resuelto por la misma empresa que gestiona el mantenimiento de dicha central.

Por último, se ha considerado que la no división geográfica del contrato facilita la cobertura a los numerosos trabajos de asistencia técnica y montaje de equipos de megafonía para actos y eventos municipales que se realizan habitualmente por parte de las distintas concejalías y servicios municipales en todo el ámbito geográfico de València, cuya carga de trabajo puede sufrir puntas importantes durante la ejecución del contrato, de tal modo que se puede atender con mayor eficacia si se dispone en un único contrato de todos los recursos de personal de técnicos de comunicaciones para atender las necesidades del Ayuntamiento indistintamente de su localización geográfica.

Este mismo criterio es aplicable a la atención a las contingencias, necesidades y urgencias relacionadas con las instalaciones de los centros que puedan acontecer en cada momento a lo largo de la ejecución del contrato en cualquier centro objeto del mismo y que requieran

un volumen importante de recursos de personal de determinadas especialidades, por ejemplo a raíz de fenómenos atmosféricos desfavorables, de la necesidad de puesta urgente en servicio de un centro, de reparaciones urgentes en centros con colectivos vulnerables, etc., para todo lo cual disponer de un único lote con una dotación importante de recursos de personal permite una gestión y coordinación ágil, flexible y eficaz de las contingencias, necesidades y urgencias del Ayuntamiento relacionadas con el objeto del contrato.

En lo referente a la reducción en los costes económicos de la prestación del servicio, debe tenerse en cuenta que una posible división geográfica del contrato supondría incrementar el coste de determinada maquinaria, vehículos, medios auxiliares, recursos de personal directo e indirecto, servicios de guardia, etc. y que, en el expediente del contrato vigente del servicio de conservación y mantenimiento de edificios se efectuó en origen un análisis y estudio económico acerca de la posible viabilidad de la división geográfica en dos lotes del contrato y se estimó que dicha división, además de las dificultades técnicas aducidas anteriormente, suponía un incremento mínimo del coste del servicio en un porcentaje aproximado de un 9%, que para el contrato actual debería revisarse al alza teniendo en cuenta determinadas nuevas prestaciones que se incluyen en el objeto del contrato y el incremento de actividades relacionadas con la atención a fiestas y actos protocolarios, asistencias técnicas para eventos con instalaciones de equipos de sonido, etc.

Además, desde la perspectiva de la gestión económica del contrato, más allá del ahorro indicado que supone la no división por lotes, debe mencionarse igualmente que una posible división del objeto del contrato en lotes obligaría a establecer un reparto del importe destinado a la inversión por mantenimiento en cada uno de dichos lotes, lo que afectaría a la gestión del contrato de manera sustancial. Debido a las características del contrato y a su alcance, continuamente se detectan problemas en las instalaciones que requieren de la reposición o sustitución de elementos que forman parte de las mismas para restablecer el normal funcionamiento de las mismas, en algunos casos con especial urgencia por afectar a instalaciones o elementos de seguridad de los centros. Sin embargo, resulta complejo realizar una estimación acerca de la cantidad y el alcance de los problemas que se van a producir anualmente en cada una de las tipologías de instalaciones (en el caso de una posible división funcional) o en cada uno de los centros (en el caso de una división

geográfica) para poder realizar una estimación de la reserva económica que debería destinarse para este menester en cada uno de los lotes, especialmente teniendo en cuenta la envergadura y la cantidad de instalaciones que forman parte del objeto del contrato.

Por tanto, en el hipotético caso de una división por lotes con división geográfica, podría producirse la paradoja de que en un determinado centro no resulte posible solucionar un problema importante que afecte a la seguridad de sus instalaciones y que se considere prioritario para el Ayuntamiento, a pesar de disponer en el contrato de crédito para dicho menester, al estar dicho crédito consignado a otro lote geográfico, cuando en definitiva se trata de un problema de mantenimiento en un centro municipal y uno de los objetivos del contrato es precisamente facilitar y agilizar la atención y reparación de aquellas incidencias que afecten al normal funcionamiento de los centros. Disponer de un único lote para el contrato resulta, por tanto, desde la perspectiva de la gestión económica del crédito disponible para las intervenciones de mantenimiento que requieran de aplicación presupuestaria de inversión, la opción más solvente, eficaz y ágil a la hora de afrontar las incidencias que se presenten en cada momento”.

Consecuentemente, el órgano de contratación interesa la desestimación del recurso.

Sexto. La doctrina de este tribunal sobre la justificación de la no división en lotes se encuentra sintetizada en la resolución 349/2023, de 16 de marzo:

“Sobre la división del objeto del contrato el Tribunal ha fijado una doctrina que puede compendiarse en las siguientes afirmaciones (Resolución 993/2018 de 2 de noviembre), A) La obligación de dividir en lotes tiene una finalidad específica, que es promover la concurrencia de las PYMES en los contratos del sector público. B) El órgano de contratación debe ser libre de decidir la conformación de cada lote. Como dijimos en la Resolución 362/2022 de 17 de marzo, esta discrecionalidad deriva de la que nuestra doctrina atribuye a la determinación y conformación del objeto contractual. C) En caso de que se decida no dividir en lotes, debe motivarse la elección hecha por el poder adjudicador. El rigor de esta motivación deriva de la naturaleza y del objeto del contrato. Como dijimos en nuestra Resolución 1149/2021 de 9 de septiembre, ‘la naturaleza y el objeto operan como condición previa para que se acuerde la división en lotes. A su vez, y

dada dicha condición previa, atendiendo a la naturaleza y el objeto del contrato a licitar, se habrá de exigir necesidad de justificar la no división con mayor o menor rigor según las circunstancias que concurran en cada expediente de contratación'. D) Los motivos válidos a que se refiere el artículo 99 son de carácter enunciativo, pudiendo existir otros (Resolución 1299/2019 de 18 de noviembre)".

Más extensamente, señala la resolución de este Tribunal 676/2024, de 30 de mayo, lo siguiente:

"En realidad, no se trata de una falta de justificación de la no división en lotes, sino una cierta discrepancia del recurrente en cuanto a la argumentación expuesta por el órgano de contratación negando la división en lotes, pero, en este sentido, las razones expuestas por éste nos parecen razonables y debidamente motivadas, así como amparadas, además, en la discrecionalidad técnica, como exponíamos en la resolución 984/2022, de 2 de septiembre de 2022:

"El Tribunal debe concurrir con la posición del órgano de contratación, respecto a la discrecionalidad técnica que éste tiene para adoptar la división de lotes que estime conveniente y que redunden en la mejor calidad de ejecución del contrato, y a estos efectos hay que recordar ahora nuestra su doctrina en la materia, recogida, entre otras, en la resolución 887/2019, de 21 de octubre de 2019, que recogía, a su vez, varias resoluciones dictadas por este Tribunal sobre esta materia:

Así por todas podemos citar la resolución 750/2019 de 4 de julio la cual establece en su fundamento cuarto:

"Para resolver esta cuestión debemos referirnos a la doctrina de este Tribunal relativa a la formación de los lotes, considerando que forma parte del ámbito de discrecionalidad del órgano de contratación, de acuerdo con las necesidades a satisfacer. Así en la Resolución nº 149/2019 se indica:

"Conviene comenzar recordando que este Tribunal ha manifestado en diversas ocasiones (por todas, Resolución 1201/2018) que ha de respetarse, en principio, la discrecionalidad del órgano de contratación para elaborar los lotes de acuerdo con sus necesidades y las

funcionalidades que se cubran, desestimando así las pretensiones destinadas a que se elaborasen los lotes del modo sugerido por el recurrente en cada caso”.

La citada Resolución 1201/2018, de forma clara, se refiere a la discrecionalidad técnica en este aspecto señalando:

“No obstante, el órgano de contratación goza de discrecionalidad técnica a la hora de aplicar el criterio que mejor se ajuste a sus necesidades en orden a la división del contrato en lotes.

En este sentido, en la Resolución 756/2014, de 15 de octubre, se precisa que «lo dispuesto en los artículos 86 y 117.2 del TRLCSP, con arreglo a los cuales el contrato debe ajustarse a los objetivos que la Administración contratante persigue para la consecución de sus fines, correspondiendo a ésta apreciar las necesidades a satisfacer con el contrato y siendo la determinación del objeto del contrato una facultad discrecional de la misma, sometida a la justificación de la necesidad de la contratación y a las limitaciones de los artículos 22 y 86 del TRLCSP. Por ello, como ha reconocido este Tribunal en las Resoluciones, 156/2013, de 18 de abril y 194/2013, de 23 de mayo, la pretensión de la recurrente no puede sustituir a la voluntad de la Administración en cuanto a la configuración del objeto del contrato y a la manera de alcanzar la satisfacción de los fines que la Administración pretende con él».

En definitiva, corresponde al órgano de contratación decidir la contratación y el modo en que se dividen los lotes, aplicando los criterios que mejor se ajusten a las necesidades que persigue, sin que pueda prevalecer en una impugnación el criterio subjetivo de los licitadores. No obstante, esta discrecionalidad no puede implicar arbitrariedad alguna, por lo que debe estar justificada la división en lotes. A juicio de este Tribunal, y como ya se ha venido anticipando a lo largo del presente fundamento, la división en lotes y el criterio empleado por el órgano de contratación se ajustan plenamente a los principios rectores de la contratación en el sector público, por lo que no se aprecia arbitrariedad ni error manifiesto en su configuración, de tal suerte que el motivo invocado debe rechazarse. La justificación ofrecida por el órgano de contratación aparece en el expediente con suma claridad, por lo que la doctrina de los Tribunales de contratación invocada por la recurrente no puede

aplicarse al presente caso, al referirse a supuestos en los que el órgano de contratación no había si quiera justificado en el expediente la división en lotes. (...)

En el mismo sentido que en las citadas resoluciones, en el presente caso, no se aprecia arbitrariedad ni error manifiesto en la configuración de los lotes. La alegación del recurrente en la que critica que la agrupación en el lote 1 no se basa en los criterios que considera, a su juicio, más idóneos (metodología empleada, detección de grupos de macromoléculas, equipamiento, económicos), no implica que los criterios utilizados sean arbitrarios o irrazonables, habiéndose justificado su utilización de forma suficiente, y coherente con la necesidad del contrato.

Recordemos que la pretensión del recurrente no puede sustituir la voluntad de la administración en cuanto a la configuración de los fines y el objeto del contrato>>.

Asimismo, la resolución de este Tribunal 800/2019 de 11 de julio, en su fundamento quinto dispone que:

“Este Tribunal ha tenido ocasión de pronunciarse en distintas resoluciones acerca de la procedencia o necesidad de que el objeto del contrato se divida en lotes, analizando las previsiones de la norma legal citada. Así, en la Resolución nº 625/2019, con cita de la previa Resolución nº 813/2018, señalábamos de una parte que la decisión de dividir un contrato o no en lotes es una cuestión discrecional del órgano de contratación, pero sujeta a control, y, de otra, que, si bien la regla general es la división en lotes, la misma no se impone para todos los contratos, pues debe permitirlo la naturaleza o el objeto de estos.

La naturaleza y el objeto operan como condición previa para que se acuerde la división en lotes. A su vez, y dada dicha condición previa, atendiendo a la naturaleza y el objeto del contrato a licitar, se habrá de exigir necesidad de justificar la no división con mayor o menor rigor según las circunstancias que concurran en cada expediente de contratación”.

En cuanto a la motivación de los informes técnicos -y a la de la justificación de la no división en lotes de un contrato, por cuanto forma parte de la discrecionalidad técnica del órgano de contratación-, también hemos expuesto que no precisa ser un razonamiento exhaustivo y pormenorizado, bastando con que sea racional y suficiente, así como de suficiente



amplitud para que los interesados tengan el debido conocimiento de los motivos del acto para poder defender sus derechos e intereses; pudiendo ser por ello sucintos siempre que sean suficientes (STC 37/1982, de 16 junio, SSTs de 9 junio 1986, 31 de octubre de 1995, 20 de enero 1998, 11 y 13 de febrero, 9 de marzo 1998, 25 de mayo 1998, 15 de junio de 1998, 19 de febrero 1999, 5 de mayo de 1999 y 13 enero 2000).

Aplicando esta doctrina al caso analizado resulta que, atendidas tanto la naturaleza y objeto del contrato como la justificación de su no división en lotes, concurren motivos válidos de dicha decisión debidamente justificados por el órgano de contratación en el expediente, conforme a lo previsto en el artículo 99.3.b) de la LCSP. Ello, aunque concurren circunstancias que “*a priori*” hubieren podido aconsejar la división de su objeto en lotes (el contrato se refiere a 830 edificios de 20 tipos diferentes, según el Anexo ED del PPT “Relación edificios a mantener” , y su valor estimado asciende a 63.059.675,56 euros), porque tal decisión forma parte de la discrecionalidad técnica del órgano de contratación; el cuál, en el presente caso, ha motivado debidamente las razones por las que considera que no procede la división en lotes del objeto del contrato, atendidas su naturaleza y objeto.

Así, entiende este Tribunal que el órgano de contratación en la memoria justificativa parcialmente reproducida tanto en el Fundamento de Derecho anterior como en el Antecedente de Hecho Primero de la presente Resolución, ha motivado debidamente que la división en lotes del contrato dificultaría las labores de coordinación necesarias para llevar a buen término su correcta ejecución desde un punto de vista técnico. En este sentido, se destaca que el informe emitido por el Servicio de Arquitectura y Servicios Centrales Técnicos, de 15 de octubre de 2024, incorporado parcialmente al informe remitido a este Tribunal por el órgano de contratación -y parcialmente reproducido también en el Fundamento de Derecho anterior- contiene una explicación sobre este extremo que, si bien es más extensa que la de la citada memoria justificativa (se distingue entre las dificultades de coordinación que supondría tanto una división por lotes de carácter funcional como otra basada en un criterio de localización geográfica), no hace sino complementar aquélla; sin incluir motivo novedoso o adicional alguno.

En definitiva, se desestima el recurso.

Por todo lo anterior,

VISTOS los preceptos legales de aplicación,

ESTE TRIBUNAL, en sesión celebrada el día de la fecha, **ACUERDA**:

Primero. Desestimar el recurso interpuesto por D. J.M.H.D.A., en representación de ASOCIACIÓN DE EMPRESAS DE MANTENIMIENTO INTEGRAL Y SERVICIOS ENERGÉTICOS (AMI), contra los pliegos del procedimiento “*Servicio de mantenimiento y conservación de los edificios e instalaciones municipales y apoyo a actos festivos e institucionales del Ayuntamiento de València*”, con expediente 04101/2024/210-SER, convocado por el Ayuntamiento de Valencia.

Segundo. Levantar la suspensión del procedimiento de contratación, de conformidad con lo establecido en el artículo 57.3 de la LCSP.

Tercero. Declarar que no se aprecia la concurrencia de mala fe o temeridad en la interposición del recurso, por lo que no procede la imposición de la multa prevista en el artículo 58.2 de la LCSP.

Esta resolución es definitiva en la vía administrativa y contra la misma cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, en el plazo de dos meses, a contar desde el día siguiente al de la recepción de esta 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

LAS VOCALES