



CONSULTA 034/2024. Viabilidad de la no división en lotes del objeto del contrato.

CONSULTA

“La XX, ha de tramitar un Expediente de Contratación para la prestación del servicio de limpieza en XX y otros Centros de Trabajo gestionados por XX, para su posterior licitación.

En años precedentes este Expediente lo hemos tramitado en 5 lotes, desde la experiencia nos ha supuesto un arduo esfuerzo y hemos detectado incidencias en la ejecución de todas las prestaciones que conforman el servicio, y por eso estamos estudiando la viabilidad de justificación de este expediente de la no división en Lotes, si así procede por Uds. bajo su estudio.

Teniendo como base y a efectos de dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 99 de la LCSP se 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. 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”, el motivo del presente es que le SOLICITAMOS viabilidad de no tramitar en lotes este Expediente de Contratación, y para su estudio, le enviamos en archivo adjunto Informe justificativo de su no división en Lotes, por todas las razones que en él se justifican”.

RESPUESTA

Para responder a la citada consulta, hay que partir del artículo 99 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (LCSP, en lo sucesivo), que, en su apartado tercero, regula la división en lotes del objeto del contrato en los siguientes términos:

“3. 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 conlleve 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”.

Así pues, la regla general que contiene la actual LCSP es la de la obligatoriedad de la división en lotes del objeto del contrato, siendo esto una novedad introducida por la propia norma contractual para incentivar y establecer medidas de apoyo en favor de las PYMES. En este sentido, señala el preámbulo de la ley que: “(...) se encuentran aquí como medidas de apoyo a las PYMES todas las medidas de simplificación del procedimiento y reducción de cargas administrativas, introducidas con el objetivo de dar un decidido impulso a las empresas. Como medidas más específicas, se ha introducido una nueva regulación de la división en lotes de los contratos (invirtiéndose la regla general que se utilizaba hasta ahora, debiendo justificarse ahora en el expediente la no división del contrato en lotes, lo que facilitará el acceso a la contratación pública a un mayor número de empresas)”.



Sobre la obligatoriedad de dividir en lotes el objeto del contrato, se ha pronunciado en reiteradas ocasiones el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (TACRC, en adelante), como, por ejemplo, en la Resolución 993/2018:

“a) La obligación de dividir en lotes tiene una finalidad específica, que es promover la concurrencia de las PYMES en los contratos del sector público.

b) El órgano de contratación debe ser libre de decidir la conformación de cada lote. Como dijimos en la Resolución 362/2022 de 17 de marzo, esta discrecionalidad deriva de la que nuestra doctrina atribuye a la determinación y conformación del objeto contractual.

d) En caso de que se decida no dividir en lotes, debe motivarse la elección hecha por el poder adjudicador. El rigor de esta motivación deriva de la naturaleza y del objeto del contrato. Como dijimos en nuestra Resolución 1149/2021 de 9 de septiembre, “la naturaleza y el objeto operan como condición previa para que se acuerde la división en lotes. A su vez, y dada dicha condición previa, atendiendo a la naturaleza y el objeto del contrato a licitar, se habrá de exigir necesidad de justificar la no división con mayor o menor rigor según las circunstancias que concurran en cada expediente de contratación”.

Por tanto, para no dividir el objeto del contrato en lotes, la normativa exige que se justifique y se motive en el expediente. Sobre ello, la doctrina del TACRC, ha venido entendiendo que los motivos recogidos en el artículo 99.3 de la LCSP, y que anteriormente han sido expuestos, son enunciativos y no exhaustivos. Así, por ejemplo, se recoge en la Resolución 1299/2019 del propio Tribunal (el resaltado es nuestro):

“Es decir, la nueva LCSP no impide que la Administración configure el objeto del contrato atendiendo a lo que sea más conveniente para las necesidades públicas que debe satisfacer.

Por ello, como ha reconocido este Tribunal en las Resoluciones, la pretensión del 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).



*Pero debe tenerse en cuenta que: a) La Administración puede invocar motivos válidos para la existencia de un solo lote, aunque debe justificarlos suficientemente en el expediente, b) Los motivos que se contemplan en el artículo 93.3. a) y b) no constituyen un **númerus clausus**.*

*En definitiva, el órgano de contratación goza de un **amplio margen de discrecionalidad** para determinar el objeto del contrato y su división o no en lotes, margen que está sujeto también a la doctrina de la discrecionalidad técnica, debiendo, eso sí, explicar las razones principales por las cuales decide que no procede dicha división, **razones que han de atender a un motivo que no resulte arbitrario, ni contrario a la finalidad última del precepto citado**".*

Centrándonos en el supuesto que nos ocupa, la consultante adjunta un informe justificativo sobre la no división en lotes del objeto del contrato, con fundamento en lo siguiente: "De conformidad con el mencionado artículo, el órgano de contratación **NO divide en lotes el objeto del contrato atendiendo al principio rector básico de la contratación pública que es la eficiente utilización de los fondos públicos (...)**". Posteriormente, desarrolla los motivos para llevar a cabo tal decisión, para concluir con los siguientes puntos:

- *"La no división en lotes del objeto del Contrato no supone en absoluto una merma en la concurrencia (siendo esta una de las principales que motivaron el espíritu de la ley en este sentido).*
- *Con la división en lotes del objeto del Contrato se pierde la optimización del control de la ejecución global del contrato, existiendo un alto riesgo para que esta se ejecute eficientemente.*
- *Con la división en lotes del objeto del Contrato se pierde la coordinación de la ejecución de las prestaciones con el riesgo de que no se ejecute correctamente".*

Resulta de interés, por la semejanza con el caso que se plantea, la Resolución nº 193/2023 del TACRC, relativa a un expediente de contratación de un servicio público de recogida, transporte y gestión de residuos urbanos. Así, señala el TACRC: (el subrayado es nuestro):

*"**Sexto.** (...) Hemos señalado, en el Fundamento de Derecho anterior, que el órgano de contratación fundamenta la no división en lotes en que "(...) el conjunto de las*



prestaciones que integran el contrato tiende a la consecución de una única finalidad: la salubridad del municipio”. Entiende, además, que la decisión de licitar un único lote se fundamenta en la racionalización de la ejecución de las prestaciones, en tanto la integración de todos los servicios en un único lote permitiría optimizar los recursos y mejorar la eficacia y eficiencia de los servicios. Adicionalmente señala que las prestaciones que forman parte del objeto del contrato “(...) podrían constituir ‘unidad operativa o funcional’; es decir, podrían ser elementos inseparables para el logro de una misma finalidad e imprescindibles para el correcto funcionamiento de aquello que se pretende conseguir con la celebración del contrato”.

Concreta su argumentación específicamente en razones técnico-organizativas, indicando que la coordinación entre los diferentes servicios evita problemas entre los distintos operadores, anula coincidencias de puestos de trabajo y de disponibilidad de medios materiales, asegura que el servicio se preste en la totalidad del ámbito territorial, agiliza el servicio al disponer de trabajadores que pueden asumir labores diversas, favorece la disponibilidad de servicios de reserva y permite optimizar recursos. Entiende que la existencia de un único interlocutor simplifica trámites, reduce el tiempo de resolución de problemas, aminora la carga de trabajo de los servicios municipales y facilita el control de la ejecución del contrato.

En lo que se refiere a las razones económicas, argumenta que la gestión centralizada tiene economías de escala, derivadas del uso compartido de recursos y de medios técnicos.

La acumulación de argumentos que, según lo señalado, intenta el órgano de contratación en su informe no puede ser aceptado, por las siguientes razones:

- (...)
- *Aun considerando las justificaciones aportadas por el órgano de contratación en su informe, no pueden ser aceptadas. Por un lado, porque el artículo 99.3 de la LCSP, aunque establece, como hemos dicho, una lista enunciativa, **exige que la decisión sobre la no división en lotes se fundamente en las dificultades que esta pueda suponer para la libre competencia o su correcta ejecución, y no en sus ventajas; por otro, e incluso aceptando que tales ventajas pueden ser contempladas como potenciales***



inconvenientes de la decisión contraria (esto es, dividir el objeto del contrato en lotes), porque se enuncian de forma genérica, sin considerar en absoluto sus efectos sobre el contrato”.

Sentado esto, y dado el objeto del contrato en cuestión sobre el que versa la consulta (prestación del servicio de limpieza), a nuestro modo de ver, no consideramos que estén debidamente motivadas las razones que esgrime el órgano de contratación para excepcionar la obligación impuesta por la LCSP en su artículo 99, pues parece que esa decisión, tal y como ha señalado el TACRC, obedece más bien a las posibles ventajas que la no división del objeto del contrato reportarían para el órgano de contratación, que a verdaderas dificultades técnicas que redundaran en una correcta ejecución del contrato.

A modo de ejemplo, en la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha se aprobó el *Acuerdo Marco 2021/016601, de servicios de limpieza ecológica para los edificios e instalaciones de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha y sus organismos autónomos*, cuyo objeto es similar al del caso que nos ocupa, y que está dividido en 11 lotes.

No obstante, no es facultad de este servicio decidir, en última instancia, si los motivos alegados por el órgano de contratación en su informe tienen entidad suficiente para justificar la no división en lotes del objeto del contrato. En cualquier caso, si finalmente el órgano de contratación opta por la no división en lotes, se deberá dejar constancia y justificar y motivar la decisión en el expediente de contratación pues, como hemos señalado anteriormente, es al órgano de contratación a quien le corresponde la decisión de la conformidad de cada lote, debiendo motivar la elección, en su caso, de la no división.

Finalmente indicar que, sin perjuicio de lo señalado anteriormente, la presente respuesta a la consulta planteada tiene carácter meramente informativo y en ningún caso resulta vinculante.

EL SERVICIO DE ASESORAMIENTO Y NORMALIZACIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS DE CONTRATACIÓN