Recurso 555/2021
Resolución 56/2022

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

Sevilla, 28 de enero de 2022.

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad **CAFFA4 COMUNICA S.L.U.** contra los pliegos que rigen el contrato de servicios de "Consultoría técnica especializada de apoyo en la gestión de fondos estructurales y de inversión europeos y fondos análogos del marco 2021-2027 a la Dirección General de Fondos Europeos y la red de coordinadores de fondos europeos de la Junta de Andalucía" (Expediente: contr 2020 0000528892 (21-17/SER-20)), promovido por la Consejería de Hacienda y Financiación Europea, este Tribunal en sesión celebrada el día de la fecha, ha adoptado la siguiente

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. El 22 de noviembre de 2021 se publicó en el perfil de contratante en la Plataforma de Contratación de la Junta de Andalucía el anuncio de licitación del contrato indicado en el encabezamiento de esta resolución. Igualmente se publicó en el Diario Oficial de la Unión Europea el 23 de noviembre de 2021.

El 23 de noviembre de 2021 se publica en el citado perfil de contratante nuevo anuncio por el que se corrige el error existente al consignar el valor estimado del contrato, el cual asciende a la suma de 19.856.625 ,50 euros.

SEGUNDO. A la presente licitación le es de aplicación 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 (en adelante LCSP). Igualmente, se rige por el Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público (en adelante Real Decreto 817/2009) y por 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, en cuanto no se opongan a lo establecido en la citada LCSP. Asimismo, por el Decreto-ley 3/2021, de 16 de febrero, por el que se adoptan medidas de agilización administrativa y racionalización de los recursos para el impulso a la recuperación y resiliencia en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía

TERCERO. El 13 de diciembre de 2021, se ha interpuesto recurso especial en materia de contratación contra los pliegos que rigen la licitación.

CUARTO. Mediante oficio de la Secretaría del Tribunal se da traslado al órgano de contratación del escrito de recurso y se le solicita que aporte el expediente de contratación y el informe sobre el recurso. La documentación requerida se ha recibido.

QUINTO. Mediante Resolución de 23 de diciembre de 2021, este Tribunal procedió, con relación a la solicitud de medida cautelar de suspensión del procedimiento de adjudicación realizada por la entidad recurrente, a denegarla por los motivos que en ella constan.

SEXTO. La Secretaría del Tribunal, dio traslado del recurso al resto de licitadoras, concediéndoles un plazo de 5 días hábiles siguientes a su recepción para que formularan las alegaciones que estimaran oportunas, no habiéndose presentado ninguna en el plazo concedido.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. Competencia.

Este Tribunal resulta competente para resolver en virtud de lo establecido en el artículo 46 de la LCSP y 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.

SEGUNDO. Legitimación.

Ostenta legitimación la entidad recurrente para la interposición del recurso dada su condición de interesada en la licitación, de acuerdo con el artículo 48 de la LCSP. En este sentido, siendo excepcionada por el órgano de contratación se aborda más adelante como fundamento de Derecho.

TERCERO. Acto recurrible.

Visto lo anterior, procede determinar si el recurso se refiere a alguno de los supuestos contemplados legalmente y si se interpone contra alguno de los actos susceptibles de recurso en esta vía, de conformidad con lo establecido respectivamente en los apartados 1 y 2 del artículo 44 de la LCSP.

En el presente supuesto el recurso se interpone contra los pliegos de un contrato de servicios cuyo valor estimado es superior a cien mil euros, convocado por un ente del sector público con la condición de Administración Pública, por lo que el acto recurrido es susceptible de recurso especial en materia de contratación al amparo de lo dispuesto en el artículo 44 apartados 1.a) y 2.a) de la LCSP.

CUARTO. Plazo de interposición.

En cuanto al plazo de interposición del recurso, el artículo 50.1 b) de la LCSP establece que *"El procedimiento de recurso se iniciará mediante escrito que deberá presentarse en el plazo de quince días hábiles. Dicho plazo se computará:*

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 se haya publicado en el perfil de contratante el anuncio de licitación, siempre que en este se haya indicado la forma en que los interesados pueden acceder a ellos. Cuando no se hiciera esta indicación el plazo comenzará a contar a partir del día siguiente a aquel en que se le hayan entregado al interesado los mismos o este haya podido acceder a su contenido a través del perfil de contratante.

En el supuesto analizado, el recurso presentado se ha interpuesto dentro del plazo legal señalado.

QUINTO. Preferencia en la tramitación del recurso especial ex lege.

El recurso se interpone contra actos derivados de una licitación financiada con fondos europeos, de tal modo que de acuerdo con el artículo 34 del Decreto-ley 3/2021, de 16 de febrero, por el que se adoptan medidas de agilización administrativa y racionalización de los recursos para el impulso a la recuperación y resiliencia en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía, la tramitación del presente recurso especial en materia de contratación tiene preferencia para su resolución por este Tribunal, pues éste expresa que lo tendrán siempre que "*se interpongan contra los actos y decisiones relacionados en el artículo 44.2 de la LCSP, que se refieran a los contratos y acuerdos marco que se vayan a financiar con fondos europeos*".

SEXTO. Alegaciones de las partes.

1. Alegaciones de la entidad recurrente.

Las alegaciones de la recurrente sobre el fondo del asunto, y en lo que se refiere a posibles infracciones de los pliegos se observa que comienza en los antecedentes de hecho. Sistemáticamente podemos diferenciar los siguientes motivos:

A. Alegación relativa a la injustificada no división del contrato en lotes.

Comienza en el antecedente de hecho segundo y tercero analizando el objeto del contrato, entendiendo que el pliego que rige el contrato supone dos objetos claramente diferenciados, como son por un lado los servicios de consultoría y por otro los de comunicación. Ya, en dicho antecedente realiza una alegación señalando que: "*Nada tienen que ver los servicios de comunicación con los de consultoría, por el objeto de los trabajos a desarrollar y por la formación y titulación de los profesionales que se requiere en cada uno (además de khow-how, herramientas de trabajo, interlocutores, ...).".*

Afirma que es conocedor de la justificación de la no división que se encuentra en la memoria justificativa, estimando que ésta, en cuanto a la justificación de la división de los lotes, es *"generalista"* en cuanto a la consideración del motivo de la coordinación, que es el que preside a su parecer la unidad del contrato que se pretende licitar. No obstante, admite que existe "*especialidad y complejidad de las tareas*", si bien estima que estos caracteres hacen necesaria la división de lotes.

Realiza una consideración de que, a su parecer con la división se obtendrá "*una mayor concurrencia*", "*una mayor calidad de las propuestas por ser realizadas por empresas propias del sector"* y *"unas ofertas económicamente más ventajosas".*

Aduce que "*se trata unos pliegos absolutamente atípicos en varios e importantes aspectos, pero sobre todo con prestaciones y ejecuciones diferentes, que pueden realizarse por empresas distintas y que no reviste especial dificultad la coordinación de las mismas por razón de su división en lotes".*

Estas alegaciones de fondo las realiza en los antecedentes prosiguiendo con el mismo motivo en el fundamento de Derecho segundo alegando la infracción del artículo 99.3 de la LCSP. Alega la doctrina de este Tribunal emitida en la resolución 97/2021 respecto de la necesaria justificación de la no división. Señala que: *"Los profesionales que componen una empresa de comunicación son normalmente: periodistas, publicistas, diseñadores, programadores web, editores audiovisuales, cámaras, etc.*

Los profesionales que componen normalmente una empresa de consultoría suelen ser normalmente: economistas, licenciados en derecho, analistas, ingenieros, etc.".

Admite que la "*Comunicación de los Programas Operativos es una obligación Reglamentaria recogida en:*

- Reglamento (UE) nº 1303/2013, de 17 de diciembre, por el que se establecen disposiciones comunes relativas a los Fondos EIE, en particular el cumplimento de los artículos 115, 116, 117 y el Anexo XII.

-Reglamento de Ejecución (UE) nº 821/2014 de la Comisión de 28 de julio de 2014, Capítulo II, Arts. 3 y 4 y Anexo II, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (UE) nº 1303/2013, en lo que se refiere a las características técnicas de las medidas de información y comunicación de las operaciones e instrucciones para crear el emblema de la Unión...".

Señala que "*de los 6 puntos que se requieren como ámbitos de trabajo en la presente licitación, uno de ellos el último (nº 6) se refiere exclusivamente a la comunicación:*
"Apoyo para el refuerzo en la comunicación y publicidad de los fondos EIE del actual marco 2014-2020 y los análogos del siguiente marco 2021-2027, gestionados por la Junta de Andalucía".
En él se pide se ejecuten acciones previstas en las estrategias de comunicación del actual marco financiero y se proponga un nuevo Plan de Comunicación para el siguiente marco financiero.
Este servicio es estrictamente de comunicación y nada tiene que ver con el resto de servicios requeridos del punto 1 al 5, que son servicios propios de empresas especializadas en consultoría de organismos públicos (apoyo en la gestión, asesoramiento, verificación, certificación... de los fondos).
El servicio requerido en el punto 6 es un servicio propio de una empresa de comunicación (ideación/creatividad, diseño, producciones audiovisuales, redes sociales, folletos, carteles, planificación de campañas...etc.)."

Continúa redundado en la idea cuando señala que, "*la creación (ideación, redacción y producción) de piezas de información y publicidad, como videos, cuñas de radio, anuncios en TV, perfiles en redes sociales...etc., su posterior planificación a través de los medios con las herramientas más adecuadas (rentabilidad mediante análisis del coste por impacto) y la evaluación de los impactos y cobertura requiere de una empresa de comunicación especializada".*

Afirma que "*resulta incongruente la mención en el PCAP sobre la justificación de la no división por lotes (pág. 63) aconsejando "la naturaleza del contrato, las distintas prestaciones que lo componen y la especialidad y complejidad del servicio aconsejan que sean prestados por un único contratista". Queda justificada nuestra reiteración en estos argumentos incomprensibles por parte del Órgano Contratante. En el Pliego de Prescripciones Técnicas, pagina 58, punto 6 (siempre se menciona la comunicación al final de todo en los pliegos, y de forma separada), se resumen los trabajos a realizar con respecto a las medidas de información y publicidad.".*
(…)
"Todas ellas requieren de un alto grado de conocimiento y especialización que nada tienen que ver con los servicios de gestión (auditorias, certificaciones, asesoramiento a la programación y ejecución, verificaciones...)".
(…)
"En definitiva, la comunicación es una materia claramente diferenciada de los servicios de apoyo a la gestión de los fondos europeos. Requiere de profesionales especializados y esta licitación no ha dado lugar a que se pueda concurrir la mayor empresa especializada en el sector (andaluza) de comunicación de fondos europeos en España: CAFFA4, con contratos desarrollados en varias regiones españolas desde el año 2002 e incluso para la Autoridad de Gestión de los Programas Operativos de Fondos Europeos (Ministerio de Hacienda) y sí multinacionales del Consulting que pueden perfectamente desarrollar los trabajos de 5 de los 6 apartados requeridos en el PPT".

"El artículo 116.4 g) LCSP exige que en el expediente de la licitación se recoja dicha decisión motivada de no dividir en lotes, que en nuestro caso se recoge de una manera parcial y arbitraria".

Fundamenta que*" la Directiva Europea 2014/24, en la que se basa el articulado al respecto de la ley, en su artículo 46, establece dentro del ámbito de decisión del órgano de contratación y de su discrecionalidad técnica, la decisión de no división. Pero ello no implica que dicha discrecionalidad no esté bajo control jurídico para analizar el fondo reglado, la arbitrariedad en la decisión, etc. La decisión de no dividir en lotes requiere motivación expresa mientras la división no. Por lo tanto, en el presente expediente se ha vulnerado la Ley por no incluir una motivación expresa y completa en dicha justificación".*

B. Alegación relativa a la injustificada tramitación de urgencia del procedimiento conforme al artículo 119 de la LCSP.

Apela al informe de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado de 11 de marzo de 2021, sobre la tramitación de urgencia de los procedimientos de licitación de los contratos que se vayan a financiar con fondos procedentes del Plan de recuperación, transformación y resiliencia, la cual concluye que "*el artículo 50 del Real Decreto-ley 36/2020, que tiene carácter básico según su Disposición Final Primera y resulta, por tanto, de aplicación a todo el Sector Público, configura la aplicación de la tramitación de urgencia como excepcional, de modo que no cabe de forma generalizada o automática para los contratos financiados con fondos procedentes del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia*".

La crítica verdaderamente se contiene específicamente en el Antecedente de hecho cuarto cuando señala que *"no se justifica la vía de urgencia en un contrato de ejecución de hasta 5 años (3+2) y que, sin embargo, dicha tramitación urgente dificulta gravemente o impide la participación en la licitación a muchas empresas, sin tener capacidad de establecer contactos o alianzas empresariales que posibiliten una mayor concurrencia en la contratación. Menos justificación aún para la ejecución de las acciones de comunicación requeridas en estos pliegos y relativas al actual marco financiero, definidas en la mencionada Estrategia y cuyas actuaciones de información y publicidad se pueden desarrollar hasta diciembre del 2023".*

C. Indefinición del objeto del contrato.

Señala en el antecedente de hecho quinto que no quedan bien definidas las tareas a desarrollar dando posiblemente lugar a ofertas muy dispares para los mencionados servicios de apoyo a la gestión:

"La evaluación de la gestión está incluida también como otro servicio a ejecutar en el presente contrato, cuando lógicamente es un servicio independiente a la de gestión, planificación y apoyo a más servicios contemplados en los pliegos. Es incongruente que la evaluación de la gestión la realice la misma empresa que planifica y gestiona."

Realiza una valoración de los artículos 28 LCSP, (vinculación a la realización de los fines institucionales propios del ente; planificación de las actuaciones; definición previa de la naturaleza y extensión de las necesidades que pretenden cubrirse a través de la contratación; adecuación del objeto del contrato a la satisfacción de las necesidades públicas. Idoneidad de su contenido; eficiencia que permita obtener el resultado más adecuado con el menor coste posible), 35.1.c. LCSP (definición del objeto del contrato), y art. 99 LCSP (que el objeto sea determinado). A su vez alega doctrina de tribunales administrativos de recursos contractuales.

Finalmente señala en el fundamento de Derecho 2.3 que "*del examen del objeto del contrato y de la organización del servicio, entendemos que el órgano de contratación no ha realizado una descripción de los mismos con la debida claridad y definición. Estamos hablando de un contrato por valor de 19.856.625,50 €, más IVA, en el que hay un altísimo grado de indefinición de las tareas a realizar por el contratista".*

2. Alegaciones del órgano de contratación.

A. En cuanto a la legitimación el órgano aduce que conforme al art. 48LCSP.

Alude en primer lugar a que la resolución 2/2017 de 17 de enero, del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales citada por la recurrente, se basa en una cláusula del pliego que le impide participar en condiciones de igualdad, si bien la recurrente no impugna ninguna cláusula discriminatoria del pliego en concreto, sino la insuficiencia de la justificación del órgano de contratación para fijar un único objeto del contrato sin división en lotes. De este modo señala que: *"La recurrente no ha dicho qué es lo que le impide presentarse a la oferta, tan sólo cita que su objeto social es el de la comunicación en el que tiene gran experiencia; entendemos que esta cualidad le hubiera resultado muy apropiada para buscar sinergias con otras empresas, pero nada de esto ha descrito en el recurso, ni tampoco por qué no ha buscado fórmulas para completar su especialidad con otras capacidades".*

Concluye señalando que la recurrente no está legitimada para recurrir dado que no ha quedado acreditado su interés legítimo.

B. Alegaciones respecto de la justificación de la no división en lotes.

Alega que se encuentra debidamente justificada "*en la página 13 de la Memoria, donde hay un apartado que específicamente que responde al título de "Motivación de su no división en lotes"*, así como también en el apartado <<"*1. Antecedentes" dónde se describe ampliamente la situación excepcional que motiva la decisión y en el apartado 2 de la misma, dónde se explica la "Necesidad a satisfacer con la contratación, la insuficiencia de medios y el objeto del contrato". De la misma forma en las páginas 62 y 63 del PCAP se dedica otro apartado específico a la "Justificación de la no división en lotes del contrato>>.*

Señala que en el apartado 1 de los Antecedentes de la Memoria Justificativa del Contrato se encuentran los motivos válidos que "*han impulsado la decisión de realizar este contrato como se recoge en el art.28 LCSP, y que permiten calificar la situación como excepcional, por:*

- *El notable incremento incremento de la asignación de Fondos Europeos durante el ejercicio 2021 la cual es inaudita en la historia debido a la coyuntura sanitaria, social y económica.*
- *La necesidad de absorción de los fondos por parte de los servicios públicos, sectores productivos y ciudadanos en general lo que afecta a los Intereses Generales de la Administración y la ciudadanía.*
- *Mantenimiento del mismo plazo de absorción para estos fondos que para el cierre del período 2014-2020 durante los próximos ejercicios.*
- *La elaboración y puesta en marcha de la programación del nuevo Marco 2021-2027 durante el ejercicio 2022 y 2023.*
- *La complejidad de la estructura organizativa necesaria para la absorción de los Fondos y la interrelación e interdependencia de las distintas fases de la gestión.*

Hace referencia la explicación que se realiza en los apartados específicos de la <<*"Memoria, páginas 13 y 14, y de los Pliegos de cláusulas administrativas particulares, páginas 62 y 63, relativas a la motivación, para analizar la plena aplicación del artículo 99.3. b), donde se exige que "…la realización independiente de las diversas prestaciones comprendidas en el objeto del contrato..." dificultaría "… la correcta ejecución del mismo desde el punto de vista técnico…" y que "… el riesgo para la correcta ejecución del contrato proceda de la naturaleza del objeto del mismo…". >>.*

Efectivamente, se trata de conseguir la Unidad de Acción en la coordinación de las decisiones, con el fin de acortar los tiempos que conllevaría la existencia de varios coordinadores si se hubiera decidido la división en lotes ya que cada lote es un contrato de acuerdo con el apartado 7 del artículo. 99 de la LCSP, y sería necesario coordinar de forma individual cada uno de ellos. En los lugares mencionados de la Memoria y los Pliegos tenemos la justificación no generalista y sí concreta y extensa de la existencia de las circunstancias a que se refiere el art.º 99.3.b) para no dividir el objeto del contrato en lotes bajo el riesgo de que al hacerlo no se alcance el objeto del contrato motivado, como hemos dicho, por las circunstancias excepcionales de la actual coyuntura a la que hemos hecho referencia:

"En suma, la naturaleza del objeto del contrato, las distintas prestaciones que lo componen y la especialidad y complejidad del servicio aconsejan que sea prestado por un único contratista al fin de garantizar la correcta ejecución del contrato bajo una única dirección, coordinación y ejecución. Al ser todas las tareas interdependientes y estar íntimamente relacionadas entre sí, la realización del contrato por una multitud de contratistas diferentes haría sumamente compleja y, prácticamente imposible, la consecución de las necesidades y objetivos que motivan el presente contrato. A la vista de lo anterior, y de conformidad con el art. 99.3.b) de la LCSP, procede la no división en lotes del presente contrato en base a la naturaleza de su objeto consistente en la prestación de servicios de consultoría especializada para un apoyo ágil, uniforme y coordinado a la gestión de fondos estructurales y de inversión europeos en Andalucía, y los fondos análogos del marco 2021-2027, motivado en la necesidad de prestar el apoyo a la Dirección General de Fondos Europeos en esta materia, lo que podría verse imposibilitado por su división en lotes y la ejecución por una pluralidad de contratistas diferentes, restándole la agilidad y el dinamismo requeridos por las circunstancias excepcionales de la actual coyuntura".

Señala que la *"necesidad de mantener la Unidad del Objeto del Contrato sin división de lotes"* se encuentra en la *"inexistencia de un sistema de gestión integrado de la gestión de los Fondos Europeos"* y que la relación de los Gestores y la Dirección General de Fondos Europeos no se rigen por razones de jerarquía orgánica, *"existiendo además una gran dispersión entre ellos".*

Señala de forma enumerada las ventajas de la unidad:

"- Integración de la información sobre la ejecución de las operaciones de las 22 áreas de coordinación de Gestores de las diferentes Consejerías y APEs para el seguimiento mensual de la Planificación (Plan Rector).
- Planificación mensual de las acciones de Comunicación para dar visibilidad inmediata a las ayudas.
- Evaluación continua integrada de todas las fases de ejecución de fondos.
- Transmisión de las incidencias a la Dirección del Proyecto de manera centralizada, acortando el tiempo de respuesta a las incidencias encontradas.
- Apoyo centralizado a la obtención de los microdatos de los indicadores y evaluación de los sistemas de gestión de indicadores.
- Detección inmediata de posibles déficits de conocimiento y formación para la gestión por parte de nuevos gestores de fondos europeos.

- Detección de las necesidades de información de los ciudadanos para su atención de manera centralizada en plataforma multicanal.

Como conclusión, diremos que la decisión de no realizar división en lotes permite comparativamente la mejora de la eficiencia global del proyecto mediante esta forma de contratación, porque facilita la adopción de medidas inmediatas, al no requerir coordinación de múltiples responsables externos".

Adjuntan un anexo con relación a cuatro contratos de oficinas técnicas de la Comisión Europea, uno de la Dirección General (DG) de Asuntos Marítimos y Pesca para la gestión del Fondo Europeo Marítimo de Pesca y de Acuicultura de 2021), uno de la D.G. de Agricultura y Desarrollo Rural para el apoyo a la gestión del FEADER y dos de la D.G. Medio Ambiente para el apoyo integral a la gestión del programa LIFE. En todos ellos las prestaciones son múltiples, pero para tener unidad de acción se realiza un solo contrato. En todos ellos se incluyen tareas de información y comunicación, a efectos de contestar a la alegación realizada en el recurso de que el tratamiento en unidad de objeto de prestaciones de servicios de consultoría y comunicación no es un hecho insólito.

C. Alegaciones respecto de la justificación de la tramitación de urgencia.

Señala que la misma se encuentra en la página 15 de la Memoria, en el apartado 3, relativo al procedimiento de licitación y justificada en la <<*excepcionalidad de la situación y la necesidad de impulsar las acciones estratégicas cuanto antes, con el fin de "… maximizar la ejecución de los Fondos correspondientes a los Programas Operativos Regionales, competencia de la Junta de Andalucía, así como a los Programas Plurirregionales donde participa la Administración autonómica, no sólo como instrumento de política económica, sino también como elemento fundamental para la transformación del tejido productivo de Andalucía y evitar el riesgo de pérdida de recursos para nuestra Comunidad Autónoma, dada la importancia que tanto la política económica, social y presupuestaria de la Junta de Andalucía tienen de estos Fondos", puesto que "Tal y como se ha expuesto con anterioridad, los fondos dotados por la Unión Europea para hacer frente a la presente crisis también tienen una variable socioeconómica de gran importancia, suponiendo un recurso esencial para la reactivación de los sectores productivos y el refuerzo de la cohesión social. En este contexto es de resaltar la importancia de que empresas, pymes y autónomos andaluces puedan acceder cuanto antes a los fondos europeos de recuperación*">>.

Señala además en la memoria y también en el informe al recurso que la urgencia **"***viene determinada por los tiempos de cierre del Período 2014-2020 de los Programas Operativos FEDER, FSE y FEMP durante los ejercicios 2022/2023, y del PDR durante 2024/2025. Y por la necesidad de hacer simultáneamente, la Programación del Período 2021-2027 de FEDER y FSE+, cuyos Programas Operativos deben estar aprobados por Decisión de la Comisión antes de la finalización del ejercicio 2022 para evitar la pérdida de fondos, por lo que se habrán de presentar de forma oficial lo antes posible durante el año 2022".*

El informe al recurso determina que:

<<*El procedimiento empleado se realiza en términos de igualdad para todos los posibles licitadores y la convocatoria no ha quedado desierta, presentándose cuatro proposiciones al proceso de selección, varias de ellas en UTE o previendo la subcontratación con empresas de semejante objeto al de la recurrente. El recurrente no explica cuál ha sido el perjuicio que el procedimiento de urgencia le ha causado a él en comparación con los restantes operadores, por lo que consideramos que no debe ser tenido en cuenta este argumento por el Tribunal en su Resolución*>>.

D. Sobre la indeterminación del objeto del contrato.

Se remite al apartado 1 de la Memoria (páginas 8 a 13), donde se define el objeto del contrato. Además, apunta al apartado 2 del PPT (páginas 8-15) que se dedica al objeto del contrato y en su apartado 3, páginas 15 a 27, se dedica a la organización del servicio, detallando los órganos coordinadores, el equipo de trabajo con qué debe contar el contratista para las prestaciones del contrato, su perfil profesional, etc.

Señala que las entidades mercantiles que han concurrido al proceso de selección han podido presentar sus ofertas con perfecto conocimiento de las prestaciones que se le requieren. Por último, se refiere a la contradicción en la que incurre la recurrente cuando afirma que: *"parece especialmente grave que la evaluación de la gestión esté incluida también como otro servicio a ejecutar en el presente contrato, cuando lógicamente es un servicio independiente a la de gestión, planificación y apoyo a más servicios contemplados en los pliegos. Es incongruente que la evaluación de la gestión la realice la misma empresa que planifica y gestiona". La evaluación que deberá apoyar el contratista, según se comprueba en el ámbito de trabajo 2, referente al Objeto del contrato, es la de los Programas Operativos 2014-2020 y los programas de los fondos análogos del marco 2021-2027, y no la de la gestión propiamente dicha de los fondos por él mismo, la cual no se incluye como prestación a contratar".*

SÉPTIMO. Consideraciones del Tribunal

Procederemos a abordar a continuación las distintas cuestiones que se suscitan, si bien con relación a un orden lógico.

1. Sobre la legitimación del recurso especial.

Si bien es cierto que no se explicita ninguna infracción del pliego que, en atención a las circunstancias intrínsecas de la recurrente, y que, de forma motivada, suponga poder apreciar una limitación a la concurrencia de ésta, de la exposición detallada que realiza puede desprenderse su legitimación. Así consta en su recurso especial que "*la comunicación es una materia claramente diferenciada de los servicios de apoyo a la gestión de los fondos europeos*", estimando que "*requiere de profesionales especializados y esta licitación no ha dado lugar a que se pueda concurrir la mayor empresa especializada en el sector (andaluza) de comunicación de fondos europeos en España: CAFFA4, con contratos desarrollados en varias regiones españolas desde el año 2002 e incluso para la Autoridad de Gestión de los Programas Operativos de Fondos Europeos (Ministerio de Hacienda) y sí multinacionales del Consulting que pueden perfectamente desarrollar los trabajos de 5 de los 6 apartados requeridos en el PPT"*. A ello hay que añadir, su interés dado que anteriormente manifiesta que ha resultado adjudicataria de contratos de comunicación de los servicios que se integran en el objeto único del contrato. Es decir, manifiesta implícitamente que la unidad de contrato y la no división no le permite concurrir directamente a la licitación. Por ello la causa de inadmisión señalada por el órgano de contratación debe desestimarse.

2. Sobre la falta de división del contrato: estudio de su idoneidad y justificación.

A. Previa.

La regla general en la LCSP es la división en lotes, tal y como dispone el artículo 99.1. No obstante, y con carácter previo, se debe poner de relieve que el objeto de los contratos del sector público deberá ser determinado. Este mandato no es sino una incorporación del Derecho común, básico para la regulación de todo tipo de contratos

cuya expresión se encuentra en el artículo 1273 del Código Civil. La carencia de esta determinación conlleva la nulidad del contrato.

La LCSP actual, no configura ya los lotes como posibilidad, en atención a que éstos tengan una funcionalidad, sino que es la regla general, de tal modo que establece dos posibles motivos para justificar la no división en lotes. La configuración del objeto del contrato y su división en lotes parte de la discrecionalidad del órgano de contratación para elaborar los lotes de acuerdo con sus necesidades y funcionalidades.

En este sentido, a efectos de circunscribir el debate establecido por las partes, y con relación a la determinación del objeto del contrato, traemos a colación el Acuerdo 3/2016, de 8 de enero del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón que ya determinaba que es a "*la luz de los principios de libertad de acceso de los licitadores, no discriminación e igualdad de trato de los candidatos como deben redactarse e interpretarse los pliegos de prescripciones técnicas*", y con estos parámetros saber que "*las prescripciones técnicas incluyen aquellas instrucciones de orden técnico con arreglo a las cuales debe ejecutarse la prestación objeto del contrato , y que por lo tanto implican los estándares mínimos que debe reunir dicho producto, así como de las prestaciones vinculadas al mismo. Estas prescripciones técnicas contenidas en los pliegos son las únicas a las que deben atenerse los poderes adjudicadores a la hora de adjudicar. Ahora bien, el órgano de contratación, teniendo en cuenta estos parámetros interpretativos, goza de libertad para definir y determinar el objeto del contrato para satisfacer, del modo más eficaz y eficiente, las necesidades que se le planteen".*

En este sentido, debe interpretarse la discrecionalidad de la Administración a la vista del artículo 1 de la LCSP, con relación a los principios de eficiencia y buena administración, así como el respeto del objeto de las necesidades administrativas que deberá cubrirse por el órgano de contratación y no por la recurrente (Resolución 109/2018, 25 de abril, FD5, de este Tribunal). Así pues, es a la vista del objeto contractual y de las necesidades administrativas que el mismo trata de satisfacer, el prisma sobre el que se ha de examinar la correcta justificación o no de la división del contrato. La justificación técnica de tales necesidades[1] y de la unidad de objeto, corresponde al órgano de contratación, conocedor de las necesidades administrativas que demanda la Administración y conocedor también del mejor modo de satisfacerlas, siendo quien debe configurar el objeto del contrato atendiendo a esos parámetros, sin que esta discrecionalidad en la conformación de la prestación a contratar pueda ser sustituida por la voluntad de los licitadores y sin que la mayor o menor apertura a la competencia de un determinado procedimiento de adjudicación tenga que suponer en sí misma una infracción de los principios de competencia, libre acceso a las licitaciones e igualdad y no discriminación, cuando encuentra su fundamento en las necesidades o fines a satisfacer mediante la contratación de que se trate.

Esta doctrina no solo es sostenida por este Tribunal, así lo señalaba ya el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (Resolución 244/2016, de 8 de abril[2]), cuando expresa que *"el contrato debe ajustarse a los objetivos que la Administración contratante persigue para la consecución de sus fines, correspondiendo a esta apreciar las necesidades a satisfacer con el contrato y siendo la determinación del objeto del contrato una facultad discrecional de la Administración, sometida a la justificación de la necesidad de la contratación "*. Por ello, señala el citado Tribunal que "*la pretensión de la recurrente no puede sustituir a la voluntad de la Administración en cuanto*

1 Resoluciones 295/2016, de 18 de noviembre, y 203/2017, de 13 de octubre.

2 También la Resolución nº 249/2016, de 14 de octubre: "*no puede ser en modo alguno sustituida por la voluntad de los licitadores, puesto que estos no intervienen en la fase previa de determinación del alcance y extensión de las necesidades públicas -lo cual solo compete al órgano de contratación -, sino únicamente en la fase posterior de satisfacción de dichas necesidades a través de la adjudicación del contrato a la oferta económicamente más ventajosa y en la posterior ejecución de la prestación. Además, la mayor o menor apertura a la competencia de un determinado procedimiento de adjudicación no supone en sí misma una infracción de los principios de competencia, libre acceso a las licitaciones e igualdad y no discriminación, cuando encuentra su fundamento en las necesidades o fines a satisfacer mediante la contratación de que se trate*".

a la configuración del objeto del contrato y a la manera de alcanzar la satisfacción de los fines que la Administración persigue".[3]

La discrecionalidad técnica también se encuentra reconocida por la doctrina, unánime en considerar que corresponde al órgano de contratación la decisión motivada sobre la configuración del objeto del contrato, si bien, acompañada de una justificación racional (Resoluciones 138/2012, 143/2012, 187/2012 o 227/2012 del TACRC). 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 (Resolución del TACRC 756/2014, de 15 de octubre).

Esta faculta discrecional tiene su procedencia en el Considerando 78 de la Directiva 2014/4, cuando afirma que "*el poder adjudicador debe estar obligado a estudiar la conveniencia de dividir los contratos en lotes, sin dejar de gozar de la libertad de decidir de forma autónoma y basándose en las razones que estime oportunas, sin estar sujeto a supervisión administrativa o judicial*". Esta discrecionalidad supone poder acordar no dividir el contrato en lotes y como poder adjudicador actuar dentro de su libertad para la configuración del contrato, sin infringir nunca los límites de la misma.

En este sentido, marcamos también como una pauta más para abordar la cuestión, por ser clarificador, el Acuerdo del Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de la Comunidad Autónoma del País Vasco (Resolución nº17/2018, de 30 de enero). Señala que el fundamento descansa en la *"optimización y eficiencia del servicio, en una organización coherente, una responsabilidad única, aclarando también que no supone una restricción de la competencia, ni merma la participación de pequeñas empresas".* De este modo, los motivos para la no división descansan en el Considerando 78 de la Directiva 2014/24, esto es, hacer la ejecución del contrato excesivamente difícil u onerosa desde el punto de vista técnico y que la necesidad de coordinar a los diferentes contratistas para los diversos lotes podría conllevar gravemente el riesgo de una deficiente ejecución del contrato.

Este Tribunal finalmente ha señalado, analizando la no división del contrato[4], que, visto el considerando 78 y artículo 46.1 de la Directiva 2014/24/UE, ésta optaba por hacer recaer sobre los poderes adjudicadores la obligación de justificar la no división en lotes. Este Tribunal, recordando su criterio representado en la Resolución 249/2016, de 14 de octubre, ha mencionado que *"(...) es el órgano de contratación el que, conocedor de las necesidades administrativas que demanda la Administración y conocedor también de las limitaciones de su presupuesto, debe configurar el objeto del contrato del modo que mejor satisfaga el interés público perseguido con el contrato*". La Resolución 318/2016 de 7 de diciembre, señala ante la impugnación de una agrupación, que integraba "*lotes de bienes distintos que podían haber sido objeto de adjudicación independiente y entre los que no existe la interdependencia"* a que aludía el PCAP, señalaba que *"con la agrupación se ha evitado el fraccionamiento o división, y ni el pliego ni ningún otro documento del expediente ha justificado la decisión de no dividir o lo que es lo mismo, la decisión de acumular, motivación que resulta obligatoria a la luz del artículo 46.1 de la Directiva*". Es decir, si bien no hubo extralimitación en la discrecionalidad, sí se le obligaba a justificar su decisión bien en el propio pliego y/o expediente de contratación.

Según doctrina del TACRC[5] recordando el efecto directo de la Directiva 2014/24/CE, precisó el alcance de tal obligación de motivación, en relación con la validez de los pliegos, y quedando fijada su postura en que deberá quedar constancia en el expediente de las principales razones que inducen al órgano a no dividir el contrato en

3 En el mismo sentido se pronuncia la Sentencia del Tribunal General de la Unión Europea de 10 de noviembre de 2017 (asunto T-688/15).
4 Resolución 318/2016 de 7 de diciembre de 2016.
5 Resoluciones 230/2018, 684/2017, 408/2017 y 814/2016.

lotes, así como por las que "*no sería conveniente dividir el contrato en lotes*" (Considerando 78 de la Directiva 2014/24/UE), para su control por las autoridades de contratación, pero no, por no obligarlo la Directiva, que este informe haya de estar necesariamente incluido en el expediente en el momento de publicitarse los pliegos. [6]

El TACRC[7] igualmente ha reconocido que la Directiva 2014/24/UE establece un cambio de planteamiento en la regulación de la división de los contratos públicos en lotes con la finalidad, declarada en su Considerando 78, de adaptar la contratación pública a las necesidades de la PYMES, para dividir los grandes contratos en lotes, de forma que se facilite la participación de éstas. Si bien siendo claro que el artículo 46 de la Directiva comunitaria, no impone a los poderes adjudicadores la obligación de dividir los contratos en lotes, sino que les anima a hacerlo, en beneficio de las PYMES, cuando las circunstancias (que corresponde valorar al poder adjudicador) lo permitan, y a motivarlo en otro caso y ello, bien en el pliego, bien en un informe específico, al que alude el artículo 84 de la Directiva. Se apunta pues hacia una discrecionalidad en la configuración del objeto, pero, no obstante, ésta encuentra límites de apreciarse que con esa decisión se restringe la competencia para que tan solo una licitadora o pocas pudieran participar en el proceso selectivo. Esta idea quedó reflejada en la resolución del recurso especial para el que *"únicamente en el caso de que la agrupación en un solo contrato de varios objetos o la no división en lotes del mismo supongan una vulneración del principio de libre concurrencia, cabría apreciar la necesidad de aplicar de forma imperativa tal fraccionamiento"* (Resolución 171/2016, de 14 de septiembre del TACPCMad).

B. Sobre las circunstancias concurrentes en nuestro caso.

Las premisas determinadas en la consideración anterior deben ser aplicadas a nuestro supuesto concreto, abordando por tanto, si dentro de esa discrecionalidad que posee el órgano de contratación respecto de la posibilidad de ajustar el objeto del contrato conforme a las necesidades administrativas se ha cumplido en la decisión de no dividir en lotes, es decir, si existe la necesaria motivación, ya sea en la memoria o en documentos del expediente administrativo, de los que deriven esa necesidad de no fraccionar.

En primer lugar, en cuanto a la justificación de la no división en la memoria se expresa lo siguiente en las páginas 13 y 14, de 30:

"Los servicios del presente contrato requieren de una actuación coordinada, bajo un enfoque integrado y homogéneo que garantice eficiencia, agilidad y capacidad de reacción en la gestión de los fondos europeos por parte de la Dirección General de Fondos Europeos, dada la ingente dotación de recursos comunitarios adicionales transferidos a Andalucía como consecuencia de la crisis de la COVID-19 y la coincidencia con los trabajos de elaboración y configuración de los programas del marco 2021-2027. La necesidad de contar con una consultoría técnica especializada en fondos que preste servicios de apoyo a la Dirección de forma coordinada y estratégica justifican la no división del contrato en lotes conforme al art. 99.3.b) de la LCSP.

Todas las actuaciones que constituyen el objeto de este contrato están interrelacionadas entre sí y obedecen a una estrategia única y común que requiere una única dirección, coordinación y ejecución, que garanticen la eficacia y la eficiencia de los recursos destinados a esta contratación en un corto período de tiempo.

6 Señala que no existiendo ese informe expreso, específico y singular, no se produce la nulidad de los pliegos ni es una actuación arbitraria la decisión tomada por el órgano de contratación , toda vez que se justifica el objeto único el contrato como un servicio único e integral en la Memoria justificativa del gasto para la prestación que figura en el expediente de contratación de manera que las razones para no dividir el contrato en lotes existen y podrían hacerse explícitas a los efectos del artículo 84 de la Directiva..
7 Resoluciones 379/2016, de 13 de mayo y 530/2016, de 8 de julio.

En lo relativo al fomento de la ejecución del marco en curso 2014-2020, de las conclusiones del primer análisis a realizar para la elaboración del Plan Rector se derivarán cambios inmediatos del modelo de gestión que deberán ser implantados a nivel de órgano gestor mediante formaciones específicas y muy dinámicas. Estas modificaciones alterarán no solo la gestión sino también la distribución de los recursos financieros mediante reprogramaciones basadas en sus consiguientes estudios de reprogramación, los cuales incluirán también los cambios necesarios en materia de indicadores que permitan alcanzar los objetivos cualitativos fijados por los programas operativos.

Asimismo, de la posterior ejecución del Plan Rector y gracias al refuerzo de la estructura de seguimiento surgirán y se identificarán incidencias y situaciones que deberán resolverse mediante ulteriores modificaciones del modelo de gestión. Estas incidencias surgirán, por ejemplo, de los análisis de calidad de los sistemas de gestión de indicadores, los cuales serán esenciales para asegurar la certificación de las actuaciones y lograr la correcta absorción de fondos. Del análisis de la viabilidad para alcanzar y certificar los indicadores propuestos también derivarán cambios en la programación tanto desde un punto de vista cualitativo como cuantitativo que deberán ser incorporados mediante modificaciones adicionales de los programas.

Asimismo, estas reprogramaciones requerirán de estudios de política pública adicionales que valoren la idoneidad de incorporar nuevas iniciativas que permitan alcanzar los objetivos propuestos, amén de valorar el impacto de las ya ejecutadas, para lo que también serán necesarias evaluaciones de impacto y resultados. De estos dos tipos de estudios se derivarán modificaciones inmediatas y cambios adicionales en la gestión que requerirán de entrenamiento, formación y seguimiento ad hoc.

Como se ha visto, estos cambios generarán a su vez nuevas iniciativas, así como modificaciones en las actuaciones cofinanciadas que habrá que publicitar y comunicar de forma dinámica y eficaz para fomentar su conocimiento y acceso por parte de la ciudadanía andaluza. Es por ello esencial que la comunicación e información esté integrada con la planificación y seguimiento de la ejecución de los programas a todos los niveles, retroalimentándose de forma continua. Así pues, la comunicación de los fondos dará una información esencial sobre la acogida por parte de la ciudadanía de las líneas de ayuda y actuaciones cofinanciadas, información que deberá alimentar la configuración y ejecución de los programas. Adicionalmente, las acciones de comunicación, información y publicidad están también destinadas a identificar proyectos de impacto y buenas prácticas que deberán ser puestas en valor para fomentar su uso y potenciar la transferencia del conocimiento generado. Esta transferencia de conocimiento se realizará no solo de cara a la ciudadanía, sino también hacia la propia administración de la Junta de Andalucía, suponiendo una información adicional que deberá ser utilizada para perfeccionar la implementación de la programación.

Todas estas actuaciones relativas a los programas operativos del periodo 2014-2020 deberán realizarse en estrecha colaboración y constante intercambio con los trabajos de elaboración e implementación del nuevo marco 2021-2027, facilitando su puesta en marcha ya que no debemos olvidar que ambos períodos de programación convivirán durante los ejercicios 2021, 2022 y 2023 para los fondos FEDER, FSE y FEADER, extendiéndose a 2024 y 2025 para este último (FEADER).

En suma, la naturaleza del objeto del contrato, las distintas prestaciones que lo componen y la especialidad y complejidad del servicio aconsejan que sea prestado por un único contratista al fin de garantizar la correcta ejecución del contrato bajo una única dirección, coordinación y ejecución. Al ser todas las tareas interdependientes y estar íntimamente relacionadas entre sí, la realización del contrato por una multitud de contratistas diferentes haría sumamente compleja y, prácticamente imposible, la consecución de las necesidades y objetivos que motivan el presente contrato. A la vista de lo anterior, y de conformidad con el art. 99.3.b) de la LCSP, procede la no división

en lotes del presente contrato en base a la naturaleza de su objeto consistente en la prestación de servicios de consultoría especializada para un apoyo ágil, uniforme y coordinado a la gestión de fondos estructurales y de inversión europeos en Andalucía, y los fondos análogos del marco 2021-2027, motivado en la necesidad de prestar el apoyo a la Dirección General de Fondos Europeos en esta materia, lo que podría verse imposibilitado por su división en lotes y la ejecución por una pluralidad de contratistas diferentes, restándole la agilidad y el dinamismo requeridos por las circunstancias excepcionales de la actual coyuntura".

En este último apartado observamos que implícitamente se deriva lo que el órgano de contratación señala en el informe al recurso especial, a la vista de las competencias que tiene la Dirección General de Fondos Europeos, es decir que no existe un sistema de gestión integrado de la gestión de los Fondos Europeos, de tal modo que la unidad de ejecución se hace esencial para cohesionar la relación de los gestores y la Dirección General de Fondos Europeos, pues como señala no se rigen por razones de jerarquía orgánica.

Por otra parte, observamos otra referencia a la no división del contrato en el Anexo I del pliego de cláusulas administrativas particulares, por remisión de la cláusula 2 (PCAP) señala en el apartado 6:

"Justificación de la no división del contrato en lotes". Ahí se repite el mismo contenido de la memoria reproducido.

Estimamos ya con esta justificación suficientemente motivada la elección realizada por el órgano de contratación, pues atiende con carácter concreto a lo que hemos subrayado. Pero no es ésta la única justificación contenida, pues consideramos que la memoria contiene otra serie de justificaciones que hacen ver la dificultad de la tarea que supone el control de ejecución del presente contrato, así como determinan la interdependencia entre las funciones de consultoría y de comunicación cuando a los efectos del artículo 28 de la LCSP, sobre la necesidad, idoneidad y eficiencia del contrato en el apartado 1 señala que la decisión de realizar este contrato lo califican de "*situación como excepcional*", por una serie de motivos que a su vez justifican el tratamiento del objeto como una unidad que no le hace parangonable con lo anteriormente realizado atrás, es decir motiva, un cambio en algo que podríamos considerar como un precedente en la discrecionalidad administrativa respecto de la opción elegida a la hora de justificar la elección de un objeto de contrato. Estimamos que los motivos son patentes y ostensibles para determinar justificada la elección de que no se divida el contrato. De este modo lo motiva la configuración de un único contrato que conlleve distintos tipos de prestaciones:

a) "El notable incremento de la asignación de Fondos Europeos durante el ejercicio 2021 la cual es inaudita en la historia debido a la coyuntura sanitaria, social y económica."
b) "La necesidad de absorción de los fondos por parte de los servicios públicos, sectores productivos y ciudadanos en general lo que afecta a los Intereses Generales de la Administración y la ciudadanía".
c) "Mantenimiento del mismo plazo de absorción para estos fondos que para el cierre del período 2014-2020 durante los próximos ejercicios".
d) "La elaboración y puesta en marcha de la programación del nuevo Marco 2021-2027 durante el ejercicio 2022 y 2023".
e) "La complejidad de la estructura organizativa necesaria para la absorción de los Fondos y la interrelación e interdependencia de las distintas fases de la gestión".

Este Tribunal en un supuesto similar llego a tal conclusión (cuando en ese caso ni siquiera estaba la justificación en el PCAP, como si ocurre en este caso). La resolución 203/2017, señalaba lo siguiente: "*Así pues, hemos de concluir que el órgano de contratación se ha ajustado a las exigencias del artículo 46.1 de la Directiva, pues la motivación de la no división obra en la memoria justificativa del suministro inserta en el expediente de*

contratación, siendo este un medio adecuado para efectuar la justificación y por el que ha optado el legislador español en su función de trasposición de la Directiva. En tal sentido, aunque pendiente de aprobación definitiva y publicación oficial, el artículo 99 del actual Proyecto de Ley de Contratos del Sector Público viene a señalar que "(..) 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". Asimismo, la motivación expresada en la memoria resulta, a juicio de este Tribunal, suficiente y adecuada al considerando 78 de la Directiva en cuanto prevé, como una de las razones de la unidad del suministro, la operatividad en la gestión del contrato, toda vez que la existencia de un único interlocutor permite la unificación de repuestos, de garantía y de mantenimiento, facilitando también la utilización de los bienes por parte del personal sanitario y auxiliar".

La pretensión de la recurrente, establece su propia motivación para la división por lotes del contrato, en sus alegaciones del recurso, sin embargo, a la vista de las circunstancias, una vez analizada la motivación que consta en el propio expediente podemos considerar que lo que trata la recurrente es precisamente aquello que no puede pretenderse existiendo motivación suficiente. Es decir, la recurrente pretende sustituir 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 persigue. A la vista de la fundamentación otorgada, no puede sino desestimarse el recurso pues sería tanto como no permitir ante la excepcionalidad además mostrada que no tuviera libertad de decidir de forma autónoma. Las razones de optimización y eficiencia del servicio, de una organización coordinada y una responsabilidad única, habiendo aclarado que no ha supuesto una restricción de la competencia, dado que informa de que se han presentado hasta cuatro entidades licitadoras no mermando tampoco la participación de pequeñas empresas, sino que la necesidad de contratación es la que determina la necesaria solvencia que haya de exigirse. Se considera justificada que la ejecución del contrato sería difícil e innecesariamente compleja desde el punto de vista técnico por la necesidad de coordinar a los diferentes contratistas en diversos lotes dado que podría conllevar gravemente el riesgo de una deficiente ejecución del contrato.

A ello hay que sumar que se pone de relieve que la comunicación de los Programas Operativos es una obligación reglamentaria tal y como ha admitido la recurrente.

En suma, queda acreditado que, en este caso, el órgano de contratación que conoce las necesidades administrativas que demanda la Administración ha determinado motivadamente y de forma coherente la razón por la que ha optado, dentro de su potestad discrecional a no dividir el objeto del contrato en lotes conforme al 99.3 apartado b) de la LCSP. Partiendo de estas premisas además no puede acogerse el alegato de la recurrente de que la no división del objeto restringe injustificadamente la concurrencia y ello no solo porque se haya motivado tal extremo en el expediente, sino porque la afirmación realizada se ha visto corroborada con el hecho objetivo de que, según el listado de licitadores facilitado a este Tribunal, se han presentado cuatro ofertas a esta licitación.

Procede, pues, desestimar este motivo del recurso.

3. Sobre la idoneidad de la tramitación de urgencia.

La página 15 de la Memoria, en el apartado 3, relativo al procedimiento de licitación contempla la justificación de la urgencia. En la norma autonómica se plantea de distinta forma, pues se recoge con carácter taxativo para los procedimientos que tramite la Administración autonómica cuando afecten a la gestión de proyectos financiables

con fondos europeos (como el presente contrato), así como a cualquier actividad de la Administración de la Junta de Andalucía relacionada con aquellos proyectos. El artículo 6 apartado 1 del Decreto-ley 3/2021 señala:

"1. *Se declara la aplicación de la tramitación de urgencia, en los términos previstos en el artículo 33 de la Ley 39/2015[8], de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, de los procedimientos administrativos cuando afecten a la gestión de proyectos financiables con fondos europeos, así como a cualquier actividad de la Administración de la Junta de Andalucía relacionada con aquellos proyectos. En el correspondiente acuerdo de inicio deberá dejarse constancia tanto de su tramitación de urgencia como de que se trata de un procedimiento en el que concurren dichas circunstancias. En ningún caso, será objeto de reducción la duración de los plazos referidos a la presentación de solicitudes y de recursos".*

En este sentido se incorpora por Ley una declaración de urgencia, motivándose en dicha norma la aplicación al procedimiento de la tramitación de urgencia. Así lo aclara el preámbulo de dicho Decreto Ley cuando expresa que: *"En este sentido, se agilizan los procedimientos de elaboración de normas y se declara urgente y prioritario el despacho de los procedimientos administrativos cuando afecten a los fondos europeos".*

Cumple manifestar que el Estatuto de Autonomía recoge en el artículo 47 la competencia exclusiva para ordenar el *"procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia de la Comunidad Autónoma…".*.

Si bien artículo 119 de la Ley 9/2017, señala que es imprescindible que la entidad contratante justifique para todos sus contratos, con independencia de que estén o no sujetos a regulación armonizada, la situación de urgencia, debiéndose dejar constancia de la justificación en el expediente y publicar tal circunstancia en el anuncio de licitación del contrato, estimamos que hacer referencia a la declaración de urgencia motivada que hace el Decreto-ley citado, y existiendo la necesaria relación entre el precepto y el objeto de contratación sería suficiente. La motivación existe, pues se justifica la vinculación del objeto del contrato con la ejecución de los fondos europeos.

Asimismo, estimamos conveniente la justificación realizada en la memoria cuando incluye una argumentación de la urgencia en el apartado 1 relativo a los antecedentes. De este modo señala: *"Así pues, la media de certificación anual de fondos del período 2014-2018 era de 378 millones de euros. Este dato se incrementó significativamente en los años 2019 y 2020, alcanzando los 888 millones de euros anuales de media para los dos últimos ejercicios. Sin embargo, tras la incorporación de los nuevos recursos REACT-EU y EURI, la media de ejecución anual para para alcanzar los objetivos del marco ascendería a 2.002.470.142,60 euros, suponiendo un incremento de caso el 225 % anual. De lo anterior se identifica claramente un evidente riesgo de pérdida de fondos para la Comunidad Andaluza que resultaría en graves perjuicios económicos y sociales para la región, especialmente en un contexto de crisis como el actual".*

Este motivo por tanto ha de ser igualmente desestimado.

4. Sobre la indeterminación del objeto del contrato.

Se alega la indefinición del objeto, apoyándolo en preceptos, pero no se arguyen fundamentos sobre ello, ni una motivación concreta, es decir, no entra a valorar qué extremos del PPT resultan indefinidos. No corresponde a este órgano suplir las carencias de las recurrentes en la formulación de sus argumentos.

8LPACAP.

Coincidimos con el órgano de contratación, cuando señala la incongruencia de este alegato, pues más adelante parece más bien defender la necesidad de la separación entre los servicios de consultoría y de comunicación, más que la existencia de indefinición del objeto del contrato. Así alega de forma poco coherente que quien desarrolle los programas realizará una evaluación del objeto del contrato, de los Programas Operativos 2014-2020 y los programas de los fondos análogos del marco 2021-2027, cupiendo manifestar, como bien dice el órgano de contratación que la evaluación de la gestión de los fondos no es una prestación que se incluya en el objeto del contrato.

Tampoco contribuye a su interpretación que actualmente se tenga constancia en el expediente de que haya licitadoras que sí han presentado oferta, algo que no podría entenderse si el objeto resultase indefinido.

Este último motivo ha de ser desestimado.

Por todo lo expuesto, este Tribunal

ACUERDA

PRIMERO. Desestimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad **CAFFA4 COMUNICA S.L.U.** contra los pliegos que rigen el contrato de servicios de "Consultoría técnica especializada de apoyo en la gestión de fondos estructurales y de inversión europeos y fondos análogos del marco 2021-2027 a la Dirección General de Fondos Europeos y la red de coordinadores de fondos europeos de la Junta de Andalucía" (Expediente: contr 2020 0000528892 (21-17/SER-20)), promovido por la Consejería de Hacienda y Financiación Europea.

SEGUNDO. Declarar que no se aprecia temeridad y mala fe en la interposición del recurso en los términos previstos en el artículo 58.2 de la LCSP.

NOTIFÍQUESE la presente resolución a las partes interesadas en el procedimiento.

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