



Reclamación nº 1077/2017

Resolución nº 1174/2017

**RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL
DE RECURSOS CONTRACTUALES**

En Madrid a 15 de diciembre de 2017.

VISTA la reclamación interpuesta por D. J.M.N., en representación de ASOCIACIONES FEDERADAS DE EMPRESARIOS DE LIMPIEZA NACIONALES (AFELIN), contra los pliegos que rigen el contrato del *“Servicio de limpieza, lavandería, atención social, seguridad y suministros farmacéuticos en salas de rechazados en frontera del Aeropuerto Adolfo Suarez Madrid/Barajas”*, que fue convocado por AENA S.M.E., S.A, el Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. La sociedad estatal AENA S.M.E. S.A. convocó a pública licitación, mediante anuncios publicados en el Diario Oficial de la Unión Europea de 19 de octubre de 2017 y en el Boletín Oficial del Estado de 12 de octubre de 2017, la adjudicación, por procedimiento negociado con previa convocatoria de licitación, del contrato de *“Servicio de limpieza, lavandería, atención social, seguridad y suministros farmacéuticos en salas de rechazados en frontera del Aeropuerto Adolfo Suarez Madrid/Barajas”*, Expte. MAD/513/2017, con un valor estimado de 599.026,26 euros.

Segundo. El 24 de octubre de 2017 AFELIN interpuso ante este Tribunal reclamación contra los citados pliegos, alegando que el objeto de la licitación aglutina servicios heterogéneos, por lo que habría sido necesaria su división en lotes. A dicha reclamación se le asignó el número 1077/2017.



Tercero. El 17 de noviembre de 2017 este Tribunal dictó resolución por la que acordaba la concesión de la medida provisional consistente en suspender el procedimiento de contratación, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 103 y 105 de la Ley 31/2007, de 30 de octubre, sobre procedimientos de contratación en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales (LCSE).

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. La presente reclamación se interpone ante este Tribunal, que es competente para resolverla de conformidad con lo dispuesto en los artículos 101.1 LCSE y 22.2.1º del Reglamento de los procedimientos especiales de revisión de decisiones en materia contractual y de organización del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, aprobado por Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre (RPERMC).

Conviene destacar, en este punto, que la reclamación interpuesta se contrae a un contrato de servicios licitado por una entidad incluida en el ámbito de aplicación de la LCSE (que, como tal, es expresamente nombrada en el apartado 9 de la Disposición Adicional Segunda del referido texto legal).

Segundo. Debe entenderse que el recurso ha sido interpuesto por persona legitimada al efecto, al amparo de lo dispuesto en el artículo 102 LCSE, según el cual *“podrá interponer la correspondiente reclamación toda persona física o jurídica cuyos derechos e intereses legítimos se hayan visto perjudicados o puedan resultar afectados por las decisiones objeto del recurso”*, así como en el artículo 24.1 del Reglamento de los procedimientos especiales de revisión de decisiones en materia contractual y de organización del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, aprobado por el Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre (en lo sucesivo, RRC), según el cual *“los recursos regulados en este Reglamento podrán ser interpuestos por las asociaciones representativas de intereses relacionados con el objeto del contrato que se impugna exclusivamente cuando lo sean para la defensa de los intereses colectivos de sus asociados”*. En efecto, la recurrente es una asociación representativa de intereses colectivos de las empresas españolas dedicadas al sector de la limpieza, siendo así que uno de los servicios objeto del contrato (capítulo C-02, según la expresión usada en el Anexo A del Prescripciones Técnicas) son



los servicios de limpieza, por lo que parece claro que le es dable, en defensa del interés colectivo del sector, impugnar un pliego de que rige la licitación de servicios de tal naturaleza.

Tercero. Se han cumplido las prescripciones formales y de plazo previstas en el artículo 104 de la LCSE.

Cuarto. La reclamación tiene por objeto el Pliego de Prescripciones Técnicas de un contrato de servicios en el que se aglutinan distintos servicios (a saber, limpieza, lavandería, seguridad privada, atención social y suministros farmacéuticos) que, según los casos, estarían comprendidos en las categorías 14 del Anexo II.A de la LCSE (así, los servicios de limpieza) y en las categorías 23, 25 y 27 del Anexo II B de la LCSE. La prestación de más relevancia, de acuerdo con el Anexo A del Pliego de Prescripciones Técnicas, es la de servicios de seguridad privada (categoría 23), cuyo presupuesto asciende a 451.227,60 euros de un total de 559.026,26 euros.

Sentado lo anterior, es dable recordar que, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 15.2 de la LCSE, en relación con el artículo 16.a), en tales contratos del Anexo IIB es en principio dable la interposición de reclamación cuando su cuantía exceda de 418.000 euros, bien que solo en relación con las prescripciones técnicas y los anuncios de adjudicación, siendo así que, en el supuesto analizado, la impugnación se contraería a los citados pliegos.

Sin embargo, tal y como ya hemos señalado en otras resoluciones (valga citar las 1070/2016, de 22 de diciembre, y 266/2017, de 10 de marzo), al haber expirado el plazo de trasposición de la Directiva 2014/25/UE del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la contratación por entidades que operan en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales, resultan de aplicación directa las disposiciones de la misma relativas a los procedimientos de contratación sujetos a regulación armonizada.

Como consecuencia de ese efecto directo de la Directiva 2014/25, los contratos de “Servicios sociales y otros servicios específicos”, comprendidos en su Anexo XVII (entre los cuales se cuentan los servicios de seguridad), se encuentran dentro de su ámbito de aplicación (artículo 91) sólo en el caso de que su valor estimado sea igual o superior a



1.000.000 euros (artículo 15.c), mientras que en los restantes contratos de servicios el umbral de referencia es de 414.000 euros (artículo 15.a). A sus resultas, ha de entenderse, y así lo ha declarado este Tribunal, que el artículo 15.2 de la LCSE queda desplazado por lo en tal sentido dispuesto en la Directiva 2014/25.

En el caso analizado, es evidente que la cuantía del contrato (en el que la prestación esencial, por razón de su importe, es la del servicio de seguridad, indiscutiblemente incluida en dicho Anexo XVII, como también lo estaría el servicio de atención social, al que corresponde el segundo mayor presupuesto, a saber, 74.985,60 euros) no alcanza la referida cifra de 1.000.000 de euros. Y si bien es cierto que algunos de los servicios que son objeto del contrato pudieran no tener cabida en dicho Anexo XVII (limpieza, lavandería y, con mayores dudas, atención farmacéutica), su importe conjunto (los presupuestos respectivos son de 22.776, 48.494'10 y 1.542,96 euros) no alcanzaría en ningún caso el umbral cuantitativo de 414.000 euros resultante del artículo 15.a) de la Directiva.

Debe por todo ello concluirse que el contrato objeto de reclamación no está incluido dentro del ámbito de aplicación de la citada Directiva, lo que determina que la reclamación deba ser inadmitida, en similares términos a lo resuelto por este Tribunal en la citada resolución 266/2017.

Quinto. En todo caso, y con carácter meramente “ad cautelam”, cumple indicar que, incluso si no concurriera la citada causa de inadmisión, la reclamación no podría ser estimada.

En efecto, el único motivo de la citada reclamación es que en el contrato impugnado se aglutinan, sin división de lotes, diversos servicios que se reputan heterogéneos, lo que, a juicio de la actora, limita significativamente la competencia.

Este Tribunal ha admitido, en diversas ocasiones la eventual acumulación en un contrato de servicios de distintas prestaciones no necesariamente homogéneas, aunque sí relacionadas entre sí. Así, en las resoluciones 188/2011 y 58/2012 manifestó:

“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."

Por tanto, la posibilidad de integrar en el objeto del contrato, por motivos de índole práctica, prestaciones susceptibles de ser consideradas aisladamente como constitutivas de otros tantos contratos forma parte de la voluntad del órgano de contratación, de forma que no se aprecia vicio de ilegalidad en la configuración del objeto del contrato en la forma en que se realiza en el pliego de cláusulas administrativas particulares del contrato debatido, por lo que procede la desestimación de la pretensión deducida frente al apartado 6 del pliego de cláusulas administrativas particulares."

Ello no obsta, ciertamente, a la exigencia de que dicha eventual acumulación haya de cohonestarse con la exigencia de determinación del objeto contractual y no comportar



infracción de los principios consagrados en el artículo 19 LCSE, a saber, " *no discriminación, de reconocimiento mutuo, de proporcionalidad, de igualdad de trato, así como al principio de transparencia.*".

Pues bien, en este punto debe señalarse que el hecho de que todas las prestaciones objeto del contrato se contraigan a un espacio físico común, a saber, las salas de rechazados en frontera del Aeropuerto Adolfo Suárez-Madrid Barajas, revistiendo carácter complementario entre sí (y reconociendo como evidentemente principal la prestación del servicio de seguridad, que absorbe el 80,71 % del presupuesto) con objeto de prestar una atención integral a las necesidades demandadas por las personas que allí puedan ser conducidas, hace que su acumulación en un único contrato sin división de lotes y su prestación por un único adjudicatario no se ofrezca a la consideración de este Tribunal como extravagante o irracional, dada su complementariedad y la evidente ventaja que puede derivarse del hecho de no tener que coordinar a diversos prestadores, evitando así posibles disfunciones, sin que tampoco se aprecie efectiva lesión de los principios antes aludidos.

Por lo demás, debe destacarse que, así como del artículo 46 de la Directiva 2014/24/UE se desprende, como este Tribunal ha declarado, entre otras, en la resolución 814/2016, que, si bien "la división no es obligatoria" (conservando los poderes adjudicadores "*la libertad de decidir de forma autónoma y basándose en las razones que estime oportunas, sin estar sujeto a supervisión administrativa o judicial*"), "*cuando el poder adjudicador decida que no sería conveniente dividir el contrato en lotes, el informe específico o los pliegos de la contratación debe incluir una indicación de las principales razones que expliquen la elección hecha por el poder adjudicador*", tal exigencia no resulta sin embargo del artículo 65.1 de la Directiva 2014/25/UE, que se limita a señalar que "*las entidades adjudicadoras podrán optar por adjudicar un contrato en forma de lotes separados, y podrán decidir el tamaño y el objeto de dichos lotes*".

Por todo lo anterior,

VISTOS los preceptos legales de aplicación,

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



Primero. Inadmitir la reclamación interpuesta por D. J.M.N., en representación de ASOCIACIONES FEDERADAS DE EMPRESARIOS DE LIMPIEZA NACIONALES (AFELIN), contra los pliegos que rigen el contrato del “*Servicio de limpieza, lavandería, atención social, seguridad y suministros farmacéuticos en salas de rechazados en frontera del Aeropuerto Adolfo Suarez Madrid/Barajas*”, que fue convocado por AENA S.M.E., S.A.

Segundo. Levantar la suspensión del procedimiento de contratación.

Tercero. Declarar que no se aprecia la concurrencia de mala fe o temeridad en la interposición de la reclamación, por lo que no procede la imposición de la sanción prevista en el artículo 106.5 LCSE.

Esta resolución es definitiva en la vía administrativa y contra la misma cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional en el plazo dos meses, a contar desde el día siguiente a la recepción de esta notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 11, letra f) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.