



GENERALITAT
VALENCIANA

CONSELLERIA DE HACIENDA Y
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Junta Superior de Contratación Administrativa
Avellanas, 14 – 4º K
46003 VALENCIA
Tel. (961) 613138
Fax. (961) 613149

Ref SUB/SCC/mv-jb
Asunto: Informe 4/2013

INFORME 4/2013, DE 29 DE JULIO 2013. CONTRATACIÓN DE DIVERSAS PRESTACIONES A UN ÚNICO EMPRESARIO. CONTRATACIÓN POR LOTES. CLASIFICACIÓN EXIGIBLE.

ANTECEDENTES

En fecha 29 de mayo de 2013, ha tenido entrada en la Secretaría de la Junta Superior de Contratación Administrativa, solicitud de informe del Ayuntamiento de Xirivella, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 15 del Decreto 79/2000, de 31 de mayo, con el siguiente tenor literal:

“En base a lo dispuesto en el Art. 15 del Decreto 79/2000, de 30 de mayo, del Gobierno valenciano por el que se crea la Junta Superior de Contratación de la Generalitat Valenciana, se solicita informe en relación a lo siguiente:

El Ayuntamiento de Xirivella tiene previsto licitar los siguientes contratos de servicios:

- Recogida de residuos sólidos urbanos*
- Limpieza viaria*
- Limpieza de instalaciones municipales*
- Mantenimiento de jardines.*

Hasta la fecha los dos primeros se han licitado de forma conjunta, dada la complementariedad existente entre ambas prestaciones, y los otros dos contratos de forma separada.

A tal efecto, el Informe 1/2010, de 26 de octubre de 2010, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Valenciana, concluía que era factible licitar de forma conjunta la contratación de las prestaciones de limpieza viaria y de recogida de residuos urbanos si ambas se encontraban en una situación de complementariedad necesaria o conveniente para el interés público.

En parecidos términos se manifestaba el Informe 29/2008, de 2 de diciembre de 2008, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado.

Sin embargo, la situación económica general y la del propio Ayuntamiento aconsejan buscar soluciones que abaraten los servicios manteniendo la calidad de los mismos. Por ello se plantea la posibilidad de integrar todas las prestaciones de servicios relacionadas anteriormente en un único contrato con la finalidad de mejorar la eficacia, la eficiencia en la ejecución de las prestaciones y, sobre todo, aprovechar las economías de escala que posibilitaría dicha integración.

En base a lo anteriormente expuesto, se plantean las siguientes cuestiones:

¿Se pueden licitar de forma conjunta, en un único contrato de servicios, las prestaciones relativas a la Recogida de residuos sólidos urbanos, Limpieza viaria, Limpieza de instalaciones municipales y Mantenimiento de jardines?

En caso afirmativo, si por la cuantía del contrato es exigible la clasificación empresarial ¿se deberían requerir cuatro clasificaciones distintas?"

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

El artículo 86 del Texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (en adelante TRLCSP), aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, establece en su apartado 3 que cuando el objeto del contrato admita fraccionamiento podrá preverse la realización independiente de cada una de sus partes mediante su división en lotes, siempre que éstos sean susceptibles de utilización o aprovechamiento separado y constituyan una unidad funcional, o así lo exija la naturaleza del objeto.

Por otra parte, el artículo 2 del Reglamento general de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (RGLCAP), aprobado por Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, todavía vigente en lo que no se oponga al TRLCSP o a sus disposiciones de desarrollo y de aplicación en este supuesto, establece que podrán celebrarse contratos con pluralidad de objeto pero cada una de las prestaciones deberá ser definida con independencia de las demás.

De los preceptos anteriores se desprende, sin que haya lugar a ningún género de dudas, que es posible licitar de forma conjunta la contratación de las diferentes prestaciones descritas en la consulta formulada por el Ayuntamiento, siempre que cada una de éstas se defina independientemente de las demás, lo que en el caso de contratos de servicios significa al menos determinar con claridad y precisión los trabajos objeto de cada una de las prestaciones, su presupuesto y el precio a pagar efectivamente por cada una o el sistema de fijación del mismo. Asimismo, cada una de las prestaciones habrá de constituir una unidad susceptible de realización y aprovechamiento por separado, lo que permitirá establecer también su recepción independiente e igualmente su forma de pago.

Cuestión distinta es si puede imponerse que la contratación de todas las prestaciones se efectúe con un único empresario, estando cada licitador obligado a presentar oferta a la totalidad del contrato, o bien se permita, como suele ser habitual cuando se contrata por lotes independientes, que los licitadores puedan presentar su oferta o proposición a uno, a varios o a todos los lotes del contrato, de forma que su contratación puede efectuarse igualmente con uno o varios empresarios. El TRLCSP y el Reglamento no prejuzgan esta cuestión y no prohíben expresamente que un contrato por lotes se licite para su contratación conjunta con un único empresario, o con una única unión temporal de empresas, de forma que cada licitador venga obligado a presentar proposición a todos y cada uno de los lotes.

Sin embargo, hay que tener en cuenta también que, tal como establece el artículo 1 del TRLCSP y se desprende de las normas comunitarias, la contratación del sector público ha de ajustarse, entre otros, a los principios de libertad de acceso a las licitaciones, no discriminación e igualdad de trato entre los candidatos, y asegurar una eficiente utilización de los recursos mediante la definición previa de las necesidades a satisfacer, la salvaguarda de la libre competencia y la selección de la oferta económicamente más ventajosa.

En consecuencia, si bien es necesario definir individualmente las diferentes partes o lotes objeto de contratación y fijar con precisión las prestaciones y el precio de cada una cuando hay una pluralidad de objeto, la decisión de reunir las en un único contrato con un sólo empresario deberá ser adoptada en su caso justificadamente por el órgano de contratación y establecerse así en los pliegos de cláusulas administrativas particulares, considerando en su caso no sólo razones de eficiencia que sean ciertas o estén comprobadas, sino también las circunstancias que concurren en las empresas de los sectores correspondientes a las actividades objeto del contrato, concretamente, las que afectan a la competencia y se refieren a sus posibilidades de prestar simultánea y eficazmente servicios de muy diferente naturaleza.



En este último sentido, no puede justificarse ni presuponerse, sin alejarse del sentido común, que el Ayuntamiento vaya a obtener en todo caso beneficio alguno de interés general en forzar *a priori* la integración en un único contrato y con un único adjudicatario la prestación de servicios tan dispares como los enumerados en la consulta. Más probable es que suceda lo contrario: si se obliga a que sólo puedan participar en la licitación aquellas empresas que oferten a la totalidad de los diversos servicios objeto del contrato, se corre el riesgo de excluir empresas especializadas que podrían haber formulado ofertas muy ventajosas, incluso las más ventajosas, a la parte o lote de servicios correspondiente a su especialidad. Es decir, en lugar de promover la concurrencia, se restringiría ésta sin ninguna justificación real basada en magnitudes medibles o cuantificables y en criterios ciertos sobre el beneficio o ventaja que tal forma de proceder aporta para el Ayuntamiento o para el interés general que representa. Y ello, además, cuando, por otra parte, en una licitación por lotes convencional, en la que los candidatos puedan presentar oferta a uno, a varios o a la totalidad de lotes, también puede ocurrir que una misma empresa o unión temporal resulte adjudicataria de todos ellos, pero en ese caso, si ocurre, sería como consecuencia de haber presentado la oferta económicamente más ventajosa en todos y cada uno de ellos, lo que sí se ajusta a los principios que han de regir la contratación pública.

En la consulta formulada por el Ayuntamiento se parte de la suposición de que la integración en un único contrato de prestaciones tan diversas como las enumeradas produciría economías de escala que permitirían abaratar los servicios manteniendo su calidad. Sin embargo, ese efecto no tiene por qué darse necesariamente y no lo causa una licitación convocada por una sola entidad local. Las economías de escala se producen cuando disminuyen los costes unitarios de una empresa como consecuencia de una ampliación de su producción, pero referida a un mismo bien o servicio que ella produce, no porque se le demanden productos o servicios de otras empresas o sectores de actividad. Por ejemplo, pueden inducirse economías de escala si los municipios de una zona constituyen una mancomunidad que contrata para toda la zona los servicios de recogida de basuras, en lugar de hacerlo cada uno para su término municipal, o cuando una central de compras adquiere bienes o servicios comunes para un conjunto de entidades o Administraciones, en lugar de adquirirlos cada una por separado, pero eso no es lo que se plantea en el supuesto objeto del presente informe.

Evitar la contratación por lotes y obligar a que cada licitador presente su proposición a las cuatro prestaciones objeto de la contratación sometida a consulta sería contrario a la tendencia que va a seguir la normativa europea en materia de contratación pública y puede dificultar, sin duda, la participación de empresas, sobre todo PYME, especializadas en jardinería y en limpieza de edificios e instalaciones, actividades ambas que no guardan ninguna relación de complementariedad con la recogida de residuos o con la limpieza viaria. E incluso estas últimas sólo tienen en común efectuarse en un mismo espacio urbano, pero son perfectamente separables y cada actividad requiere maquinaria y medios técnicos distintos que no comparte con la otra.

En la propuesta de reforma de la directiva 2004/18 que se encuentra en tramitación, se impulsa decididamente la división del objeto contractual en lotes de forma que en la propia explicación introductoria de la propuesta de directiva se afirma que “se pedirá a los poderes adjudicadores que dividan los contratos públicos en lotes —homogéneos o heterogéneos— con el fin de hacerlos más accesibles para las PYME. Si deciden no hacerlo, deberán explicar de manera específica su decisión.” El Considerando número 30 de la propuesta dice así: “Con el fin de favorecer la participación de las pequeñas y medianas empresas (PYME) en el mercado de la contratación pública, se debe fomentar que los poderes adjudicadores dividan los contratos en lotes, y, en caso de que no lo hagan, deberán estar obligados a especificar los motivos. Cuando los contratos estén divididos en lotes, los poderes adjudicadores podrán limitar el número de lotes a los que un operador económico puede licitar, por ejemplo con el fin de preservar la competencia o garantizar la seguridad del suministro; podrán limitar también el número de lotes que pueda adjudicarse a cada licitador.”

Las prestaciones a las que se refiere la consulta del Ayuntamiento de Xirivella son efectivamente de muy distinta naturaleza, tanto por su pertenencia a diferentes categorías de entre las establecidas en el Anexo

II del TRLCSP, como porque corresponden a diferentes subgrupos de actividad de la clasificación de servicios establecida en el artículo 37 y Anexo II del RGLCAP, lo que condiciona los requisitos de aptitud de las empresas interesadas y, en particular, los de solvencia o, en su caso, de clasificación previa si el importe del contrato supera el umbral a partir del cual ésta es requisito indispensable para poder participar en la licitación. Además, hay que recordar que en el caso de la recogida y transporte de residuos urbanos las empresas interesadas deberán contar también con la habilitación empresarial exigible para dicha actividad de conformidad con lo dispuesto en la legislación en materia de medio ambiente y tal como se exige en el artículo 54.2 del TRLCSP.

La recogida de residuos sólidos urbanos son servicios comprendidos en la categoría 16 del Anexo II del TRLCSP (CPV 90510000-5 y siguientes) y en el subgrupo de actividades R5 de la todavía vigente clasificación de servicios establecida en el RGLCAP. Los servicios de limpieza viaria se encuentran comprendidos también en la categoría 16 del TRLCSP (CPV 90610000-6 y siguientes) pero pertenecen al subgrupo U1 de la clasificación de servicios. A este subgrupo pertenecen también los servicios de limpieza de instalaciones municipales que, sin embargo, se encuentran incluidos en la categoría 14 del anexo II del TRLCSP si dichas instalaciones se refieren a edificios o infraestructuras vinculadas a éstos como los aparcamientos. Por último, los servicios de mantenimiento de jardinería se encuentran incluidos en el subgrupo O6 de la clasificación de servicios, mientras que les correspondería la categoría 27 del TRLCSP, por tratarse de servicios de mantenimiento no incluidos en ninguna otra categoría, salvo que se tratase de servicios de jardinería paisajística (CPV 71421000-5), en cuyo caso se encontrarían comprendidos en la categoría 12.

Atendiendo a la segunda cuestión planteada por el Ayuntamiento en su consulta, es decir, la relativa a la clasificación exigible en una contratación como la descrita, hemos de tener en cuenta, en primer lugar, lo dispuesto en el artículo 65.1 del TRLCSP y, en segundo lugar, en tanto no se desarrolle reglamentariamente el precepto anterior, lo establecido en la disposición transitoria cuarta del mismo texto legal.

Los servicios de recogida de residuos urbanos, de limpieza viaria y de limpieza de instalaciones municipales se encuentran incluidos, como ya hemos indicado, en las categorías 16 y 14 del Anexo II del TRLCSP, por lo que es requisito indispensable la clasificación previa de los empresarios interesados en su adjudicación siempre que el contrato supere el importe a partir del cual es exigible. En cambio, para los trabajos de mantenimiento de jardines, en tanto se adjudiquen como contratos de servicios y no de obras de mantenimiento y conservación ni como servicios de jardinería paisajística, se encuentran incluidos en la categoría 27 del Anexo II y, por tanto, no es exigible la clasificación previa obligatoria, sin perjuicio de que la empresa que la tuviere en vigor para ese subgrupo de actividad pueda hacerla valer para acreditar su solvencia económica y técnica o profesional. Los pliegos de cláusulas administrativas deben prever este último supuesto.

Para determinar los subgrupos y categorías que han de exigirse para participar en la licitación y en tanto no se dicten otras normas reglamentarias en desarrollo del TRCSP, siguen vigentes las normas de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas y su reglamento general antes citado. El artículo 46 del RGLCAP regula la exigencia de la clasificación en contratos de servicios remitiéndose al artículo 36, donde se regula la de contratistas de obras, y declarando de aplicación las mismas normas de este último artículo excepto su apartado 4 y el número máximo de subgrupos exigibles, que se limita a dos salvo casos excepcionales.

En el supuesto planteado por la consulta del Ayuntamiento pueden darse diferentes situaciones en función de las condiciones de licitación de los lotes que forman el contrato y de su presupuesto o valor estimado. Si se trata de una contratación por lotes en la que cada licitador puede presentar oferta a uno o a varios lotes, deben aplicarse las siguientes reglas:

a) Es requisito indispensable la clasificación en el subgrupo R5, para poder contratar los servicios de recogida de residuos; en el U1, para los servicios de limpieza viaria, y en este mismo subgrupo para los de limpieza de instalaciones municipales, siempre que el valor estimado de cualquiera de ellos supere la cuantía a partir de la cual es exigible la clasificación. Cada licitador deberá aportar la clasificación necesaria en función de los lotes a los que oferte y los pliegos deben determinar, además de



los subgrupos, la categoría que corresponda al importe de cada lote en la forma establecida en el artículo 36.6 del RGLCAP.

b) No es exigible como requisito la clasificación previa del empresario para licitar a los servicios de mantenimiento de jardines pero debe admitirse la clasificación en el todavía vigente subgrupo O6, debiendo establecerse en el Pliego los requisitos de solvencia que se requieren para poder contratar dichos servicios cuando la empresa no se encuentre clasificada en dicho subgrupo. La categoría en el subgrupo O6 deberá establecerse de igual forma que para los otros lotes.

En el supuesto de que por razones justificadas se licitasen los servicios indicados en la consulta del Ayuntamiento de forma que cada licitador venga obligado a presentar oferta a la totalidad de los servicios descritos, los artículos 36.2 y 46 del RGLCAP, aplicables en este caso de forma conjunta, establecen que cuando el contrato comprenda principalmente servicios correspondientes a un subgrupo y también servicios asimilables a tipos *correspondientes a otros subgrupos diferentes del principal*, la exigencia de clasificación se extenderá también estos subgrupos con las limitaciones siguientes:

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

b) El importe de los servicios que den lugar a la exigencia de clasificación en el subgrupo correspondiente deberá ser superior al 20% del precio total del contrato, salvo casos excepcionales.

En consecuencia, en el supuesto de licitarse como un único contrato, es igualmente necesario conocer los importes o presupuestos parciales de las prestaciones correspondientes a distintos subgrupos para determinar los que son exigibles. En ese supuesto, si la recogida de residuos o la totalidad de servicios de limpieza objeto del contrato superan el 20% de su importe, serían exigibles los subgrupos R5 y U1, respectivamente, de la vigente clasificación de servicios, con las categorías asociadas que correspondan a sus respectivos importes y plazos parciales, de conformidad con lo establecido en el artículo 36.7 del RGLCAP.

No obstante, obsérvese que el artículo 46 del RGLCAP, al excluir el apartado 4 del artículo 36 para el supuesto de un contrato de servicios, está excluyendo la posibilidad de que en general existan licitaciones de servicios en las que el objeto mínimo al que hay que licitar, y para el que hay que acreditar la solvencia necesaria, presente *partes fundamentalmente diferenciadas* que cada una de ellas corresponda a tipos de servicios de distinto subgrupo, como sucedería si se licitara como un único contrato la prestación de todos los servicios objeto de la consulta formulada por el Ayuntamiento. El RGLCAP, por el contrario, prevé que cada objeto sometido a licitación vendrá referido, al menos principalmente, a prestaciones correspondientes a un subgrupo de actividad. Ello refuerza aún más la tesis expuesta en el presente informe relativa a la necesidad de adjudicación por lotes independientes las prestaciones objeto de la consulta.

CONCLUSIÓN

PRIMERA. De conformidad con lo establecido en el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público y, en lo que es aplicable, en el Reglamento general de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, puede contratarse en un único procedimiento de licitación una pluralidad de prestaciones de diferentes características, definiendo cada una de ellas con independencia de las demás, mediante su división en lotes susceptibles de utilización o aprovechamiento separado y de forma que las empresas interesadas, en función de sus condiciones específicas de aptitud y solvencia, puedan presentar sus proposiciones a uno, a varios o a la totalidad de lotes.

SEGUNDA. De acuerdo con las normas citadas, siempre que el valor estimado de los servicios objeto de contratación supere la cuantía a partir de la cual es exigible la clasificación, es requisito indispensable la clasificación de la empresa en el subgrupo R5, 'Recogida y transporte de toda clase de residuos', para poder contratar los servicios de recogida de residuos urbanos; en el subgrupo U1, 'Servicios de limpieza en general', para poder contratar los de limpieza viaria y los de limpieza de instalaciones municipales, y no es exigible la clasificación en el subgrupo O6, 'Conservación y mantenimiento de montes y jardines', para poder contratar los servicios de mantenimiento de jardines, pero mientras se encuentre en vigor debe aceptarse como medio de acreditar la solvencia para contratar tales servicios y, al mismo tiempo, establecerse en el Pliego los requisitos de solvencia que se requieren para ello cuando la empresa no se encuentre clasificada en dicho subgrupo.

TERCERA. En la contratación por lotes para los que es exigible la clasificación, cada empresario deberá acreditar la clasificación en los subgrupos y categorías que corresponda exigir en función de los lotes a cuya adjudicación opta y de su importe. Cuando haya lotes de servicios que no alcancen la cuantía mínima para que sea exigible la clasificación, debe establecerse en el Pliego los requisitos de solvencia para poderlos contratar y tener en cuenta, no obstante, que la clasificación de un empresario en el subgrupo que corresponda a dichos servicios acredita su solvencia a tales efectos (artículo 74.2 del TRLCSP).

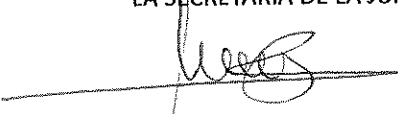
CUARTA. La integración de prestaciones de servicios de diferente naturaleza en un único contrato, de forma que los empresarios interesados vengan obligados a licitar a todos los lotes del contrato, sólo está prevista en la normativa antes citada para supuestos en los que los servicios objeto del contrato corresponden principalmente a un subgrupo de actividad y al mismo tiempo presentan "singularidades" asimilables a tipos de servicios correspondientes a otros subgrupos diferentes del principal, en cuyo caso la clasificación exigible, además del subgrupo principal, incluirá como máximo, salvo casos excepcionales, un segundo subgrupo de entre aquellos, siempre que el importe de los servicios que dan lugar a su exigencia sea superior al 20 por 100 del importe del contrato.

El presente Informe se emite al amparo de lo dispuesto en el artículo 15 del Decreto 79/2000, de 30 de mayo, del Gobierno Valenciano, por el que se crea la Junta Superior de Contratación Administrativa de la Generalitat Valenciana, y no tendrá carácter vinculante. Por tanto, el órgano consultante podrá adoptar su decisión ajustándose o apartándose del criterio de la Junta, con la obligación de motivar su decisión en este último caso.

EL PRESIDENTE DE LA JUNTA
(Por sustitución, Art. 1.a) Orden de
11 de junio de 2001, DOGV 17/07/2001)


Carmela Cots Soler
VICEPRESIDENTA

LA SECRETARIA DE LA JUNTA


Margarita Vento Torres

APROBADO POR LA JUNTA SUPERIOR DE
CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA, en fecha 29
de julio de 2013.