



Recurso nº 1073/2025 C.A. Principado de Asturias 54/2025

Resolución nº 1368/2025

Sección 2ª

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

En Madrid, a 2 de octubre de 2025.

VISTO el recurso interpuesto por D. L.F.G., en representación de la ASOCIACIÓN DE EMPRESAS ADJUDICATARIAS DE SERVICIOS AUXILIARES EDUCATIVOS DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS (AESAEPA), contra los pliegos rectores del procedimiento de adjudicación del “*contrato de servicios de vigilancia del alumnado de comedor escolar en varios centros educativos*”, expediente 2025000130, convocado por la Consejería de Educación del Principado de Asturias, el Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. La Consejería de Educación del Principado de Asturias tramita el procedimiento arriba nominado para los cursos escolares 2025/2026, 2026/2027, 2027/2028 y 2028/2029.

El valor estimado del contrato es de 15.366.559,44 euros y se divide en 4 lotes. Se tramita por el procedimiento abierto y está sujeto a regulación armonizada.

Segundo. El anuncio de licitación del citado procedimiento fue publicado en la Plataforma de Contratación del Sector Público (PCSP) el 16 de junio de 2025.

Tercero. La licitación se encuentra sujeta a 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), al Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo, de desarrollo parcial de la Ley de Contratos del Sector Público (Real Decreto 817/2009) y al Reglamento General de



la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas aprobado por Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre (RGLCAP).

Cuarto. La cláusula 1.2 del pliego de cláusulas administrativas particulares- en adelante, PCAP- (pág. 3/96 del doc. 8 del expediente administrativo) dispone, con relación a la división en lotes:

“De conformidad con el artículo 99.3 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se trasponen 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), el objeto del presente contrato se encuentra dividido en los lotes que se detallan seguidamente, ya que los mismos son susceptibles de utilización o aprovechamiento separado y constituyen una unidad funcional, pudiendo los licitadores presentar ofertas por la totalidad, varios o por un lote del contrato.

El objeto del contrato se divide en los siguientes cuatro (4) lotes (...)”.

Quinto. Disconforme con el contenido del PCAP, con fecha de 7 de julio de 2025, AESAEPA interpuso recurso especial en materia de contratación. En concreto, la asociación recurrente solicita la anulación de la mencionada cláusula 1.2, para lo cual alega que no se ha motivado debidamente la decisión de dividir el contrato en cuatro lotes, y afirma que se ha producido una restricción indebida de la competencia, al dividir el contrato en un número de lotes excesivamente pequeño, lo que dificulta el acceso a pequeñas y medianas empresas.

Sexto. Tras el requerimiento efectuado por la Secretaría del Tribunal, el órgano de contratación ha remitido el expediente y un informe con fecha de 16 de julio de 2025, en el que solicita la inadmisión del recurso interpuesto y, subsidiariamente, su desestimación.

Séptimo. El 29 de julio de 2025, la Secretaría del Tribunal, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 56.2 de la LCSP, dio traslado del recurso a los restantes interesados, para que en el plazo de cinco días hábiles presentaran alegaciones.



Se presentaron alegaciones con fecha de 30 de julio de 2025 por la mercantil MOTIVA ACTIVIDADES, S.L.L. La empresa se adhiere íntegramente al recurso interpuesto por AESAEPA y reclama su estimación.

De otro lado, con fecha de 4 de agosto de 2025 se presentó alegaciones por la mercantil OSVENTOS INNOVACIÓN EN SERVICIOS, S.L., quien solicita la inadmisión del recurso y, subsidiariamente, su desestimación. Así, tal operador subraya que la representante legal de la asociación recurrente es, a su vez, representante de una mercantil interesada en el procedimiento de licitación, lo que, a su juicio, constituiría un fraude de ley. En todo caso, la mercantil defiende que la cláusula impugnada se atiene perfectamente a los requisitos legales y no necesita mayor motivación.

Octavo. La secretaria general del Tribunal, por delegación de este, resolvió, con fecha de 30 de julio de 2025, la denegación de la solicitud de medida cautelar consistente en suspender el procedimiento de contratación, de acuerdo con lo dispuesto en artículos 49 y 56 de la LCSP.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. El presente recurso se interpone ante este Tribunal, que es competente para resolverlo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 46.2 de la LCSP, así como en el convenio suscrito entre el Ministerio de Hacienda y Función Pública y el Principado de Asturias, de 8 de octubre de 2021 (BOE de 29 de octubre de 2021).

Segundo. Se ocupa de la legitimación de las organizaciones empresariales el artículo 48 de la LCSP, que dispone en su párrafo segundo:

“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”.



En el presente caso, se observa que el artículo 2.6 (*“Fines y actividades”*) de los Estatutos de la asociación recurrente, que aporta junto con su recurso, incluye entre sus fines *“representar y gestionar los intereses generales y comunes de las Empresas de Servicios Auxiliares Educativos del Principado de Asturias en relación con la Administración y cualesquiera otras instituciones públicas y privadas”* (pág. 2/20 del doc. número 4 anexo al recurso interpuesto). Resulta evidente, en consecuencia, que la asociación en cuestión incluye entre sus fines la representación de los intereses afectados y que ostenta legitimación para la interposición del recurso.

Tercero. El anuncio de licitación y los pliegos se publicaron el 16 de junio de 2025, en la PCSP y el recurso se interpuso en legal forma con fecha de 7 de julio de 2025.

De conformidad con el artículo 50.1.b) de la LCSP, cuando el recurso se interpone contra el contenido de los pliegos y demás documentos contractuales, el cómputo se inicia a partir del día siguiente a aquel en que se haya publicado en el perfil de contratante el anuncio de licitación. El cómputo, se inició, en consecuencia, 17 de junio de 2025, con lo que resulta evidente que el recurso fue interpuesto dentro del plazo legal de quince días hábiles.

Cuarto. De acuerdo con el artículo 44.2.a) de la LCSP, pueden ser objeto de recurso los anuncios de licitación y los pliegos.

Además, el contrato de referencia es un contrato de servicios cuyo valor estimado supera los 100.000 euros, por lo que el recurso se dirige frente a una actuación impugnada, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 44.1 a) LCSP.

Quinto. El órgano de contratación aduce que el recurso sería inadmisibile por haber sido interpuesto por la presidenta de AESAEPA sin acompañar acuerdo de la Asamblea General. En particular, el órgano de contratación subraya que el artículo 9 de los Estatutos de la asociación recurrente atribuye a tal Asamblea General la competencia para *“adoptar los acuerdos relativos a la representación, gestión y defensa de los intereses de la asociación y de las personas afiliadas”* y alega que, en consecuencia, la asociación necesitaría un acuerdo de tal órgano para la interposición del recurso.



Tal alegato, sin embargo, no puede ser acogido. Ciertamente, el artículo 55.b) de la LCSP recoge, como causa de inadmisión del recurso especial en materia de contratación *“la falta (...) de acreditación de la representación de la persona que interpone el recurso en nombre de otra, mediante poder que sea suficiente a tal efecto”*. Ahora bien, en ningún caso impone tal normativa la exigencia de acompañar los acuerdos internos del órgano competente para decidir acerca del ejercicio de acciones, como parece sugerir el órgano de contratación.

En puridad, lo que el artículo 51.1.a) de la LCSP requiere es acompañar al escrito de interposición del recurso especial el *“documento que acredite la representación del compareciente”*. De igual forma, el artículo 22.1. 2º del Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos especiales de revisión de decisiones en materia contractual y de organización del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, advierte que solo procederá la admisión del recurso cuando se acredite *“la representación del recurrente mediante poder que sea suficiente a tal efecto”*.

En el presente caso, al recurso se acompaña certificación de 7 de julio de 2025 del secretario de la ASOCIACIÓN DE EMPRESAS ADJUDICATARIAS DE SERVICIOS AUXILIARES EDUCATIVOS DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS, de la que resulta que a D. L.F.G. corresponde el cargo de presidenta de tal asociación (doc. número 1 anexo al recurso interpuesto). Igualmente, al recurso se acompañan los Estatutos de la asociación, de cuyo artículo 21 resulta que la presidenta ostenta la representación de esta (pág. 8/20 del doc. número 4 anexo al recurso).

En definitiva, el recurso se ha interpuesto por la persona física que ostenta la representación de la asociación, según se acredita con la documentación anexa, y la causa de inadmisibilidad invocada por el órgano de contratación no puede prosperar.

Por su parte, la mercantil OSVENTOS INNOVACIÓN EN SERVICIOS, S.L., solicita, asimismo, la inadmisión del recurso. A tal fin, subraya que la presidenta de la asociación recurrente es, a su vez, representante de ASTURSERVICIOS LA PRODUCTORA, S.A., una de las mercantiles que ha concurrido al procedimiento de licitación. A su juicio, tal



circunstancia podría implicar un fraude de ley y vulnerar lo dispuesto en el artículo 50.1.b) de la LCSP.

Pues bien, tampoco en este caso procede decretar la inadmisibilidad del recurso interpuesto. Y es que no parece extraño que la presidenta de la asociación recurrente ostente, a su vez, la representación de una empresa del sector. De hecho, tal circunstancia supone una consecuencia natural de los propios Estatutos, que, de un lado, exigen, para ser admitido como miembro de la asociación, desarrollar una actividad incluida en su ámbito profesional y territorial de la misma (artículo 30) y, de otro, únicamente permiten ser presidente de la asociación a los miembros de pleno derecho (artículo 27).

En definitiva, la circunstancia de que una de las mercantiles que han concurrido al procedimiento y la asociación recurrente compartan representante persona física carece de relevancia. Huelga decir, además, que ostentando la mercantil en cuestión y la asociación personalidades jurídicas diferenciadas, en ningún caso podría entenderse contravenido el artículo 50.1.b) de la LCSP.

El recurso, por lo tanto, es admisible.

Sexto. Tratándose, según lo visto, de un recurso que satisface los requisitos legales de admisibilidad, resulta necesario examinar el fondo del asunto.

La asociación recurrente pretende la anulación de la cláusula 1.2 del PCAP, relativa a la división en lotes del contrato. En concreto, en el recurso se afirma que la decisión de limitar la división, “*únicamente*”, a cuatro lotes, ha supuesto una vulneración de los principios de concurrencia y libertad de acceso a las licitaciones y no discriminación e igualdad de trato entre los licitadores, al reducir las posibilidades de adjudicación. Así, la asociación recurrente denuncia una supuesta infracción del artículo 99.3 de la LCSP, para lo cual cita profusamente la doctrina de este Tribunal, señalando que, a su juicio, ni en la memoria justificativa ni en el propio pliego se explican las razones que motivarían la división del contrato en cuatro lotes (frente a la división en setenta y dos lotes que el mismo órgano de contratación habría acordado, con relación al mismo contrato, en el periodo anterior).



Al margen de la pretendida falta de motivación, la asociación recurrente aduce que no ha existido una división coherente y uniforme de los lotes, pues, según sostiene, se agrupan centros pertenecientes a municipios diferentes y alejados entre sí, que se unen en un mismo lote sin razón lógica alguna. Defiende que el órgano de contratación ha incurrido en una decisión arbitraria y constitutiva de error material y, en último lugar, afirma que se ha producido también una vulneración de los principios generales de buena fe, confianza legítima y lealtad institucional, así como el de actos propios, por cuanto el órgano de contratación, en la licitación del contrato anterior, dividió el objeto del contrato en setenta y dos lotes, frente a los cuatro en lo que lo hace ahora.

El órgano de contratación, por su parte, niega que proceda la anulación de la cláusula 1.2 del PCAP. A tal fin, invoca la doctrina de este Tribunal según la cual la concreta división de lotes del objeto del contrato quedaría incluida dentro del ámbito de discrecionalidad del órgano de contratación. Asegura, además, que la memoria justificativa ofrece una explicación razonada de los motivos por los cuales, en el presente caso, procedía la división en cuatro lotes, y que, además, tal división en cuatro lotes, cada uno con varios centros educativos, resulta lógica, pues *“los mismos son susceptibles de utilización o aprovechamiento separado y constituyen una unidad funcional, pudiendo los licitadores presentar ofertas por la totalidad, varios o por un lote del contrato”*. En esa línea, el órgano de contratación subraya que la cláusula 18.1 del PCAP atribuye a las personas titulares de la dirección de los centros educativos un papel intermediario en la coordinación y organización del servicio del comedor escolar.

El órgano de contratación alega, a su vez, que el artículo 99.3 de la LCSP exige una motivación debidamente justificada cuando la decisión es la no división del contrato en lotes, pero no cuando sí se divide, como en el caso que nos ocupa. Finalmente, aduce que no puede calificarse de arbitraria la decisión de emplear un criterio de división distinto al utilizado en otras licitaciones, y que es precisamente la discrecionalidad técnica la que habilita distintas opciones igualmente legítimas en un mismo ámbito de decisión.

Finalmente, la mercantil OSVENTOS INNOVACIÓN EN SERVICIOS, S.L., sostiene, para el caso de ser admisible el recurso, que procedería su desestimación, a cuyo fin observa que en la licitación en cuestión el contrato está dividido en lotes, por lo que, a su juicio, no existe



obligación alguna de motivar tal decisión. La mercantil añade, además, que el concreto número de lotes en que tal contrato se divide se situaría dentro de la discrecionalidad técnica que asiste al órgano de contratación.

Por su parte, MOTIVA ACTIVIDADES, S.L.L., solicita, por el contrario, la estimación del recurso interpuesto por AESAEPA, cuyos argumentos dice suscribir plenamente. La mercantil afirma que la decisión de dividir el contrato “*en tan solo 4 lotes*”, vulnera los principios de concurrencia y libre acceso a las licitaciones, limitando la participación de las pequeñas y medianas empresas.

Séptimo. Se observa, en definitiva, que la cuestión mollar del recurso interpuesto gira en torno a la justificación ofrecida por el órgano de contratación para dividir el contrato en cuatro lotes, una cifra que, según sostiene la asociación recurrente, resultaría insuficiente.

Y así, como punto de partida, se impone señalar que, como subraya el órgano de contratación, los pliegos rectores del procedimiento sí contemplan la división del contrato en lotes. Indica, en particular, la cláusula 1.2 del PCAP (pág. 3/96 del doc. 8 del expediente administrativo):

“De conformidad con el artículo 99.3 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se trasponen 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), el objeto del presente contrato se encuentra dividido en los lotes que se detallan seguidamente, ya que los mismos son susceptibles de utilización o aprovechamiento separado y constituyen una unidad funcional, pudiendo los licitadores presentar ofertas por la totalidad, varios o por un lote del contrato.

El objeto del contrato se divide en los siguientes cuatro (4) lotes (...)”.

La previsión anterior, además, se reitera en la memoria justificativa del contrato (pág. 2/60 del doc. 6 del expediente administrativo). Tales previsiones, sin embargo, se antojan insuficientes por la asociación recurrente, que estima que procedería acordar, a su vez, la subdivisión de los cuatro lotes en lotes más pequeños.



Evidentemente, la resolución del presente asunto debe partir de lo dispuesto en el artículo 99.3 de la LCSP, que establece:

“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”.

Por su parte, la Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de febrero de 2014 sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE, dispone en su artículo 46.1:

"Los poderes adjudicadores podrán optar por adjudicar un contrato en forma de lotes separados, y podrán decidir el tamaño y el objeto de dichos lotes. Excepto en el caso de



los contratos cuya división resulte obligatoria en virtud del apartado 4 del presente artículo, los poderes adjudicadores indicarán las principales razones por las cuales han decidido no subdividir en lotes. Dicha decisión se incluirá en los pliegos de la contratación o en el informe específico al que se refiere el artículo 84".

El mencionado artículo añade, además, en su apartado cuarto:

"Los Estados miembros podrán aplicar el párrafo segundo del apartado 1 haciendo obligatoria la adjudicación de contratos en forma de lotes separados, en condiciones que habrán de especificarse de conformidad con el Derecho nacional y teniendo en cuenta el Derecho de la Unión. En tales casos, también serán de aplicación el párrafo primero del apartado 2 y, si procede, el apartado 3".

La justificación de tal norma se encuentra en el Preámbulo de la mencionada Directiva y, particularmente, en los considerandos los considerandos 59 y 78:

"59.- En los mercados de contratación pública de la Unión se comienza a observar una marcada tendencia a la agregación de la demanda por los compradores públicos con el fin de obtener economías de escala, incluida la reducción de los precios y de los costes de transacción, y de mejorar y profesionalizar la gestión de la contratación. Ello puede hacerse concentrando las compras, bien por el número de poderes adjudicadores participantes, bien por su volumen y valor a lo largo del tiempo. No obstante, la agregación y la centralización de las compras deben supervisarse cuidadosamente para evitar una excesiva concentración de poder adquisitivo y la colusión y preservar la transparencia y la competencia, así como las posibilidades de acceso al mercado de las PYME.

(...)

78.- Debe adaptarse la contratación pública a las necesidades de las PYME. Es preciso alentar a los poderes adjudicadores a utilizar el código de mejores prácticas que se establece en el documento de trabajo de los servicios de la Comisión, de 25 de junio de 2008, titulado «Código europeo de buenas prácticas para facilitar el acceso de las PYME a los contratos públicos», que ofrece orientaciones acerca de cómo aplicar el régimen de contratación pública de forma que se facilite la competencia, procede animar a los poderes



adjudicadores a, en particular, dividir grandes contratos en lotes. Esta división podría realizarse de manera cuantitativa, haciendo que la magnitud de cada contrato corresponda mejor a la capacidad de las PYME, o de manera cualitativa, de acuerdo con los diferentes gremios y especializaciones implicados, para adaptar mejor el contenido de cada contrato a los sectores especializados de las PYME o de acuerdo con las diferentes fases ulteriores de los proyectos”.

Pues bien, de entrada, se impone subrayar que, en contra de lo alegado por el órgano de contratación, el hecho de haber dividido el contrato en lotes no zanja, por sí mismo, la cuestión. Y es que, efectivamente, haber atendido al mandato general del artículo 99.3 de la LCSP y haber procedido el órgano de contratación a la división en lotes no agota los deberes de motivación que a tal órgano de contratación corresponden. Así, procede, en todo caso, verificar si la motivación aducida en la división del contrato en cuatro lotes resulta razonable o si, por el contrario, la decisión de fijar tal número de lotes podría ser arbitraria. En esa línea, decíamos en la resolución 546/2024, de 26 de abril:

“Carece de relevancia el argumento del órgano de contratación que mantiene que ha observado el mandato contenido en el artículo 99.3 de la LCSP, por el hecho de haber dividido el objeto del contrato en trece lotes diferentes, pues en el presente recurso no se cuestiona la división del objeto del contrato en trece lotes, sino la falta de división en uno de sus lotes, cuestión en la que se debe centrar la controversia originada por el recurso”.

Ahora bien, sí resulta forzoso convenir con el órgano de contratación (y, de hecho, con el resto de los interesados en el procedimiento, que admiten expresamente tal circunstancia en sus alegaciones) en lo que a la discrecionalidad técnica se refiere. Y es que, como hemos indicado en numerosas ocasiones, la definición del número de lotes en el que debe ser dividido un contrato forma parte de las potestades discrecionales del órgano de contratación. Señalábamos, en concreto, en nuestra resolución núm. 394/2025, de 20 de marzo:

“Las potestades discrecionales del órgano de contratación a la hora de configurar el objeto del contrato en lotes y en su caso, la concreción de cada lote o incluso su indivisión ex artículo 99.3 letra b) de la LCSP está presidida por un elemento reglado:

su motivación tal y como ha señalado la doctrina de este Tribunal. Precisamente se hace necesario una justificación específica y motivada de la decisión de no dividir en lotes el contrato, para, como dice la exposición de motivos de la Directiva 2014/24/UE, evitar que mediante la agregación de prestaciones en un solo contrato, se produzca una excesiva concentración de poder adquisitivo y la colusión y preservar la transparencia y la competencia, así como las posibilidades de acceso al mercado de las PYME

Sobre la división del objeto del contrato, el Tribunal ha fijado una doctrina que puede compendiarse en las siguientes afirmaciones recogidas en nuestra Resolución 349/2023, de 16 de marzo, con cita de la Resolución 993/2018 de 2 de noviembre:

a) La obligación de dividir en lotes tiene una finalidad específica, que es promover la concurrencia de las PYME 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.**

c) 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'.

d) Los motivos válidos a que se refiere el artículo 99 son de carácter enunciativo, pudiendo existir otros (Resolución 1299/2019 de 18 de noviembre).

Así, la LCSP contiene una lista, abierta, de motivos válidos como justificación de la no división en lotes del objeto del contrato, que deben justificarse debidamente en el expediente, exigiéndose, tal y como se puso de manifiesto en nuestra resolución nº 349/2023, 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. Además, incluso aceptando que tales ventajas pueden ser contempladas como potenciales inconvenientes de la decisión contraria (esto es, dividir el objeto del contrato en lotes), estas no pueden enunciarse de forma genérica, sin considerar en absoluto sus efectos sobre el contrato”.

Octavo. Examinada, por lo tanto, la normativa de aplicación, así como nuestra doctrina en la materia, se hace necesario atender a las concretas circunstancias de motivación concurrentes en el expediente. En el presente caso, en el informe emitido con ocasión del recurso especial en materia de contratación interpuesto, se alude, por un lado, a lo dispuesto en la cláusula 18 del PCAP, al recoger (pág. 6/8 del doc. 2 del expediente administrativo):

“En este sentido, y a los efectos de ejecución del contrato, la cláusula 18.1 del PCAP establece que las personas titulares de la dirección de los centros educativos de cada Lote actuarán en colaboración con el responsable del contrato (Jefatura del Servicio de Centros de la Consejería), remitiendo semestralmente al mismo, un informe relativo al funcionamiento de vigilancia del servicio del comedor escolar”.

Y más adelante, el mismo informe señala (pág. 6/8 del doc. 2 del expediente administrativo):

“En este caso, la concreta división de los lotes se encuentra recogida en el expediente en el apartado 1.2 de la memoria justificativa del contrato, y del PCAP, al considerarse por parte del órgano de contratación y atendiendo a las necesidades administrativas que la división en cuatro lotes, cada uno con varios centros educativos, los mismos son susceptibles de utilización o aprovechamiento separado y constituyen una unidad funcional, pudiendo los licitadores presentar ofertas por la totalidad, varios o por un lote del contrato”.

Resulta evidente, en consecuencia, que el órgano de contratación no ha realizado en su informe un esfuerzo alegatorio mínimo para tratar de explicar por qué motivo ha estimado procedente la división del contrato en cuatro lotes, ni tampoco se afana en justificar, mínimamente, qué lógica ha empleado para la agrupación de los diferentes centros

educativos en cada uno de los lotes en los que se divide el contrato. De igual forma, y según se ha visto, ni los pliegos rectores del procedimiento ni la memoria justificativa contienen mención alguna que permita entender motivada la decisión impugnada.

Resulta irrelevante, al respecto, la cláusula 18 del PCAP, invocada por el órgano de contratación: tal apartado de los pliegos evidencia, desde luego, que a las personas titulares de la dirección de los centros educativos efectuarán labores de coordinación en la ejecución del servicio, pero no sirve para explicar por qué procedía, en este caso, la elaboración de cuatro lotes. Tampoco el resto de la explicación, de carácter genérica, permite comprender qué criterio se ha empleado, en el presente caso, en la agrupación de centros educativos, ni por qué motivos.

Resulta evidente, además, que como señala la asociación recurrente, sería posible que cada uno de los lotes incluidos en el pliego, se dividiera, a su vez, en lote más pequeños. Y es que del examen de los pliegos resulta que el lote 1 comprende un total de 28 centros educativos (pág. 3/96 del doc. 8 del expediente administrativo), que el lote 2 incluye 11 centros educativos (pág. 3/96 del doc. 8 del expediente administrativo), que el lote 3 se conforma por 21 centros (pág. 3/96 del doc. 8 del expediente administrativo) y, finalmente, que en el lote 4 aparecen un total de 15 centros educativos (pág. 4/96 del doc. 8 del expediente administrativo). Constituyendo cada uno de tales centros una potencial unidad funcional, sería, desde luego, posible, que la lotificación se realizara por cada uno de ellos, como ocurriera, según señala la asociación recurrente, en el contrato anterior.

Desde luego, la decisión de acudir a un mayor o menor número de lotes es exclusiva del órgano de contratación (quien, además, viene, en tal ámbito, asistido de una notable discrecionalidad técnica). Sin embargo, por el contrario, la necesidad de que tales potestades discrecionales se ejerzan acompañadas de una motivación es, precisamente, uno de los elementos que puede ser objeto de fiscalización. En el presente caso, como se ha visto, tal motivación no consta, ni en el expediente ni en el informe posterior, lo que, necesariamente, aboca a la estimación del recurso.



Resulta procedente, por lo tanto, que el órgano de contratación justifique, los motivos por los que ha procedido a la agrupación de estos en el número concreto de cuatro lotes o, alternativamente, justifique y promueva una nueva división en lotes distinta.

Procede, en definitiva, la estimación del primer motivo del recurso, anulando, en consecuencia, la cláusula 1.2 del PCAP, con los efectos señalados en el artículo 57.2 de la LCSP, disponiendo, asimismo la retroacción del procedimiento al momento anterior a la aprobación del pliego impugnado.

Noveno. El resto de los motivos del recurso, no pueden, sin embargo, ser acogidos. En particular, no puede apreciarse la pretendida infracción de los principios generales de buena fe, confianza legítima y lealtad institucional, o del principio de no ir contra los actos propios, por el hecho de que el órgano de contratación empleara una fórmula de lotificación diferente en anteriores ocasiones.

Así, como señala el órgano de contratación, la discrecionalidad técnica se caracteriza por ofrecer al órgano de contratación varias opciones válidas dentro del margen conformado por los límites legales que caracterizan a tal discrecionalidad. En otras palabras: es perfectamente válido que, en un momento dado, el órgano de contratación escogiera dividir el contrato en setenta y dos lotes y, en otro posterior, limitara la división a cuatro lotes, y ello siempre que tales decisiones respetaran el marco legal propio de la discrecionalidad técnica (y que incluye, entre otras cuestiones, la debida motivación). De forma similar, dijimos en la mencionada resolución 546/2024, de 26 de abril:

*“Tampoco se justifica la falta de motivación sobre la no división del contenido del lote 5, **por el hecho de que órgano de contratación no se encuentra vinculado con la configuración de los lotes en licitaciones precedentes, en las que el elemento cuestionado era objeto de un lote independiente. Es cierto que no existe dicha vinculación**, tal como argumenta el informe del órgano de contratación, pero no es menos cierto que el vicio de legalidad que se invoca no es la vinculación con ningún precedente, sino la ausencia de motivación en la configuración de un solo lote con dos elementos distintos”.*

Se observa, por lo tanto, que el segundo motivo del recurso debe ser desestimado.



Por todo lo anterior,

VISTOS los preceptos legales de aplicación

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

Primero. Estimar el recurso interpuesto por D. L.F.G., en representación de la ASOCIACIÓN DE EMPRESAS ADJUDICATARIAS DE SERVICIOS AUXILIARES EDUCATIVOS DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS (AESAEPA), contra los pliegos rectores del procedimiento de adjudicación del “*contrato de servicios de vigilancia del alumnado de comedor escolar en varios centros educativos*”, expediente 2025000130, convocado por la Consejería de Educación del Principado de Asturias, anulando, en consecuencia, la cláusula 1.2 del PCAP en lo relativo a la distribución de lotes allí dispuestos, con los efectos y alcance señalados en el fundamento jurídico octavo de esta resolución.

Esta resolución es definitiva en la vía administrativa y contra la misma cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Asturias, en el plazo de dos meses, a contar desde el día siguiente al de la recepción de esta 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.

LA PRESIDENTA

LOS VOCALES