Recurso 508/2022
Resolución 58/2023
Sección Primera

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

Sevilla, 27 de enero de 2023

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por el **CÍRCULO EMPRESARIAL DE CUIDADOS A PERSONAS EN ANDALUCÍA (CECUA)** contra los pliegos que rigen el contrato denominado «Realización de las actuaciones básicas del Servicio de Ayuda a Domicilio en el ámbito de actuación de la Excma. Diputación Provincial de Málaga», convocado por la citada Diputación Provincial (Expte. Serv.-016/2022), este Tribunal, en sesión celebrada el día de la fecha, ha dictado la siguiente

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. El 25 de noviembre de 2022, se publicó en el perfil de contratante en la Plataforma de Contratación del Sector Público el anuncio de licitación, por procedimiento abierto y tramitación ordinaria, del contrato indicado en el encabezamiento. Ese mismo día, los pliegos fueron puestos a disposición de los interesados a través del citado perfil. Asimismo, el anuncio se publicó, el 28 de noviembre de 2022, en el Diario Oficial de la Unión Europea. El valor estimado del contrato asciende a 189.519.781,54 euros.

A la presente licitación le es de aplicación la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP) y demás normas reglamentarias de aplicación, en cuanto no se opongan a lo establecido en la citada disposición legal.

SEGUNDO. El 12 de diciembre de 2022, el CÍRCULO EMPRESARIAL DE CUIDADOS A PERSONAS EN ANDALUCÍA (CECUA, en adelante) presentó en el registro de este Tribunal escrito de recurso especial en materia de contratación contra los pliegos de la contratación referenciada.

La Secretaría de este Tribunal dio traslado del recurso al órgano de contratación solicitándole la documentación necesaria para su tramitación y resolución; que posteriormente ha sido recibida en este Tribunal.

El 16 de diciembre de 2022, este Tribunal acordó la medida cautelar de suspensión del procedimiento de adjudicación instada por la recurrente, incluido el plazo concedido para la presentación de ofertas.

No procede la práctica del trámite de alegaciones al recuso, al no haberse presentado oferta por ningún licitador interesado a la fecha en que se acordó por este Órgano la suspensión del plazo de presentación de proposiciones; constando así en la documentación facilitada por el órgano de contratación.

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.

En el supuesto examinado, la Diputación Provincial de Málaga es una entidad local andaluza que ha remitido a este Tribunal la documentación necesaria para la resolución del recurso especial en materia de contratación interpuesto, sin manifestar que disponga de órgano propio a tales efectos. Por tanto, resulta competente este Tribunal para la resolución del recurso especial, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 10.3 del citado Decreto autonómico, en su redacción dada por el Decreto 120/2014, de 1 de agosto.

SEGUNDO. Legitimación.

Con carácter previo al estudio de los restantes motivos de admisión, procede abordar la legitimación de la recurrente para la interposición del presente recurso especial.

Al respecto, el artículo 48 de la LCSP establece que *"Podrá interponer el recurso especial en materia de contratación cualquier persona física o jurídica cuyos derechos o intereses legítimos, individuales o colectivos, se hayan visto perjudicados o puedan resultar afectados, de manera directa o indirecta, por las decisiones objeto del recurso.*

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

Asimismo, el artículo 24, apartado 1 del Reglamento de los procedimientos especiales de revisión de decisiones en materia contractual (en adelante el Reglamento), aprobado por Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre, señala que *"Sin perjuicio de los supuestos generales previstos en el artículo 42 del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público y en el 102 de la Ley 31/2007, de 30 de octubre, 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".*

Sobre la legitimación activa de las asociaciones empresariales existe abundante doctrina del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo, la cual se ha de entender igualmente aplicable en el ámbito del procedimiento del recurso especial en materia de contratación, pues la clave común en todos los casos está en el concepto de interés legítimo.

En el supuesto analizado, la asociación empresarial recurrente impugna los pliegos que rigen el contrato de servicios referenciado, por considerar que no se ha respetado la previsión legal sobre la división del objeto del contrato en lotes, con perjuicio para la participación de las pequeñas y medianas empresas. Así pues, vista la

controversia suscitada, parece evidente la incidencia que el acto impugnado puede tener en la esfera de los intereses generales, económicos y sociolaborales representados y defendidos por el CECUA, lo que determina su interés legítimo para la interposición del presente recurso.

No puede acogerse la alegación del órgano de contratación sobre falta de legitimación del CECUA para la interposición del recurso al considerar que está efectuando *«una suerte de defensa genérica de la legalidad»*. Ya hemos señalado que la eventual estimación del motivo en que se sustenta el recurso beneficiaría a los pequeños y medianos empresarios, cuyos intereses pueden estar representados y defendidos por la asociación recurrente, al removerse los obstáculos que le impiden participar en la licitación.

TERCERO. Acto recurrible.

El recurso se interpone contra los pliegos de un contrato de servicios cuyo valor estimado es superior a 100.000 euros y es convocado por un ente del sector público con la condición de Administración Pública; por tanto, debe admitirse el recurso al amparo de lo dispuesto en el artículo 44 apartados 1 a) y 2 a) de la LCSP.

CUARTO. Plazo de interposición.

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:*
b) 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 anuncio de licitación fue publicado en el perfil de contratante el 25 de noviembre de 2022, fecha en que los pliegos fueron puestos a disposición de los interesados a través del citado perfil. Por tanto, el recurso presentado el 12 de diciembre de 2022 en el registro de este Tribunal se ha formalizado en plazo.

QUINTO. Fondo del asunto: alegaciones de las partes.

1. Alegaciones del CECUA.

Solicita la anulación de los pliegos por falta de división del objeto del contrato en lotes. Funda esta pretensión en los siguientes argumentos:

a) La justificación expresada en el informe de inicio de expediente sobre la no división en lotes del contrato es insuficiente y carece de sentido teniendo en cuenta que los servicios sociales comunitarios de la Diputación de Málaga se configuran en 6 Zonas Básicas de Servicios Sociales (ZBSS) que agrupan a los municipios de la provincia con población menor de 20.000 habitantes, lo que a priori debería fundamentar precisamente lo contrario; es decir, la división en lotes del contrato por motivos geográficos. Dichas ZBSS son:
1.- ZBSS Norte-Guadalteba con dos centros de servicios sociales comunitarios en Campillos y Fuente de Piedra.
2.- ZBSS Guadalhorce- Sierra de las Nieves con dos centros de servicios sociales comunitarios en Álora y Pizarra.
3.- ZBSS Costa Occidental-Sierra de las Nieves con dos centros de servicios sociales comunitarios en Ojén y Manilva.

4.- ZBSS Norte-Los Montes con dos centros de servicios sociales comunitarios en Villanueva del Trabuco y en Archidona.
5.- ZBSS Serranía con dos centros de servicios sociales comunitarios en Algatocín y Cortes de la Frontera.
6.- ZBSS Axarquía-Costa Oriental con dos centros de servicios sociales comunitarios en Torrox y Benamocarra.

b) Los servicios sociales comunitarios constituyen la estructura básica del nivel primario del sistema público de servicios sociales en Andalucía siendo por tanto estos servicios comunitarios, según el artículo 27 de la Ley 9/2016, de 27 de diciembre, de Servicios Sociales de Andalucía, el primer nivel de referencia para la valoración de las necesidades, la planificación, la intervención, tratamiento, seguimiento, evaluación de la atención y coordinación con otros agentes institucionales del Sistema Público de Servicios Sociales de Andalucía, garantizando la universalidad en el acceso del mismo y su proximidad a las personas usuarias, familias, unidades de convivencia y grupos de la comunidad. No tiene, pues, sentido la justificación genérica de no dividir el contrato en lotes por distintas zonas o comarcas, por cuanto iría contra los principios básicos proclamados por la Ley 9/2016 de Servicios Sociales de Andalucía, en su artículo 27.

c) La obligación de dividir el contrato en lotes tiene la finalidad específica de favorecer la concurrencia de las pequeñas y medianas empresas (PYMES) y cobra especial sentido cuando se licitan grandes contratos. El órgano de contratación ha cumplido formalmente con la justificación de la indivisión del objeto, pero lo ha efectuado de manera genérica e insuficiente, truncando la finalidad perseguida con el fraccionamiento en lotes por el artículo 99.3 de la LCSP, que es facilitar la participación de los pequeños y medianos empresarios.

El órgano de contratación no ha descendido de manera concreta a las particularidades de este caso donde la distribución geográfica de los servicios sociales comunitarios es un elemento esencial para la valoración de las necesidades, la planificación, la intervención, tratamiento, seguimiento, evaluación de la atención y coordinación con otros agentes institucionales, y que garantiza la universalidad en el acceso y su proximidad a las personas. Es más, otras Administraciones locales como el Ayuntamiento de Málaga han dividido el objeto del contrato en lotes por distritos municipales.

2. Alegaciones del órgano de contratación.

Viene a reproducir el informe emitido, a raíz del recurso interpuesto, por la Jefatura del Servicio de «Servicios Sociales Comunitarios», indicando lo siguiente:

- No existen seis organizaciones geográficas de carácter independiente en el ámbito de actuación de los servicios sociales comunitarios de la Diputación Provincial de Málaga, dado que dichas zonas básicas de servicios sociales se configuran como primer nivel de referencia, no como estructuras administrativas de carácter geográfico e independientes. Tanto la gestión administrativa como la dirección y coordinación de dichas zonas básicas se realiza desde la Jefatura del Servicio.

- Existen motivos válidos que justifican la conveniencia de no dividir en lotes el objeto del contrato. A tal efecto, el órgano de contratación reitera los motivos que ya se esgrimen en el informe inicial obrante en el expediente de contratación y que más adelante se expondrán para evitar reiteraciones innecesarias, cuando se transcriba parcialmente el citado informe.

SEXTO. Fondo del asunto: consideraciones del Tribunal.

Expuestas las alegaciones de las partes, procede su examen. La licitación en liza versa sobre actuaciones básicas del servicio de ayuda a domicilio en el ámbito de la Diputación Provincial de Málaga con un valor estimado de 189.519.781,54 euros y, dado que el objeto se ha configurado como único sin división en lotes, la controversia suscitada por la recurrente pivota sobre la artificiosa justificación de la unidad del objeto, a lo que se opone el órgano de contratación considerando que la indivisión se halla adecuadamente justificada en el expediente con arreglo a lo previsto en el artículo 99.3 de la LCSP.

Pues bien, el artículo 99.3 de la LCSP, recogiendo las previsiones de la Directiva 2014/24/UE, establece que «*Siempre que la naturaleza o el objeto del contrato lo permitan, deberá preverse la realización independiente de cada una de sus partes mediante su división en lotes, pudiéndose reservar lotes de conformidad con lo dispuesto en la disposición adicional cuarta.*
No obstante lo anterior, el órgano de contratación podrá no dividir en lotes el objeto del contrato cuando existan motivos válidos, que deberán justificarse debidamente en el expediente, salvo en los casos de contratos de concesión de obras.
En todo caso se considerarán motivos válidos, a efectos de justificar la no división en lotes del objeto del contrato, los siguientes:
a) El hecho de que la división en lotes del objeto del contrato conllevase el riesgo de restringir injustificadamente la competencia. A los efectos de aplicar este criterio, el órgano de contratación deberá solicitar informe previo a la autoridad de defensa de la competencia correspondiente para que se pronuncie sobre la apreciación de dicha circunstancia.
b) El hecho de que, la realización independiente de las diversas prestaciones comprendidas en el objeto del contrato dificultara la correcta ejecución del mismo desde el punto de vista técnico; o bien que el riesgo para la correcta ejecución del contrato proceda de la naturaleza del objeto del mismo, al implicar la necesidad de coordinar la ejecución de las diferentes prestaciones, cuestión que podría verse imposibilitada por su división en lotes y ejecución por una pluralidad de contratistas diferentes. Ambos extremos deberán ser, en su caso, justificados debidamente en el expediente».

Resulta, pues, incuestionable desde un punto de vista legal que la división del objeto del contrato en lotes debe ser la regla general -sobre todo tratándose de grandes contratos- y ello con la clara finalidad de promover la concurrencia y favorecer la participación de las pequeñas y medianas empresas en las licitaciones públicas. Ahora bien, esta regla general admite excepciones cuando existan motivos válidos previamente justificados en el expediente de contratación que aconsejen la unidad del objeto en lugar de su fraccionamiento. Esta posibilidad que asiste al órgano de contratación para sostener y motivar la indivisión entronca con el ámbito de discrecionalidad del que goza para la configuración del objeto contractual, atendiendo al mejor modo de satisfacción de las necesidades públicas.

En definitiva, el legislador pretende conciliar los principios básicos de la contratación pública y especialmente, el de libre concurrencia con la mejor y más adecuada satisfacción de las necesidades públicas, de manera que si el órgano de contratación aporta motivos válidos para mantener la unidad del objeto y hace públicas dichas razones en el expediente o en los pliegos, la excepción puede imponerse a la regla general del fraccionamiento. Ahora bien, como señala el propio artículo 99.3 de la LCSP, los motivos para la indivisión han de ser válidos, pudiendo ser los que indica el propio precepto u otros, pero ello pasa siempre por realizar una justificación "*ad hoc",* concreta y específica en relación con la contratación de que se trate, no pudiendo prosperar razones que sean meramente formales, genéricas o imprecisas y que no obedezcan a una decisión del órgano de contratación claramente vinculada a la mejor satisfacción del interés público que representa el contrato.

Por lo demás, al regir en esta materia el principio de discrecionalidad técnica, este Tribunal podrá discutir si existe motivación y/o si esta es suficiente, debiendo respetar los razonamientos técnicos de la decisión del órgano de contratación, salvo manifiesto error o falta de concreción y adecuación de los mismos al supuesto de que se trate.

Lo anterior determina que, una vez salvaguardados estos límites de la discrecionalidad técnica en la decisión de no dividir el contrato en lotes, cualquier otro planteamiento técnico distinto al del órgano de contratación que puedan esgrimir los recurrentes supondrá una justificación paralela a la del mismo, que no podrá prevalecer sobre la de dicho órgano al que se presume imparcial y conocedor del interés público que satisface el contrato. Como señala la Resolución 1165/2019, de 21 de octubre, del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, *«que el planteamiento hecho por el recurrente sea técnicamente admisible o viable, no puede considerarse elemento suficiente para hacer decaer un criterio administrativo motivado y reflejado en el expediente. Tampoco la existencia de precedentes puede sostener un pronunciamiento anulatorio, por cuanto puede ser la experiencia obtenida, precisamente la que haya conducido a un cambio en el criterio».*

Así pues, podemos extraer las siguientes conclusiones en la materia:
a) La obligación de dividir en lotes tiene una finalidad específica, que es promover la concurrencia de las PYMES en los contratos del sector público.
b) Esa obligación se encuentra especialmente justificada cuando se licitan grandes contratos.
c) El órgano de contratación debe ser libre de decidir de forma autónoma y basándose en las razones que estime oportunas, en atención a la satisfacción del interés público, la magnitud de cada expediente y de cada lote.
d) En caso de que se decida no dividir en lotes, deben indicarse las principales razones que expliquen la elección hecha por el poder adjudicador.
e) Los motivos válidos a que se refiere el artículo 99 son de carácter enunciativo, pudiendo existir otros.

Lo hasta ahora expuesto responde, asimismo, a la doctrina que ha ido acuñando este Tribunal. Así, se citan las Resoluciones 190/2019 y las más recientes 56/2022 y 312/2022, entre otras muchas.

Pues bien, sobre estas premisas debe analizarse la justificación de la no división del objeto contractual en el supuesto examinado. Así, el informe de inicio del expediente señala literalmente lo siguiente como justificación de la unidad del objeto y su no división en lotes:
«El artículo 99.3 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, indica 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.
(...)
En el contrato de referencia existen motivos válidos que justifican la conveniencia de no dividir en lotes el objeto del contrato, detallándose a continuación:

a. Si se dividiese el contrato en lotes por distintas zonas o comarcas:
Teniendo en cuenta que el objeto del contrato se desarrolla en todos los municipios menores de 20.000 habitantes de la Provincia de Málaga, y dado que nos encontramos con un contrato de servicio en función de las necesidades recogido en la Disposición Adicional 33ª de la LCSP, si se previese la realización independiente de los trabajos contemplados en el contrato por distintas zonas o comarcas mediante la división en lotes del contrato, se dificultaría la correcta ejecución del contrato desde el punto de vista técnico (art. 99.3.b), debido a que para la realización independiente de los trabajos contemplados en el pliego, se precisarían tantos equipos de trabajo como zonas o comarcas en que se dividiese ésta. El planteamiento seguido para realizar un contrato único, sin división por

lotes, se basa en que en el mismo se oferta la realización de un número total máximo de horas de ayuda a domicilio a distribuir entre los 87 municipios de la Provincia menores de 20.000 habitantes, en función de la demanda que se genere en cada uno de ellos, y por tanto, a priori, no podemos hacer una distribución de horas por zonas o comarcas.
Visto lo anterior, queda justificada la no conveniencia de dividir en lotes de distintas zonas o comarcas el objeto del contrato, por la dificultad técnica que supondría la correcta ejecución de los trabajos.

b. Si se dividiese el contrato en lotes de los distintos tipos o materias de actividades a realizar:
Si se previese la realización independiente de cada uno de los trabajos contemplados en el contrato mediante su división en lotes, se pondría en riesgo la correcta ejecución del contrato por imposibilitar la coordinación de la ejecución de las diferentes prestaciones, encuadrándose dentro del segundo motivo válido que indica la Ley en su artículo 99.3.b).

Para la realización independiente de los trabajos contemplados en el contrato (lotes), se precisaría al menos un equipo de trabajo distinto por cada una de las zonas o comarcas que se determinaran por lo que no podrían intercambiarse las personas con distintos perfiles o reforzar trabajos de un determinado perfil entre los distintos contratistas, impidiendo así la necesaria coordinación para realizar todas las actividades que se determinaran.

Tampoco sería posible la realización de lotes por especialización del servicio de ayuda a domicilio ya que la programación se realizará de acuerdo a las necesidades de las personas dependientes y no es posible determinar previamente el tipo de actividad a desarrollar con cada grupo.

Por todo lo expuesto, queda justificada la no conveniencia de dividir en lotes los distintos trabajos del contrato, dado que la naturaleza del objeto del contrato implica la necesidad de coordinar la ejecución de las diferentes prestaciones, cuestión que podría verse imposibilitada por su división en lotes y ejecución por una pluralidad de contratistas diferentes. Se considera prioritario en el presente contrato de servicios evitar cualquier tipo de divergencia que pudiera surgir por la posibilidad de dividir en lotes el servicio de ayuda a domicilio o los municipios dónde se vaya a desarrollar el servicio, habiéndose valorado dichas opciones sin que supongan una mejora de la calidad o un beneficio en los servicios que se pretendan, más bien supondría elevar los costes debido a las duplicidades que generarían). A la vista del art. 99 de la LCSP es claro que le corresponde al órgano de contratación decidir la contratación o no por lotes, si el objeto del contrato permite la contratación por separado de prestaciones que se integren en un solo objeto por razón de su propia naturaleza o porque consideradas conjuntamente sirven a la funcionalidad de la prestación contractual, o por el contrario, la realización independiente de las diversas prestaciones objeto del contrato dificultan la ejecución del mismo o impiden la correcta coordinación de las prestación, por la propia naturaleza del mismo. El examen y estudio del expediente administrativo, así como de los anteriores pliegos tramitados, junto con la propia justificación que aquí se expone motiva de manera suficiente la improcedencia de la división por lotes por el carácter antieconómico que dicha división implicaría.

De lo expuesto, se entiende que:
- Se parte de un enfoque homogéneo e integrado para la prestación de un servicio tan esencial como el de la ayuda a domicilio.
- El órgano de contratación trata de velar, al no dividir el objeto del contrato, por la necesidad de garantizar la calidad, la continuidad, la accesibilidad, la asequibilidad, la disponibilidad y la exhaustividad del servicio.
-En tal sentido e intención se procura que las prestaciones se ejecuten de un modo igual o indiferenciado para todos los usuarios del servicio con independencia del lugar en que residan, ya sea en la Serranía de Ronda o en la comarca de la Axarquía, por poner un ejemplo.

-Esa homogeneidad y unidad de criterio que se procura lo es en aras de aportar eficacia, agilidad, capacidad de reacción y acortamiento de tiempos de respuesta de modo que para tal fin es necesario, y no meramente conveniente, unificar la interlocución entre la Administración contratista [sic] responsable del servicio (que es la Diputación Provincial de Málaga) y la empresa contratista.
-Con esta indivisión, se procura estandarizar respuestas, modelos de organización y gestión al ser un contrato que se desenvuelve en un ámbito tan sensible desde el punto de vista social con afección de personas que se encuentran entre las más vulnerables de la sociedad. (...)

También se debe hacer constar la dificultad de coordinación de la ejecución de las diversas prestaciones en caso de su división en lotes. La coordinación de diversos equipos de trabajo de empresas distintas por parte de los Servicios Sociales Comunitarios sería imposible o, cuando menos, excesivamente onerosa con grave riesgo de ejecución deficiente del mismo, sin perjuicio de que la unidad administrativa pudiera quedar mermada de recursos humanos para otras funciones igualmente necesarias. La afección a la carga de trabajo de la unidad administrativa responsable, provocaría la imposibilidad de atender adecuadamente el resto de tareas y responsabilidades de los servicios sociales comunitarios».

Pues bien, en el supuesto analizado, la lectura de la justificación obrante en el expediente es extensa, pero ello no significa que necesariamente sea válida pues, tratándose de un gran contrato en terminología de la Directiva 2014/24/UE cuyo valor estimado asciende a 189.519.781,54 euros, se impone la regla general de la división salvo motivación concreta y específica que ilustre con detalle acerca de la necesidad de mantener la unidad para una más adecuada satisfacción del interés público que demanda el contrato. Por tal razón, aun cuando la motivación del órgano de contratación esté amparada por el principio de discrecionalidad técnica, las razones esgrimidas para no dividir no pueden mostrar la simple conveniencia de la unidad porque sea más fácil la coordinación y seguimiento del contrato desde la perspectiva del órgano de contratación o resulte excesivamente oneroso para el mismo mantener interlocución con diversos contratistas. La motivación para no dividir no puede obedecer a las circunstancias de la entidad contratante, sino a razones directamente relacionadas con las prestación y su más satisfactoria realización.

Y ello es así porque el legislador europeo ha querido precisamente que sea la contratación pública la que se adapte a las necesidades de las PYMES (Considerando 78 de la Directiva 2014/24/UE), lo que exige un esfuerzo por parte de los poderes adjudicadores para dividir grandes contratos -como el aquí examinado- en lotes.

En definitiva, la motivación esgrimida por el órgano de contratación para no dividir es genérica y vaga, pese a su extensión. Se defiende el modelo de contrato único porque se ha previsto ofertar un número total máximo de horas entre 87 municipios, pero ello no impide efectuar una distribución de horas por zonas o comarcas. Se habla de imposibilidad de coordinación de la ejecución de las diferentes prestaciones en caso de lotes, pero no se explica suficientemente por qué surge esa imposibilidad y si la misma no es vencible. Se alude a la prioridad de evitar cualquier divergencia en la prestación y a que se ha valorado la opción de lotes sin que ello suponga mejora en la calidad, pero ni se indica qué divergencias son las que acarrearía la división ni los razonamientos que sustentan la falta de mejoras en la calidad como consecuencia de la opción barajada de división en lotes.

Se defiende la unidad apelando a la igualdad en la prestación del servicio y el acortamiento de tiempos de respuesta mediante la unificación de la interlocución entre Administración y contratista, pero este planteamiento es excesivamente genérico y no se desciende a las dificultades que entrañaría la otra opción,

no debiendo ser la merma de recursos humanos en la unidad administrativa que tenga que coordinar y efectuar el seguimiento de la prestación motivo válido para no dividir teniendo en cuenta el carácter trascendente y general que en el nuevo marco contractual tiene la división en lotes, sobre todo tratándose de grandes contratos como acontece en este supuesto.

Como señalamos en nuestra Resolución 49/2020, a propósito de una motivación igualmente genérica del órgano de contratación para justificar la indivisión del contrato en lotes, *«Es doctrina reiterada de este Tribunal que el órgano de contratación goza de un amplio margen de discrecionalidad para determinar el objeto del contrato, pero ello no le exime en el actual marco normativo de justificar la unidad del objeto cuando este sea susceptible de división en lotes, como sucede en el caso enjuiciado donde se echa en falta una motivación más concreta y adaptada a las singularidades del caso concreto.*

Por esta razón, el motivo del recurso debe prosperar, al estimar este Tribunal que la justificación obrante en el expediente -que debe ser más reforzada si cabe teniendo en cuenta las singularidades de la prestación a contratar- resulta insuficiente y meramente formal, no añadiendo ninguna especificidad al motivo legal expresado en el artículo 99.3 letra b) de la LCSP».

Debe pues estimarse el motivo en el sentido de que la motivación para la no división obrante en el expediente resulta insuficiente al ser genérica y, pese a su amplitud, no aportar datos concretos que evidencien la dificultad real que entraña la existencia de lotes en este contrato para una satisfactoria ejecución de la prestación.

Con base en las consideraciones realizadas el recurso debe ser estimado con anulación de los pliegos, incluidos los demás actos del expediente de contratación relacionados con su aprobación, debiendo convocarse, en su caso, una nueva licitación.

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

ACUERDA

PRIMERO. Estimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la **ASOCIACIÓN ESTATAL DE ENTIDADES DE SERVICIOS DE ATENCIÓN A DOMICILIO (ASADE**) contra los pliegos que rigen el contrato denominado «Realización de las actuaciones básicas del Servicio de Ayuda a Domicilio en el ámbito de actuación de la Excma. Diputación Provincial de Málaga», convocado por la citada Diputación Provincial (Expte. Serv.-016/2022) y en consecuencia, anular los pliegos y demás documentos contractuales conforme a lo expresado en el último fundamento de derecho de esta resolución.

SEGUNDO. De conformidad con lo estipulado en el artículo 57.3 de la LCSP, procede levantar la suspensión del procedimiento de adjudicación adoptada por este Tribunal mediante Resolución de 16 de diciembre de 2022.

TERCERO. De conformidad con lo establecido en el artículo 57.4 de la LCSP, el órgano de contratación deberá dar conocimiento a este Tribunal de las actuaciones adoptadas para dar cumplimiento a la presente resolución.

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.