

Recurso 425/2024
Resolución 492/2024
Sección Segunda

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

Sevilla, 8 de noviembre de 2024

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad **SERVICIOS SEMAT S.A** contra la resolución de adjudicación de fecha 26 de septiembre de 2024 del contrato denominado «Servicio de limpieza en diversos centros docentes públicos de la provincia de Cádiz durante el curso 2024/2025 y curso 2025/2026 y posible prórroga (10 lotes)» (Expte CONTR 2024 0000014327) respecto del **lote 1** promovido por la Delegación Territorial de Desarrollo Educativo y Formación Profesional y de Universidad, Investigación e Innovación en Cádiz, este Tribunal, en sesión celebrada el día de la fecha, ha dictado la siguiente

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. El 3 de mayo de 2024 se publicó en el perfil de contratante en la Plataforma de Contratación de la Junta de Andalucía y en el Diario Oficial de la Unión Europea el anuncio de licitación, por procedimiento abierto y tramitación ordinaria, del contrato de servicios indicado en el encabezamiento de esta resolución. Ese mismo día los pliegos fueron puestos a disposición de los interesados a través del citado perfil, siendo el valor estimado del contrato de 41.829.367,08 euros.

Con fecha 17 de mayo de 2024 se publica en el citado perfil resolución de corrección de errores materiales relativos al pliego de prescripciones técnicas (PPT) así como aclaración sobre diversos extremos de los pliegos y aclaraciones varias a las preguntas formuladas.

A la presente licitación le es de aplicación la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (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 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.

Tras la tramitación del procedimiento de adjudicación, el 26 de septiembre de 2024 el órgano de contratación dictó resolución de adjudicación del contrato respecto del **lote 1** a la entidad CLECE, S.A (en adelante, CLECE o la adjudicataria). Dicha resolución fue publicada en el perfil de contratante en la Plataforma de Contratación de la Junta de Andalucía y notificada a la entidad recurrente con fecha 27 de septiembre de 2024.

SEGUNDO. El 17 de octubre de 2024, la entidad SERVICIOS SEMAT S.A (en adelante, la recurrente) presenta en el registro de este Tribunal escrito de recurso especial en materia de contratación contra la resolución de adjudicación citada en el antecedente anterior respecto del **lote 1**.

Mediante oficio de la Secretaría de este Tribunal de fecha 18 de octubre de 2024, que tuvo que ser reiterado el día 23 de octubre, se dio traslado del recurso al órgano de contratación y se le requirió la documentación necesaria para su tramitación y resolución, que tuvo entrada en esta sede los días 24 y 25 de octubre de 2024.

Mediante escritos de fecha 28 de octubre de 2024 la Secretaría del Tribunal ha cumplimentado el trámite de audiencia a los interesados, concediéndoles un plazo de cinco días hábiles para alegaciones, habiendo presentado escrito en el plazo conferido la adjudicataria.

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.

La recurrente ha quedado situada en segundo lugar en la clasificación de las proposiciones en el **lote 1** con una puntuación total de 95,70 puntos frente a los 97,21 puntos que obtuvo la adjudicataria, por lo que la estimación de las pretensiones ejercitadas en el recurso podría determinar la adjudicación a su favor. Ostenta, por tanto, legitimación de acuerdo con el artículo 48 de la LCSP.

TERCERO. Acto recurrible.

El recurso se interpone contra el acuerdo de adjudicación del órgano de contratación, respecto del **lote 1**, 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, el recurso es procedente de conformidad con lo establecido en el artículo 44 apartados 1 a) y 2 c) de la LCSP.

CUARTO. Plazo de interposición.

En cuanto al plazo de interposición del recurso, en el supuesto examinado, y de conformidad con la documentación obrante en el expediente remitido, el recurso se ha interpuesto dentro del plazo legal establecido en el artículo 50.1 d) de la LCSP.

QUINTO. - Fondo del asunto. Alegaciones de las partes.

Examinados los requisitos previos de admisión procedemos al examen de las cuestiones que se suscitan en el presente recurso, comenzando por la exposición de las alegaciones de las partes.

1.- Alegaciones de la recurrente.

La recurrente solicita de este Tribunal:



(i) que se declare la nulidad de pleno derecho de la adjudicación a CLECE del lote 1 debido a los patentes y manifiestos errores en la valoración técnica de su oferta y se acuerde retrotraer el procedimiento de licitación al momento de valoración de su oferta a los efectos de corregir la puntuación.

(ii) subsidiariamente, que se acuerde la nulidad del procedimiento de adjudicación por no haberse llevado a cabo la evaluación individualizada de todas las ofertas presentadas y, en todo caso, no recoger el informe técnico de valoración la motivación de dicha valoración.

Con carácter previo al desarrollo de los motivos de impugnación en que sustenta su pretensión, la recurrente alega que durante el examen del expediente no ha podido acceder a la mayor parte de la documentación cuya vista solicitó por haber sido declarada confidencial por la adjudicataria, lo que le ha provocado una situación de indefensión. En concreto, menciona la siguiente:

“• A.1. PLAN DE LIMPIEZA

o El apartado A.1.1

o El apartado A.1.2.

o El apartado A.1.3

o El apartado A. 1.4. *No se ha otorgado acceso a este apartado, con la salvedad de los siguientes subapartados: 4.3 (relación de maquinaria, equipos de limpieza y vehículos), el apartado 4.4 (Idoneidad de la maquinaria y equipos ofertados en cada centro), 4.5. (Medios de transporte a disposición del contrato), 4.6 (medios de comunicación), 4.8 (útiles y materiales de limpieza), y 4.14 (equipos de protección individual y seguridad). Por consiguiente, no se ha permitido el acceso a los apartados que hacen referencia a los productos de limpieza y al personal.*

• A.2. GESTIÓN DE RESIDUOS

o Presentación del sistema de gestión de residuos

o Certificado de contratación con gestor de residuos y acreditación de pequeño productor de residuos peligrosos”.

Justifica, en los términos que se recogen en el recurso, que el acceso a la oferta técnica de la adjudicataria resulta fundamental, dada la escueta y genérica motivación del informe técnico que no permite identificar con detalle los elementos que han dado lugar a la puntuación asignada a las ofertas, lo que afecta materialmente a su derecho de defensa. Y se opone a la declaración genérica de confidencialidad efectuada por la adjudicataria invocando, al respecto, la doctrina de los Tribunales de Recursos Contractuales sobre la obligación de justificar debidamente la confidencialidad, esgrimiendo las siguientes razones en función de cada uno de los apartados:

- En relación con el criterio A.1.1 “Descripción de los centros educativos” considera que la información que, según su opinión, debería obrar en este apartado comprende datos de conocimiento público, puesto que el propio pliego de prescripciones técnicas (PPT) especifica respecto de todos y cada uno de los centros educativos objeto del contrato, la localidad, el nombre, la dirección así como teléfonos y correo electrónico de contacto, datos todos ellos a los que no puede atribuirse carácter confidencial.

- En relación con el criterio A.1.2 “Descripción y programación de la limpieza” alega que el conocimiento de la información relativa a dicho apartado no puede suponer una desventaja competitiva para la adjudicataria puesto que, como se detalla en la cláusula 8 del anexo I del PCAP, el criterio A.1.2. debe contener “*un programa de trabajo que incluya un desglose del servicio ajustado al Pliego de Prescripciones Técnicas, incluyendo diagrama con determinación de frecuencias por tarea y actuaciones en las distintas zonas*” por lo que considera que el hecho de que todos los licitadores traten de ofrecer en sus propuestas soluciones personalizadas adaptadas a las necesidades del órgano de contratación no confiere a dicha información por sí misma el carácter de confidencialidad.



- En relación con el criterio A.1.3 “Sistema de control y supervisión del servicio” justifica el acceso que solicita alegando que el apartado no hace referencia a la metodología o procedimientos concretos a utilizar para la prestación de los servicios, sino al control de la correcta ejecución de estos por lo que el conocimiento de dicho extremo no va a reportar a sus competidores ninguna ventaja competitiva en lo que se refiere a la prestación de los servicios.

Es por ello por lo que solicita del Tribunal el acceso al contenido de la oferta técnica de la adjudicataria en los términos expuestos en su recurso, de conformidad con el artículo 52 de la LCSP y 29.3 del Reglamento de los procedimientos especiales de revisión de decisiones en materia contractual.

Expuesto lo anterior, procede exponer, a continuación, los dos motivos de impugnación sobre los que la recurrente fundamenta las pretensiones que ejercita:

Primero. - Errores manifiestos y arbitrariedad en la valoración de los criterios sujetos a juicio de valor.

La recurrente alega la existencia de errores manifiestos en la puntuación asignada a su oferta técnica. Así, aun cuando parte, como premisa previa, del margen de discrecionalidad técnica que asiste al órgano de contratación en la valoración de las ofertas con arreglo a los criterios sujetos a juicio de valor, expone que tal margen viene limitado por aquellos supuestos en que se demuestre que la valoración es errónea, arbitraria, o carente de fundamento (invoca la Resolución 198/2019 de 19 de junio o la más reciente 271/2022, de 13 de mayo, ambas de este Tribunal).

En concreto, enumera los siguientes errores:

1.1. ERRORES COMETIDOS EN LA VALORACIÓN DE LA OFERTA DE SEMAT EN RELACIÓN CON EL APARTADO “A.1.1. DESCRIPCIÓN DE LOS CENTROS EDUCATIVOS”.

Denuncia que el primer error manifiesto se concreta respecto del criterio “A.1.1. Descripción de los centros educativos”, puntuado con un máximo de 8 puntos, habiéndosele asignado a su oferta una puntuación de 7 puntos, por el motivo de que habría incluido “*algunas fotografías no actualizadas*”.

Expone que, pese a haber obtenido una valoración positiva, como se refleja en el informe técnico, no obstante, se le ha penalizado restándole un punto a causa del referido motivo, resultándole imposible asegurar, dada la falta de mayores explicaciones en la valoración, qué fotografías han llevado al comité técnico a alcanzar estas conclusiones.

La recurrente indica que, verificado el contenido de las ofertas técnicas de los distintos lotes, entiende que el comité técnico se estaría refiriendo a la inclusión de la fotografía de una puerta correspondiente al acceso al Centro IES “Fernando Aguilar Quignon” que únicamente se incluye en la oferta técnica del lote 1.

En ese sentido, alega que la falta de motivación del informe técnico, junto con la denegación del acceso a las partes más relevantes de la oferta adjudicataria, le provoca una patente indefensión, obligándole a fundamentar su defensa en elucubraciones probables y no en hechos ciertos.

Sostiene, por tanto, que la valoración otorgada a su oferta es absolutamente arbitraria y carente de fundamento, por los siguientes motivos:



a) Circunscripción del defecto señalado a la oferta del lote 1: Alega que la fotografía supuestamente desactualizada se refiere a la puerta del I.E.S. Fernando Aguilar Quignon (perteneciente al lote 1) contenida en el “Anexo 1: Datos de los centros” y en el “Anexo 2: Características de los centros educativos”, por lo que, en su caso, sólo cabría reprochar este defecto respecto del lote 1, y, en consecuencia, únicamente sería procedente la minoración de la puntuación de su oferta por este motivo en la valoración del lote 1 que impugna.

b) Arbitrariedad de la penalización:

Esgrime que, en cualquier caso, penalizarle y restarle un punto por el hecho de haber incluido una fotografía desactualizada resulta arbitrario, carente de fundamento y desproporcionado.

En este sentido, la recurrente insiste que debe recordarse que el objeto de la oferta técnica es permitir al órgano de contratación valorar y, por ende, obtener la mejor solución técnica para la satisfacción de las necesidades objeto del contrato. Así, considera que, con fundamento en el artículo 145. 4 de la LCSP, la finalidad que persigue el criterio de adjudicación A.1.1. es permitir al órgano de contratación valorar el grado de conocimiento de los distintos centros objeto del contrato que poseen los licitadores, resultando obvio que aquel no puede ponderarse exclusivamente atendiendo a las fotografías que se incluyan, ni puede concluirse que un licitador posee un grado de conocimiento inferior que otros licitadores por el simple hecho de haber incluido una sola fotografía desactualizada, sino que lo razonable y apropiado es valorar el conjunto de datos e información aportados en la descripción. Afirma que en su oferta se han plasmado multitud de criterios que justifican el grado de conocimiento que posee sobre los centros y los servicios, y que proviene del hecho de que es la empresa actualmente prestataria del servicio, siendo por tanto incuestionable que conoce perfectamente y mejor que cualquier otro licitador los espacios físicos donde se prestan los servicios hoy.

En definitiva, concluye que el análisis del contenido de su oferta acredita el extenso conocimiento que posee acerca de las características y especificidades de las distintas instalaciones, así como del tipo específico de limpieza que se debe aplicar a cada elemento, hecho que le ha permitido calcular de forma totalmente detallada los tiempos a emplear en las tareas, sin que sea razonable concluir que merece menor puntuación por haber incluido una fotografía no actualizada.

1.2. ERRORES COMETIDOS EN LA VALORACIÓN DE LA OFERTA DE SEMAT EN RELACIÓN CON EL APARTADO “A.1.2. DESCRIPCIÓN Y PROGRAMACIÓN DE LA LIMPIEZA”.

La recurrente denuncia que el segundo punto del informe técnico que incurre en error patente en la valoración de su oferta es el relativo al criterio “A.1.2. Descripción y programación de la limpieza”, discrepando de la puntuación que se le ha asignado (7 puntos), mientras que a la adjudicataria se le ha otorgado la máxima puntuación (8 puntos) y sostiene que dicha puntuación resulta manifiestamente contraria a Derecho, sobre la base de los motivos que indica:

a) La puntuación otorgada supone la valoración de mejoras no previstas en los pliegos:

Señala que la cláusula 8.A del PCAP dispone que el apartado “A.1.2. Descripción y programación de la limpieza” de las ofertas, debe hacer referencia al “Programa de trabajo que incluya desglose del servicio ajustado al Pliego de Prescripciones Técnicas, incluyendo diagrama con determinación de frecuencias por tarea y actuaciones en las distintas zonas”.

De acuerdo con dicha cláusula, sostiene que las licitadoras debían incluir en sus ofertas el diagrama con las actuaciones y frecuencias descritas en la cláusula “4. Descripción del servicio” del PPT que, en función del conteni-



do concreto de las referidas actuaciones se agrupan en función de la frecuencia diaria (páginas 4 y 5 del PPT), semanal (página 5 del PPT), mensual (página 5 *in fine* PPT) o trimestral (página 6 del PPT).

Manifiesta que, al no haber tenido acceso al apartado A.1.2. de la oferta técnica de la adjudicataria, plantea todos los posibles escenarios que pueden haber originado que se haya puntuado favorablemente la inclusión de actuaciones con frecuencia semestral en aquella:

i. Que la adjudicataria se haya limitado a incluir en su oferta técnica exactamente los mismos servicios “a.1” a “d.1.” relacionados en la tabla de frecuencias, si bien respecto de algunos de ellos, haya modificado la frecuencia mínima y les haya asignado un carácter semestral.

ii. Que haya respetado las frecuencias mínimas asignadas a los servicios recogidos en la tabla de frecuencias, pero haya incluido servicios adicionales a los que ha atribuido una frecuencia semestral.

Esgrime que, en cualquier caso, la valoración otorgada por el comité técnico resulta manifiestamente disconforme a Derecho puesto que, de hallarnos en el primer supuesto, la oferta estaría incumpliendo flagrantemente los pliegos, y el otorgamiento de la puntuación máxima no solo sería improcedente, sino que directamente dicha oferta debería haber sido excluida del procedimiento.

En definitiva, si la introducción de actuaciones semestrales en el diagrama de frecuencias se refiere a actuaciones a las que, de acuerdo con la cláusula 4 del PPT, les corresponde en realidad una frecuencia menor, el comité técnico debió haber propuesto la exclusión de la oferta de la adjudicataria en vez de penalizar su oferta que se ciñó a las previsiones de dicha cláusula.

Al respecto, invoca la doctrina de los Tribunales administrativos que se han pronunciado reiteradamente acerca de la obligación de excluir una oferta en aquellos supuestos en los que se constate la vulneración de los pliegos. (entre otras, menciona la Resolución 549/2022, de 11 de noviembre, de este Tribunal).

Por otro lado, señala que, en la segunda de las hipótesis, la asignación de la puntuación máxima a la oferta de la adjudicataria supondría que *de facto* se habría valorado la inclusión de actuaciones adicionales a las previstas en los pliegos favoreciendo a aquellas licitadoras que hubieran ofertado en sus ofertas técnicas mejoras no previstas en aquellos, con vulneración clara del artículo 145.7 de la LCSP.

Así pues, concluye que, de conformidad con la normativa contractual, para que el comité técnico pudiera haber valorado la inclusión de actuaciones y frecuencias adicionales, ello tendría que haber sido expresamente previsto en los pliegos, lo que no sucede, puesto que de la cláusula 8.A del anexo I del PCAP no se desprende en absoluto que sea susceptible de valoración positiva la oferta de servicios adicionales a los contemplados en los pliegos, sino que se exigía que en este apartado A.1.2. las licitadoras incluyeran un desglose del servicio “*ajustado al Pliego de Prescripciones Técnicas*”. No puede argumentarse que el comité técnico haya podido valorar la oferta de actuaciones y frecuencias semestrales como un factor determinante en la evaluación de las ofertas amparándose en la discrecionalidad y subjetividad de las que goza, pues, según sostiene la recurrente, nos hallamos ante un criterio cuya valoración no se encontraba prevista en los pliegos y que, por tanto, excede por completo de dichas facultades.

Al respecto, invoca la Resolución 133/2015 de este Tribunal que, a su vez, menciona la Resolución 923/2014, de 12 de diciembre de 2014, del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales para concluir que, en el supuesto que nos ocupa, de haberse conocido -con anterioridad a la preparación de la oferta- que se puntuaría la oferta de servicios y frecuencias adicionales en el apartado A.1.2, tanto ella como el resto de las licitadoras ha-



brían valorado la posibilidad de incluir dichos servicios y frecuencias adicionales. Por consiguiente, denuncia que, con su actuación, el órgano de contratación está vulnerando flagrantemente el principio de igualdad de trato de los licitadores y de transparencia.

En este sentido, defiende que, en relación con el grado de desarrollo, el comité de valoración indica, respecto de ambas licitadoras, que la oferta de cada una “*Desarrolla ampliamente la metodología a utilizar, haciendo una descripción detallada, acompañada de imágenes, según el material de la superficie a tratar o aparato a limpiar*” por lo que, siendo la valoración idéntica y no existiendo otra diferencia adicional, es ostensible que debieron recibir la misma puntuación.

Trae a colación la doctrina de los Tribunales conforme a la cual el órgano de contratación debe hacer constar en los informes técnicos los motivos que llevan a una de las ofertas a obtener la mejor puntuación en comparación con el resto, de modo que los licitadores puedan conocer el fundamento de esta diferencia de puntuación. Entre otras, la Resolución del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Navarra, 111/2021 o nuestra Resolución 187/2015.

La recurrente señala, como reforzamiento de su postura, que la cláusula 8 del PCAP, cuando define los criterios de valoración automáticos, contiene un apartado específico que regula las mejoras en los siguientes términos:

“B.2. PROPUESTAS DE MEJORAS (Sin repercusión económica sobre el precio del contrato) hasta un máximo de 18 puntos según los siguientes subcriterios” (...) B.2.1. - *Horas de servicio adicionales a las exigidas en el Pliego sin coste adicional hasta un máximo de 10 puntos según compromiso de Anexo VIII (B) del PCAP. Para cada lote, se valorará hasta un máximo de 10 puntos la puesta a disposición del órgano de contratación de hasta un 0,75 % del total de horas de ejecución del servicio sin repercusión económica, valorándose las proposiciones que se presenten de acuerdo con la siguiente fórmula (...)*”. (el subrayado no es nuestro).

Según indica, estas serían las únicas mejoras que podían puntuarse, señalando que, en caso de ofertarse, debían incluirse en el sobre 3, por lo que, de considerarse que la prestación de servicios con frecuencia semestral forma parte de las mejoras previstas en el PPT, su inclusión en el sobre 2 por parte de la adjudicataria ha supuesto la anticipación de información relativa al criterio de adjudicación automático B.2.1, resultando de ello que debería haberse excluido como tiene declarado este Tribunal, mencionando, entre otras, la reciente Resolución 252/2024, de 21 de junio.

b) Subsidiariamente, la valoración resulta arbitraria y contraria al principio de igualdad por no haber tenido en cuenta otros aspectos adicionales también ofertados por la recurrente.

La recurrente manifiesta que no se han valorado los apartados de su oferta incluidos en el capítulo 1.2 en los que se hace referencia a la realización de una nueva limpieza al inicio y al final del curso escolar, lo que denomina “*limpiezas de choque*”. Igualmente, denuncia la falta de valoración de las actuaciones de los puntos críticos de cada centro, descritas en el punto 1.2.7 de su oferta, ampliado en el anexo 12 con un calendario de programación y la indicación de su realización con personal especializado independiente de los trabajadores asignados a cada centro sin que pueda restar tiempos a la limpieza ordinaria.

Denuncia que resulta llamativo que, mientras que en la valoración de la oferta de la adjudicataria se ha considerado de manera positiva la introducción de determinados servicios a prestar con frecuencia semestral, a la hora de valorar su oferta se ha omitido la valoración de aquellos servicios adicionales ofertados, lo que califica de arbitrario, carente de motivación, y contrario al principio de igualdad de trato.



1.3. ERRORES COMETIDOS EN LA VALORACIÓN DE LA OFERTA DE SEMAT EN RELACIÓN CON EL APARTADO “A.1.3. SISTEMA DE CONTROL Y SUPERVISIÓN DEL SERVICIO”.

La recurrente señala que el último aspecto de su oferta técnica que ha sido incorrectamente valorado es el relativo

al apartado “A.1.3., Sistema de Control y Supervisión del servicio”, en el que se exigía la inclusión de una “*descripción del sistema de control y supervisión que incluya personal supervisor o encargado, con descripción de las tareas a realizar y compromiso de supervisión de la limpieza realizada por los operarios*”.

Discrepa de la puntuación que se le ha otorgado (7 puntos sobre la máxima puntuación de 8) manifestando que la motivación del informe técnico respecto a este apartado es tan escueta que la diferencia en la puntuación debe buscarse, necesariamente, en el único matiz existente respecto a la valoración otorgada al licitador que ha obtenido la puntuación máxima en este apartado -que, para el lote 1, ha sido CLECE-: la realización de auditorías externas e internas por parte de esta entidad.

Al respecto, señala que lo primero que resulta sorprendente es que el comité técnico haya tomado como criterio diferencial a valorar positivamente la referencia a auditorías externas cuando lo cierto es que la propia cláusula 4.C del PCAP lo exige como requisito de solvencia técnica. Indica, además, que, en cualquier caso, y con independencia de la valoración asignada a la adjudicataria, el comité técnico de valoración ha obviado de manera incomprensible que su oferta técnica describe reconocidas auditorías externas reguladas en la Unión Europea, acompañándose incluso en el Anexo 18 de la oferta, copia de las correspondientes certificaciones:

- ISO 9001

La Norma ISO 9001 es un conjunto de estándares que marcan una serie de directrices de carácter abierto en materia de calidad, que atendiendo a los diversos procesos y actividades en las que están conformadas las entidades, deben ser aplicadas e implementadas por las organizaciones en sus labores diarias. De esta forma, demuestran que tienen como objetivo ofrecer un servicio o producto de calidad.

- ISO 14001

La Norma ISO 14001 es el marco de referencia que protege el medio ambiente en cualquier tipo de organización y tiene como objetivo evaluar el efecto de las operaciones de una empresa en el medio ambiente además de introducir medidas para reducir el impacto.

- ISO 45001

La Norma ISO 45001 hace referencia a los sistemas de gestión de la seguridad y salud de los empleados. Tiene como propósito facilitar la gestión de estos, reduciendo al máximo los riesgos relacionados con el trabajo y mejorando las condiciones laborales.

Por consiguiente, señala que la no atribución de la máxima puntuación resulta infundada y arbitraria, y que el órgano de contratación estaría incurriendo en una flagrante vulneración del principio de igualdad en la valoración de las ofertas.

Segundo. La recurrente pretende la nulidad de la licitación por falta de motivación que fundamenta en la ausencia de evaluación individualizada de las ofertas.

En ese sentido, sostiene que la valoración de las ofertas plasmada en el informe técnico es exactamente la misma para todos los lotes, en todos los criterios y respecto de todos los licitadores, cuestionando la “excesiva homogeneidad,” (sic) que, en su opinión, constituye un indicio evidente de la falta de valoración específica y con-



creta de todas las ofertas de todos y cada uno de los lotes, lo que exterioriza una suerte de reproducción literal de la valoración que se ha efectuado respecto al lote 1, en el resto de los lotes.

Llama la atención sobre el hecho de que los miembros del comité técnico de valoración lo conforman miembros que pertenecen a los Centros que integran el lote 1, lo que anuda al hecho de que se haya llevado a cabo una valoración genérica y no individualizada de los lotes, reproduciéndose de forma sistemática en todos los lotes la valoración que ha resultado del examen de las ofertas del lote 1.

Invoca la Resolución 321/2020, de 1 de octubre, así como Resolución 55/2022, ambas de este Tribunal, para sostener que el defecto en la motivación que se denuncia no puede, en este caso, subsanarse a posteriori, al considerar que no estamos ante un supuesto de motivación insuficiente que, por la vía de anular la adjudicación, permitiera al órgano evaluador completar sus argumentos sin alterar la esencia de los mismos ni las puntuaciones asignadas, sino que, dada la ausencia total de elementos que permitan evidenciar la existencia de una verdadera valoración individualizada de las ofertas, no resulta posible construir *ex novo* el criterio técnico del órgano evaluador.

2. Alegaciones del órgano de contratación.

Tras relatar de manera pormenorizada los antecedentes procedimentales, el informe se opone al recurso y solicita su desestimación con fundamento en las siguientes alegaciones:

2.1 Respecto de la solicitud de acceso al expediente, indica que, con fecha 26 de agosto de 2024 se remitió un escrito a la recurrente al que se adjuntaba la documentación no declarada confidencial, por lo que niega que se haya provocado indefensión a la recurrente y manifiesta que la intención de esta, con la nueva solicitud de acceso formulada el 14 de octubre de 2024, es confundir al Tribunal y alargar innecesariamente el procedimiento, ya que no le resulta necesaria la documentación solicitada para interponer el recurso.

Por otra parte, defiende el carácter confidencial de la documentación relativa a la descripción de los centros educativos (criterio A1.1) así como el sistema de control y supervisión (criterio A.1.3) en la medida que proviene del estudio realizado por las empresas licitadoras y su divulgación puede dar lugar a que pierdan su capacidad competitiva. En relación con la descripción y programación de la limpieza (criterio A.1.2) señala que la adjudicataria en su oferta no solo contempla un diagrama con determinación de frecuencias por tarea, sino que también desglosa el servicio y describe las actuaciones por zona, usando procedimientos propios que son descritos en dicho apartado.

2.2 Con relación a los errores manifiestos y la arbitrariedad que se denuncia en el recurso, a la hora de evaluar los criterios sujetos a juicio de valor, en relación con el criterio del apartado A.1.1, el informe indica que la descripción realizada por el licitador contiene fotos que no se corresponden con la realidad y, por tanto, es menos detallada que las otras ofertas, y que no solo la existencia de fotos antiguas justifica la minoración de la puntuación recibida.

Invoca la discrecionalidad de la comisión técnica que ha calificado la documentación presentada por la recurrente, por lo que niega la arbitrariedad que se denuncia, sobre la base de la presunción de acierto y veracidad de los informes técnicos (STS 5341/2014)

En relación con la descripción y programación de la limpieza (criterio A.1.2) alega que la comisión técnica no ha tenido en cuenta actuaciones adicionales a las prevista en los pliegos, como podrían ser las mejoras, sino que simplemente califica la documentación presentada por la recurrente con 7 puntos, dentro de los parámetros



fijados, para los casos en los que se desarrolle el apartado de forma detallada, entre 6 y 8 puntos, y ha considerado que la oferta de la adjudicataria presenta una documentación más completa y adecuada, por lo que la puntuación se atiene a lo establecido en los pliegos, conocidos por la recurrente y aceptados incondicionalmente por esta al no haber sido impugnados.

Con relación al sistema de control y supervisión del servicio(criterio A.1.3) aclara que la auditoría externa que justificaría la atribución de mayor puntuación a la adjudicataria es diferente a las certificaciones en las que se basa la recurrente para reclamar un incremento de la puntuación asignada, puesto que las certificaciones ISO9001, ISO14001 y ISO45001, se refieren a los protocolos de actuación de la empresa, mientras que la auditoría que propone CLECE, S.A. es una auditoría externa en cuanto al control del servicio y no de la actuación de la empresa.

Concluye que se ha cumplido con el deber de motivación y que las valoraciones realizadas entran dentro del margen de discrecionalidad que corresponde al poder adjudicador.

2.3. El informe se opone a la falta de motivación del informe técnico invocando la doctrina según la cual aquella debe justificar el proceso lógico seguido para la adopción de las decisiones correspondientes, esto es, los aspectos de las ofertas sobre los que se emite la valoración; el juicio valorativo que merecen y la puntuación que corresponde a cada apartado, lo cual se puede predicar del informe de la comisión.

Con relación a la composición de la comisión técnica el informe trae a colación que en el expediente con número: CONTR 2019 75795, denominado prestación del servicio de limpieza y mantenimiento de los centros de enseñanza secundaria y enseñanzas especiales, así como de las residencias escolares de la provincia de Cádiz para el período comprendido entre el 1 de septiembre de 2019 y el 31 de agosto de 2020, donde la recurrente fue adjudicataria de los 10 lotes, la comisión estaba compuesta por directores de tres centros, (IES Fuerte de Cortadura (Cádiz), IES Cornelio Balbo (Cádiz) y IES Pablo Ruiz Picasso (Chiclana de la Fra.) de los cuales dos pertenecían a centros ubicados en el Lote 1, sin que , en aquella ocasión y siendo el recurrente beneficiado por la valoración realizada por la comisión técnica se pusiera en entredicho su actuación.

3. Alegaciones de la adjudicataria.

Se opone al recurso y solicita la desestimación íntegra de este con fundamento en el contenido de las alegaciones que obran en las presentes actuaciones y que evitamos reproducir por razones de extensión. No obstante, exponemos a continuación, de manera sucinta, las manifestaciones que efectúa.

Respecto de la solicitud de acceso al expediente, la adjudicataria alega que la declaración de confidencialidad de parte de su oferta técnica se ajusta a lo dispuesto en el artículo 133 de la LCSP, al afectar a secretos técnicos y comerciales e información relevante que comporta una ventaja competitiva y cuya difusión pudiera resultar lesiva a tales intereses. Asimismo, manifiesta que, dado el carácter netamente instrumental del derecho de acceso regulado en el artículo 52 de la LCSP, no resulta admisible la solicitud de la recurrente que apela a supuestos errores en la valoración de las ofertas técnicas con el único fin de encontrar motivos de impugnación, negando que se haya provocado a la recurrente la indefensión que denuncia.

Por otro lado, defiende la valoración efectuada que considera ajustada a derecho y enmarcada dentro de la discrecionalidad técnica del órgano de contratación y niega la existencia de errores y arbitrariedad, manifestando que la recurrente exterioriza, en definitiva, su discrepancia con la valoración efectuada por aquel, que no puede prevalecer sobre la de la Administración. Considera finalmente que la motivación que se detalla en el informe técnico respecto de cada lote responde a un proceso lógico y es suficiente.



SEXTO. Consideraciones del Tribunal. Fondo del asunto. Sobre el acceso al expediente.

Como se ha expuesto, la primera pretensión ejercitada por la recurrente es que este Tribunal le conceda el acceso al expediente y le otorgue un nuevo plazo para completar o modificar el presente recurso en cualesquiera de sus extremos, determinando la información que efectivamente tiene carácter confidencial.

Pues bien, el acceso al expediente está regulado en el artículo 52 de la LCSP que exige, como presupuesto necesario para obtener aquel en la sede del órgano competente para resolver el recurso, que previamente las personas interesadas lo hayan solicitado al órgano de contratación dentro del plazo de interposición del recurso especial y aquél no se haya facilitado por parte del citado órgano de forma parcial o total. Es decir, la finalidad del precepto es permitir el examen del expediente en el Tribunal cuando el órgano de contratación haya incumplido su obligación legal de dar acceso con carácter previo a la interposición del recurso, siempre que el acceso se haya solicitado dentro del plazo de interposición del recurso (v.g., entre otras muchas, Resoluciones 215/2021, de 27 de mayo y 445/2021, de 5 de noviembre).

Al respecto, según obra en el expediente administrativo remitido (en adelante, EA) hemos de señalar la siguiente secuencia cronológica:

1. Con fecha 2 de agosto de 2024, (páginas 7880 y siguientes) tras la propuesta de adjudicación, por lo que aquí nos concierne, la recurrente solicita vista completa del expediente administrativo que incluyese la totalidad de las ofertas técnicas presentadas por CLECE S.A y en concreto respecto de esta última a los lotes 3, 5, 6, 8, 9 y 10.
2. Mediante oficio de fecha 13 de agosto de 2024, (página 7882) el órgano de contratación requiere a la entidad CLECE S.A. para que, a la vista de la declaración genérica de confidencialidad de su oferta, manifieste si permite el acceso a toda la oferta técnica presentada o justifique de manera suficiente e individualizada, qué parte de la documentación presentada en la oferta técnica tiene carácter confidencial.
3. Mediante escrito de fecha 19 de agosto de 2024 (páginas 7884 a 7887) la entidad CLECE justifica los apartados que declara confidenciales por contener información y aspectos estratégicos de la empresa y por razón de su vinculación a secretos técnicos o comerciales, así como por contener datos sujetos a la normativa en materia de protección de datos. Alega, además, el carácter meramente instrumental que tiene el acceso al expediente, de forma que la entidad que ejercite este derecho tiene la obligación de justificar las razones por las cuales solicita acceder a partes concretas de dicho expediente, no siendo admisible el acceso a todo el proyecto técnico de CLECE, con el único fin de buscar eventuales motivos de impugnación.
4. Según se indica en el informe del órgano al recurso, con fecha 26 de agosto de 2024, se remite escrito a la recurrente adjuntándole la documentación no considerada confidencial y justificación de la declaración de confidencialidad, que según se indica en aquel le fue notificada el 5 de septiembre de 2024.
5. Con fecha 26 de septiembre de 2024 se dicta resolución de adjudicación del contrato (páginas 8.452 a 8.468) y se publica en el perfil de contratante el 27 de septiembre de 2024 (páginas 8.469-8.471.)
6. Con fecha 14 de octubre de 2024, (páginas 8472 y siguientes) la recurrente presenta un nuevo escrito de solicitud de acceso a la totalidad del expediente en el que se opone a la declaración de confidencialidad efectuada por CLECE denunciando la indefensión que le provoca la falta de acceso a la documentación técnica para articular debidamente su recurso.



7. El 17 de octubre de 2024, sin dejar transcurrir el plazo (cinco días hábiles) de que dispone el órgano de contratación para contestar, la recurrente interpone el recurso especial, a pesar de que el plazo de interposición concluía el viernes 18 de octubre de 2024.

Pues, según se ha expuesto, y conforme la propia recurrente relata en su recurso, tuvo acceso parcial a la documentación de la oferta técnica de CLECE no declarada confidencial, así como a la justificación de la declaración de confidencialidad por lo que, en puridad, no se ha producido desde el punto de vista formal el incumplimiento de la obligación del órgano de contratación de poner de manifiesto el expediente.

Lo que la recurrente denuncia en este caso es que se ha visto imposibilitada de acceder a la documentación técnica por la declaración de confidencialidad, y en concreto, solicita ante este Tribunal el acceso a los documentos de la propuesta de la adjudicataria-que se enumeraron a la hora de exponer las alegaciones de la recurrente- justificándolo en que, dada la escueta y genérica motivación del informe técnico, ello no permite identificar con detalle los elementos que han dado lugar a la puntuación de las ofertas.

El órgano de contratación, por su parte, niega que se haya provocado la indefensión que se denuncia, insistiendo, por una parte, en la suficiencia de la documentación que proporcionó a la recurrente, y alegando que sí le concedió el acceso solicitado conforme al artículo 133 de la LCSP para preservar la confidencialidad de la oferta de la adjudicataria. Por otra parte, y respecto de la segunda solicitud efectuada con fecha 14 de octubre de 2024, señala que la fecha en la que ha cursado la solicitud la recurrente ha imposibilitado prácticamente atenderla habida cuenta el plazo de que el órgano dispone (5 días) para facilitar el acceso, por lo que reprocha a la recurrente que, teniendo más de un mes para solicitar la aclaración, lo haya planteado casi al tiempo de finalización del plazo de interposición del recurso.

Este Tribunal ha podido examinar la declaración de confidencialidad de CLECE y las razones para motivar aquella respecto de los apartados de su propuesta técnica a los que pretende acceder la recurrente. Así, por ejemplo, en el apartado A.1 “*Plan de limpieza*” y en concreto, en el A.1.1 “*Descripción de los centros educativos*” que declara confidencial lo justifica en que comprende un estudio pormenorizado de las instalaciones de cada centro y efectúa un análisis de las necesidades específicas fruto del trabajo de los técnicos que se incorpora a formatos específicos diseñado por la Oficina Técnica de la empresa cuya difusión puede perjudicar los intereses competitivos. Por otra parte, en el apartado A.1.2 “*Descripción y programación de la limpieza*” motiva la confidencialidad en la exposición de procedimientos, protocolos de limpieza específicos y métodos de organización de carácter interno cuya difusión también podría afectar a la competitividad de la empresa frente a terceros. Asimismo, en el apartado A.1.3 “*Sistema de Control y Supervisión del Servicio*” alude a sistemas exclusivos desarrollados por el departamento de calidad de la empresa, el desarrollo de aplicación informática y aspectos específicos cuya difusión pudiera resultar lesiva a los intereses comerciales de la empresa. En el referido documento se liberan del carácter confidencial alguno de los apartados que fueron inicialmente declarados confidenciales, en concreto, y a título ejemplificativo, los apartados A.1.4.1.2 y A 1.4.1.5.

Tras el examen de los apartados de la oferta, estimamos suficientes las razones esgrimidas por la adjudicataria, toda vez que, como indica el órgano de contratación en su informe, en el apartado relativo a la descripción de los centros educativos, o el sistema de control y supervisión, se trata de documentación que dimana del estudio realizado por las empresas licitadoras, fruto de un estudio y análisis específico que se plasma en unos formatos concretos cuyo conocimiento puede ser utilizado y reproducido en proyectos futuros por competidores. No puede prevalecer, por tanto, el argumento que emplea la recurrente al oponerse al carácter confidencial por tratarse de datos de público conocimiento. Así, pues la documentación técnica que incorpora la metodología de la empresa para la prestación del servicio, así como el sistema de control y supervisión debe reconocerse que se



refiere al “*Know how*” de la adjudicataria, concebido el término como el conjunto de capacidades y habilidades desarrolladas por una organización empresarial tras la práctica prolongada de una tarea específica.

Debe, pues, estimarse adecuada la confidencialidad de ese acervo de conocimiento y experiencia empresarial, razón por la que ha de considerarse correcta la denegación por parte del órgano de contratación del acceso de la recurrente a los apartados declarados confidenciales de la oferta adjudicataria.

En consecuencia, no resulta posible que este Tribunal acuerde dar acceso a la misma para que la recurrente pueda ampliar su escrito de recurso.

Por tales motivos, el Pleno mediante acuerdo de fecha 25 de octubre de 2024 acordó denegar el acceso al expediente solicitado.

Asimismo, tampoco puede estimarse que el conocimiento proporcionado por la resolución de adjudicación, el informe técnico sobre valoración de las ofertas -cuyo contenido conoce la recurrente tal y como refleja su escrito de recurso- y las partes de la oferta adjudicataria a las que ha tenido acceso, le hayan impedido la interposición de un recurso fundado.

El contenido del escrito de interposición revela que la recurrente ha tenido conocimiento de las características de la oferta adjudicataria que han determinado la selección a su favor, cuestión distinta es que discrepe de tal valoración o no esté de acuerdo con la ponderación otorgada a la suya, o que alegue arbitrariedad en la valoración de las ofertas por el carácter homogéneo, extremos todos estos que se abordarán en el siguiente fundamento de derecho.

Por las razones expuestas, procede la desestimación del motivo.

SÉPTIMO. - Consideraciones del Tribunal. Fondo del asunto. Sobre la errónea valoración de la oferta de la recurrente respecto de los criterios A.1.1; A.1.2 y A.1.3, y sobre la arbitrariedad en la valoración de aspectos no definidos en los pliegos respecto del criterio establecido en el apartado A.1.2.

La controversia que el presente motivo de impugnación plantea se centra en discernir sobre la errónea valoración de la oferta técnica de la recurrente y sobre la suficiencia de la motivación. En el recurso se denuncia la existencia de arbitrariedad, o exceso de discrecionalidad técnica, lo que implica observar la fundamentación técnica realizada en el informe de valoración de las ofertas con relación a los criterios sujetos a juicio de valor por el órgano de contratación a la vista de la redacción de los pliegos, no recurridos y consentidos.

Por tanto, procede, en primer lugar, efectuar una serie de consideraciones sobre la cuestión que, a continuación, se aborda.

I. Sobre la firmeza de los pliegos a los efectos de determinar si la valoración ha podido exceder los límites de la discrecionalidad.

Necesariamente la cuestión planteada debe enfocarse con relación a la forma en que los criterios resultan redactados en el PCAP, para lo que hemos de acudir a la cláusula 8.A del anexo I del PCAP que tiene la siguiente redacción, circunscribiéndonos a lo que aquí nos concierne:

**«A.1.- PLAN DE LIMPIEZA.
A.2.- GESTIÓN DE RESIDUOS.**



De acuerdo con estos criterios podrá obtenerse **hasta un máximo de 42 puntos** desglosados según:

A.1. PLAN DE LIMPIEZA: Máximo de 32 puntos, valorándose:

El plan de limpieza se desglosará en los siguientes apartados, a cada uno de los cuales se le asignará una puntuación máxima de 8 puntos.

A.1.1 Descripción de los centros educativos. Descripción de cada uno de los Centros educativos objeto de la licitación (datos del centro, plano ubicación, características...)

A.1.2. Descripción y programación de la limpieza (y mantenimiento de jardinería si corresponde).

Programa de trabajo que incluya desglose del servicio ajustado al Pliego de Prescripciones Técnicas, incluyendo diagrama con determinación de frecuencias por tarea y actuaciones en las distintas zonas.

A.1.3 Sistema de Control y Supervisión del servicio. Descripción del sistema de control y supervisión que incluya personal supervisor o encargado, con descripción de las tareas a realizar y compromiso de supervisión de la limpieza realizada por los operarios.

(...).

De la redacción de los pliegos se desprende que, dentro del criterio de valoración sujeto a juicio de valor, “A1. Plan de limpieza” (32 puntos máximo) los subcriterios a los que se circunscribe la cuestión controvertida prevén cuatro aspectos (A.1.1 Descripción de los centros educativos. A.1.2. Descripción y programación de la limpieza (y mantenimiento de jardinería si corresponde; A.1.3 Sistema de Control y Supervisión del servicio y A.1.4 Recursos materiales) en cada uno de los cuales se describen, en términos generales, los aspectos que serán valorados en cada uno de ellos y que se puntuarán con 8 puntos como máximo.

Aun cuando los pliegos no han sido impugnados en este extremo, y por tanto, han devenido firmes y consentidos, se constata que la redacción del criterio A.1 controvertido (y en concreto los apartados A1; A2 y A3) es excesivamente genérica y si bien contempla el establecimiento de unos subcriterios definidos no incorpora propiamente reglas de ponderación sino tan solo describe los aspectos generales que serán objeto de valoración, de ahí que la forma de atribuir los puntos expuesta va a requerir una profundidad y esfuerzo de motivación que debe exigirse al informe de valoración a fin de que el juicio que se realiza sobre los criterios evaluables mediante juicio de valor no incurra en una discrecionalidad ilimitada.

Por tanto, con carácter general, y tratándose de criterios amplios, como los que nos ocupan, el esfuerzo de motivación por el órgano de contratación en la fase de valoración debe ser mayor para no superar los límites de la discrecionalidad.

II. Consideraciones del Tribunal del juicio de discrecionalidad realizado en el informe de valoración de 9 de julio de 2024.

En el supuesto que es objeto de nuestro examen, y aun cuando la recurrente plantea la incorrecta valoración de su oferta y la viabilidad de la valoración de determinados aspectos a la hora de enjuiciar los criterios sujetos a juicio de valor pese a no estar expresamente descritos en el pliego, en el fondo lo que denuncia, y así se desprende del contenido de aquel, es que el informe técnico que sirvió de base a la adjudicación carece de motivación, esgrimiendo que no argumenta las razones por las que en el lote 1 puntúa con 7 puntos su oferta en los apartados A.1.1: A.1.2 y A.1.3, frente a la puntuación recibida por la adjudicataria que recibe un punto más (8) en los apartados A.1.2 y A.1.2.3. Dicha falta de motivación o carencia de fundamento –como lo califica en su recurso- impide a la recurrente conocer aquellos aspectos que han determinado la puntuación o en su caso, la minoración de 1 punto en aquellos apartados en los que la adjudicataria ha recibido una puntuación superior.

Pues bien, planteado en estos términos el debate, y sin prejuzgar la conformidad a derecho de unos criterios que, por no haber sido impugnados por la recurrente, han devenido firmes y consentidos, este Tribunal va a analizar



en virtud del principio de congruencia, al que se encuentra vinculado, si es posible apreciar la falta de motivación que la recurrente denuncia.

En este sentido, el art. 151 de la LCSP exige que el acuerdo de adjudicación esté motivado ("*La resolución de adjudicación deberá ser motivada*") y que permita conocer las razones por las que resulta mejor valorada la propuesta del adjudicatario (*deberá contener "la información necesaria que permita a los interesados en el procedimiento de adjudicación interponer recurso suficientemente fundado contra la decisión de adjudicación, y entre ella en todo caso deberá figurar la siguiente (...) b) ... un desglose de las valoraciones asignadas a los distintos licitadores, incluyendo al adjudicatario c) En todo caso, el nombre del adjudicatario, las características y ventajas de la proposición del adjudicatario determinantes de que haya sido seleccionada la oferta de este con preferencia respecto de las que hayan presentado los restantes licitadores cuyas ofertas hayan sido admitidas..."*).

De este precepto se deduce la necesidad de que se ponderen los criterios de valoración, y de otra, que la ponderación efectuada permita a los licitadores cuya propuesta no ha sido mejor valorada, conocer las razones a que obedece su menor valoración, de modo que puedan interponer recurso suficientemente fundado contra la decisión de adjudicación.

Veamos la valoración realizada por parte del órgano de contratación respecto de la recurrente.

a) Con relación al criterio A.1.1" *Descripción de los Centros educativos*" el informe técnico obrante en el EA asigna identidad de puntos (7) a la oferta de la recurrente y a la de la adjudicataria con la siguiente justificación:

<i>Datos del Centro</i>	<i>Incluye fotografía de la fachada principal de cada inmueble, indicando dirección, superficie en metros cuadrados, así como los distintos espacios que tienen su sede en el Centro Educativo.</i>
<i>Plano ubicación:</i>	<i>Incluye fotografía de la entrada del Centro Educativo, fotografía aérea del mismo y plano de ubicación. Indica nombre del Centro Educativo, dirección y superficie</i>
<i>Características:</i>	<i>Desarrolla detalladamente y de forma muy completa las características y tipología de cada Centro Educativo (cerramientos, distintos puntos de acceso, tipología de la fachada, suelos, paredes, escaleras, barandas y pasamanos, sala de vistas, despachos, archivos, aulas, patios, techos, aparcamiento, garaje, entre otros datos). Describe con detalle los tipos de dependencias interiores (despachos, salas, servicios, aulas, patios, aparcamientos, garajes, sus elementos y material de los mismos). Todo ello acompañado con un amplio reportaje fotográfico de los diferentes detalles de cada inmueble. Algunas fotografías no actualizadas.</i>

La recurrente, aun cuando discute la puntuación que se le ha asignado, reconoce la inclusión de una fotografía desactualizada.

El órgano de contratación defiende la valoración efectuada, invocando la discrecionalidad y niega la arbitrariedad, insistiendo en que la descripción realizada por la recurrente contiene fotos que no se corresponden con la realidad (no solamente respecto del lote 1) y, por ello, es menos detallada y completa, afirmando que la comisión técnica no solo ha tenido en cuenta la existencia de fotos antiguas para asignar las puntuaciones.

Pues bien, sin perjuicio de que, respecto de este criterio en concreto (A.1.1) las dos ofertas (recurrente y adjudicataria) reciben idéntica puntuación, lo cierto es que el informe técnico carece de una explicación suficiente, a juicio de este Tribunal, de las singularidades de la evaluación realizada y, por ende, de la puntuación



otorgada, máxime cuando en el informe al recurso viene a sostener que no solamente la existencia de fotografías desactualizadas ha sido el parámetro tomado en consideración para otorgar las respectivas puntuaciones, por lo que debieron, en su caso, reflejarse aquellos aspectos que, además de las fotografías en su caso, desactualizadas se han tenido en cuenta para justificar la puntuación.

b) Con relación al criterio A.1.2 “*Descripción y programación de la limpieza*” el informe técnico obrante en el EA asigna 7 puntos a la oferta de la recurrente con la siguiente justificación:

<i>Desglose del servicio</i>	<i>Presenta el desglose del servicio a realizar de acuerdo con el Pliego de Prescripciones Técnicas, mediante un cuadro por cada Centro Educativo que recoge personal, horario asignado y función asignada. Describe la metodología a seguir en la limpieza según elementos a limpiar, indicando útiles y productos a utilizar y recomendaciones. Desarrolla ampliamente la metodología a utilizar, haciendo una descripción detallada, acompañada de imágenes, según el material de la superficie a tratar o aparato a limpiar.</i>
<i>Diagrama de frecuencia</i>	<i>Presenta un diagrama de frecuencias de las tareas por cada centro, conforme al Pliego de Prescripciones Técnicas, donde se indican, separadas por colores, las frecuencias diarias, semanales, quincenales, mensuales y trimestrales, por los meses que dura el contrato</i>
<i>Actuaciones en las distintas zonas</i>	<i>Describe las actuaciones a realizar por zonas (despachos, salas de vistas, cuartos de baño, ...) Estudio de rendimiento del trabajo según zonas a limpiar.</i>

Respecto de la oferta de la adjudicataria a la que se le asigna una puntuación de 8 puntos, se indica lo siguiente:

<i>Desglose del servicio</i>	<i>Presenta el desglose del servicio a realizar de acuerdo con el Pliego de Prescripciones Técnicas, mediante un cuadro por cada Centro Educativo que recoge personal, horario asignado y función asignada. Describe la metodología a seguir en la limpieza según elementos a limpiar, indicando útiles y productos a utilizar y recomendaciones. Desarrolla ampliamente la metodología a utilizar, haciendo una descripción detallada, acompañada de imágenes, según el material de la superficie a tratar o aparato a limpiar.</i>
<i>Diagrama de frecuencia</i>	<i>Presenta un diagrama de frecuencias de las tareas por cada centro, conforme al Pliego de Prescripciones Técnicas, donde se indican, separadas por colores, las frecuencias diarias, semanales, quincenales, mensuales, trimestrales y semestrales, por los meses que dura el contrato</i>
<i>Actuaciones en las distintas zonas</i>	<i>Describe las actuaciones a realizar por zonas (despachos, salas de vistas, cuartos de baño, ...) Estudio de rendimiento del trabajo según zonas a limpiar.</i>

La recurrente cuestiona de nuevo la valoración que la comisión técnica realiza respecto de ambas ofertas señalando que el resultado de la evaluación es idéntico, suponiendo que salvo en un pequeño matiz (consistente en la periodicidad semestral que la adjudicataria habría incluido en su diagrama de frecuencias), las ofertas son idénticas calificando dicho proceder como arbitrario e insistiendo en que, de ser ello así, supondría, por un lado, la valoración de aspectos no incluidos en los pliegos (mejoras) y por otro, la arbitrariedad respecto de la valoración de su oferta al ignorar aspectos que incluyó y, a su juicio, le debieron hacer merecedora de mayor puntuación.

El órgano de contratación alega que la recurrente se centra en desmontar la frecuencia semestral introducida por la adjudicataria y obvia que el referido apartado no solo contempla un diagrama con determinación de frecuencias, sino que es necesario desglosar el servicio y describir las actuaciones en las distintas zonas,



defendiendo la valoración efectuada por la comisión al amparo de la discrecionalidad técnica y la presunción de acierto y veracidad de los informes técnicos.

Pues bien, a la vista de lo expuesto, este Tribunal advierte nuevamente que, en el informe de valoración, la evaluación realizada respecto del criterio A.1.2 no se encuentra suficientemente motivada ya que, falta en el informe técnico una explicación de las singularidades de la evaluación realizada que permita justificar y motivar, de manera adecuada, la diferencia de puntuación otorgada, que debería serlo con mayor razón habida cuenta lo que ya antes dijimos, la identidad de la valoración de las ofertas y la escasísima diferencia de puntos, lo que obligaba de alguna forma a exteriorizar los aspectos que justificaban el otorgamiento de un punto más a una oferta frente a la otra.

Ahora bien, no asiste la razón a la recurrente cuando afirma que ello ha supuesto valorar un criterio no previsto en los pliegos, por las razones que exponemos a continuación.

Al respecto, interesa reproducir el apartado 4 del PPT correspondiente a la “Descripción del servicio”.

«4.1. Las empresas adjudicatarias del servicio estarán obligadas a mantener los locales en buen estado de limpieza en el más amplio sentido de la palabra y serán sus más esenciales obligaciones las que figuran en el siguiente cuadro de prescripciones técnicas:

FRECUENCIA MÍNIMA DE REALIZACIÓN DE LA LIMPIEZA (1) EN LOS DÍAS LECTIVOS DEL CALENDARIO ESCOLAR:

PRESCRIPCIÓN TÉCNICA	DIARIO	SEMANA L	MENSUA L	TRIMESTRA L
a.1- Aspiración, barrido y fregado de pavimentos	x			
a.2- Limpieza de polvo de mobiliario y cristales de puertas principales	x			
a.3- Limpieza y desempolvado de polvo de mobiliario y cristales de puertas principales	x			
a.4- Limpieza integral de servicios y aseos	x			
a.5- Limpieza y vaciado de papeleras y recogida de basura	x			
a.6- Barrido y vaciado de papeleras y recogida de papeles y desperdicios en patios y jardines	x			
a.7- Limpieza y fregado de escaleras	x			
a.8- Limpieza de ascensores	x			
b.1- Limpieza y desempolvado a fondo de paramentos verticales, mobiliario y elementos de estructura		x		
b.2- Limpieza cristales interiores y puertas		x		
c.3- Limpieza a fondo de elementos de estructura, mobiliario y paramentos verticales			x	
d.1- Limpieza de puertas, cristales, marcos, persianas y rejas de ventanas exteriores				x



DESCRIPCIÓN DE LOS TRABAJOS DE LIMPIEZA (1) A REALIZAR:

a. DIARIAMENTE :

a.1- Aspiración, barrido y fregado de pavimentos (incluidos los correspondientes a gimnasios cubiertos):

- Se aspirarán o barrerán de manera que se evite el desplazamiento de polvo, utilizando compuestos especiales, fregándose con mopa y detergente apropiado.

- Zonas: Aulas, talleres, gimnasio, aseos, etc.

a.2- Limpieza de polvo de mobiliario y cristales de puertas principales:

- Incluyendo todos aquellos elementos auxiliares que las integren: lámparas de mesa y de pie, perchas, teléfonos, monitores, pizarras de las aulas, etc.

a.3- Limpieza y desempolvado de polvo de mobiliario y cristales de puertas principales:

- Incluyendo todos aquellos elementos auxiliares que las integren: lámparas de mesa y de pie, perchas, teléfonos, monitores, pizarras de las aulas, etc.

a.4- Limpieza integral de servicios y aseos:

- Especial atención deberá prestarse a estos núcleos, procurando mantener en todo momento el óptimo grado de limpieza y desinfección.

- Todos los aparatos sanitarios serán objeto de limpieza y desinfección, escrupulosa y metódicamente, así como los suelos y accesorios.

- Se utilizarán materiales no abrasivos y detergentes adecuados. En todo caso desinfectantes y desodorantes que no solo encubran los olores sino que tiendan a suprimirlos.

- Asimismo la empresa adjudicataria suministrará y recogerá los recipientes/contenedores de residuos higiénicos de los aseos.

a.5- Limpieza y vaciado de papeleras y recogida de basura:

- Transportándolas a los contenedores de la Empresa Municipal de Limpieza o a los designados para este fin. La empresa adjudicataria deberá gestionar con la Empresa Municipal de Limpieza, el número de contenedores a disponer, con el fin de evitar que queden basuras en la vía pública. Cualquier sanción derivada del incumplimiento de esta norma será absorbida por el adjudicatario.

a.6- Barrido y vaciado de papeleras y recogida de papeles y desperdicios en patios y jardines:

- Recogiéndose los papeles y demás objetos de desecho.

a.7- Limpieza y fregado de escaleras:

- Así como el mantenimiento de desempolvado y limpieza de todos sus elementos: barandillas, etc., aplicando en todo caso el tipo de limpieza que corresponda en función del material con que estén confeccionados.

a.8- Limpieza de ascensores (pavimento y parámetros verticales con paño húmedo)

- En el caso de existencia de ascensores en el centro, sus cabinas y espejos se mantendrán en perfecto estado mediante barrido y limpieza. Así como sus parámetros verticales.

b. SEMANALMENTE:

b.1- Limpieza y desempolvado a fondo de paramentos verticales, mobiliario y elementos de estructura:

• Semanalmente se realizará una limpieza a fondo de los azulejos de los servicios y aseos.

• Limpieza de polvo de radiadores de calefacción.

• Barrido y fregado de ojos de patio, recreos cubiertos.

• Desempolvado de puertas de madera.

• Limpieza de entrada (Puerta, baldosines, laterales de mármol, piedra o cerámica).

• Limpieza de salones de actos.

• Conservación y limpieza de los mostradores, mobiliario y mesas de la Sala de Profesores

• Aspirado de alfombras y moquetas, si las hubiere.

• Mantenimiento y conservación de plantas interiores, si las hubiere.

• Interruptores eléctricos

b.2- Limpieza de cristales interiores y puertas:

c. MENSUALMENTE:



- Desempolvado de cuadros, mapas, escudos y planos en general.
- Limpieza de laterales de mármol o piedra.
- Limpieza de puntos de luz.
- Revisión de polvo de paredes, techos y rincones.
- Limpieza de azulejos según estado de limpieza.
- Limpieza de sillería de las aulas y butacas del Salón de Actos.

d. TRIMESTRALMENTE:

d.1 Limpieza de puertas, cristales, marcos, persianas y rejas de ventanas exteriores.

Limpieza, encerado y/o abrillantado según corresponda:

- Se abrillantarán con emulsiones antideslizantes y autobrillantes. Estas operaciones se repetirán con una frecuencia adaptada al tráfico, al desgaste de suciedad, aunque como mínimo se realizarán trimestralmente.

4.2. El adjudicatario realizará todas las operaciones periódicas necesarias, con el fin de asegurar un buen servicio de limpieza y mantenimiento, conforme con el plan de actuación prefijado, que deberá ser consensuado con el Responsable del Contrato en cada centro de acuerdo con la jornada escolar en el centro (...)» (la negrita no es nuestra, el subrayado sí)

Pues bien, planteado en estos términos, entendemos que el hecho de que la redacción del criterio en el pliego indique que el programa de trabajo había de ajustarse al PPT no implica, como interpreta la recurrente, que cada licitador (respecto de la programación de la limpieza) tuviera que ofertar estrictamente la frecuencia *mínima* que se detalla en el apartado del PPT anteriormente transcrito, sin que el incremento en la frecuencia mínima haya de suponer la introducción de un aspecto no previsto en el PCAP. Tampoco podría prosperar la alegación respecto de la equiparación de la frecuencia semestral al criterio a valorar mediante la aplicación de fórmulas descrito en el apartado B.2.1 – “Horas de servicio adicionales a las exigidas en el Pliego sin coste adicional hasta un máximo de 10 puntos según compromiso de Anexo VIII (B) del PCAP” puesto que no puede asimilarse la frecuencia semestral en la programación de la limpieza con la mejora que, de conformidad con lo que el propio pliego indica, se configura como una bolsa de horas para la realización de refuerzos de limpieza de carácter extraordinario usadas a demanda del responsable del contrato, durante el período de ejecución para la realización de servicios de limpieza de carácter extraordinario en el lugar y sede que se estipule por las necesidades del servicio.

Desestimada dicha alegación, ha de decaer también el motivo de impugnación que la recurrente formula respecto de la inclusión en el sobre nº 2 por parte de la adjudicataria de información que debiera incluirse en el sobre 3 respecto de las mejoras, y la consecuencia que predica de ello con relación a la exclusión de la adjudicataria por la contaminación de sobres.

Por otra parte, insiste la recurrente también en que la valoración ha obviado algunos aspectos contenidos en su oferta (como las limpiezas de choque y las limpiezas de los puntos críticos ofertadas por ella) vulnerándose con ello el principio de igualdad de trato e incurriendo en arbitrariedad.

El órgano de contratación defiende la valoración efectuada de ambas ofertas ateniéndose a los parámetros fijados en los pliegos, pero no se pronuncia de manera específica sobre este aspecto.

Pues bien, sin perjuicio de la insuficiente motivación del informe técnico que ya hemos apreciado (y que, anticipándonos al sentido de esta resolución, habrá de ser corregida) respecto de la alegación concreta que se efectúa, consideramos que, a priori las consideraciones realizadas por la recurrente en su escrito de recurso, al ensalzar los aspectos o bondades de su oferta en los extremos que enumera, contienen una evaluación paralela y alternativa a la efectuada por la comisión técnica a la hora de enjuiciar su valoración, que se mueve, como ha seña-



lado la jurisprudencia, dentro del principio de libre apreciación, pero que no puede prevalecer sobre el criterio de un órgano especializado, al que se presume imparcial y cuyas apreciaciones se hallan amparadas, como se ha expuesto ut supra, por la doctrina de la discrecionalidad técnica de los órganos evaluadores, que debe ser respetada salvo prueba de error, arbitrariedad o insuficiente motivación, que de todos modos, ha sido apreciada por este Tribunal respecto de la valoración general del criterio A.1.2 como ya hemos indicado.

c) Con relación al criterio A.1.3 “*Sistema de Control y Supervisión del Servicio*” el informe técnico obrante en el EA asigna 7 puntos a la oferta de la recurrente con la siguiente justificación:

<i>Descripción del sistema de control y supervisión:</i>	<i>Presenta descripción detallada del sistema de control, a través de una aplicación informática propia para control de presencia, de tareas, gestión de incidencias y verificación y supervisión del servicio. Incluye auditorías internas.</i>
<i>Personal supervisor o encargado:</i>	<i>Se relaciona el organigrama del personal supervisor</i>
<i>Compromiso de supervisión</i>	<i>Adjunta compromiso de supervisión firmado por el Administrador único</i>

La recurrente denuncia que el informe técnico haya asignado la máxima puntuación a CLECE en este caso (8 puntos) con la siguiente justificación:

<i>Descripción del sistema de control y supervisión:</i>	<i>Presenta descripción detallada del sistema de control, a través de una aplicación informática propia para control de presencia, de tareas, gestión de incidencias y verificación y supervisión del servicio. Incluye auditorías internas y externas.</i>
<i>Personal supervisor o encargado:</i>	<i>Se relaciona el organigrama del personal supervisor</i>
<i>Compromiso de supervisión</i>	<i>Adjunta compromiso de supervisión firmado por el Administrador único</i>

Se cuestiona que el comité técnico haya tomado como aspecto a valorar positivamente la referencia a auditorías externas cuando la cláusula 4.C del PCAP lo exige como requisito de solvencia técnica y que, en cualquier caso, con independencia de la valoración asignada a la adjudicataria, el comité técnico de valoración incurre en un error al obviar de manera incomprensible las distintas referencias efectuadas en su propia oferta respecto a auditorías externas. Señala que la no atribución de la máxima puntuación resulta infundada y arbitraria, y sostiene que es evidente que por parte del órgano de contratación se estaría incurriendo en una flagrante vulneración del principio de igualdad en la valoración de las ofertas.

El órgano de contratación, por su parte, indica que nada tiene que ver la auditoría externa -que justificaría la atribución de mayor puntuación a CLECE- con las certificaciones en las que se fundamenta la recurrente para reclamar un incremento de la puntuación asignada.

Pues bien, analizada la cuestión, hemos de indicar que no asiste íntegramente la razón a la recurrente. Así las cosas, efectivamente y como indica el órgano de contratación en su informe, las certificaciones en las que se basa la recurrente para justificar el incremento de puntuación de su oferta y que vienen a coincidir con las exigidas en el apartado 4 C del anexo I del PCAP no son asimilables a las auditorías externas relativas al sistema de control y supervisión del servicio objeto del contrato (que es lo que se valora en el criterio A.1.3) y lo que parece ser ha determinado la asignación de mayor puntuación por lo que no cabe apreciar el error denunciado en ese sentido. Ahora bien, sí hemos de convenir con la recurrente, en línea con lo ya advertido por este Tribunal respecto de la valoración de los criterios anteriores, que la motivación para justificar la puntuación asignada es clamorosamente insuficiente y que, si tal aspecto (las auditorías externas) fue determinante de la puntuación asignada, como parece desprenderse del informe del órgano, así debió figurar en aquel.



Por tanto, al no reflejarse de forma suficiente los aspectos que han determinado, en función del criterio de adjudicación, la puntuación otorgada en cada caso, ello ha impedido a la recurrente conocer con el alcance y concreción suficientes las singularidades de la evaluación realizada determinantes de esas distintas ponderaciones. Como tiene reconocido el Tribunal Constitucional y el Tribunal Supremo (por todas STC 37/1982, de 16 junio, SSTs de 9 junio 1986, 31 de octubre de 1995, 20 de enero 1998, 11 y 13 de febrero, 9 de marzo 1998, 25 de mayo 1998, 15 de junio de 1998, 19 de febrero 1999, 5 de mayo de 1999 y 13 enero 2000), la motivación no tiene que ser un razonamiento exhaustivo y pormenorizado en todos los aspectos y perspectivas, pero sí ha de ser racional y de suficiente amplitud para que los interesados tengan el debido conocimiento del fundamento del acto, lo que no acontece en el supuesto examinado, que si bien existe, no es suficiente para constatar la calificación asignada y por ende, poder apreciar que se ha respetado en la valoración los principios de igualdad y no discriminación. En el mismo sentido, se pronuncia, la Resolución 409/2017, de 5 de mayo, del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, entre otras muchas.

De lo anteriormente expuesto, se infiere que se desconoce la característica determinante de la atribución de una puntuación u otra, al haberse efectuado un informe técnico meramente descriptivo, y homogéneo, no pudiendo deducirse de la motivación que es lo que se ha valorado de todas las ofertas por igual, y sin que ello pueda implicar la creación de nuevos subcriterios. La motivación debe apoyarse en justificaciones que sean aplicables a todas las entidades licitadoras sin que sufran discriminación.

En consecuencia, con fundamento en las consideraciones realizadas debe prosperar la alegación de la recurrente, relativa a la insuficiente motivación del informe técnico.

Procede, por tanto, la estimación del motivo, y, por ende, la estimación parcial del recurso que obliga, tal y como se analizará en el fundamento de derecho siguiente, a la retroacción de actuaciones a fin de efectuar una adecuada justificación de la puntuación asignada.

OCTAVO. - Consideraciones del Tribunal. Fondo del asunto. Sobre la pretensión subsidiaria de nulidad del procedimiento de licitación.

La recurrente pretende, de manera subsidiaria, la nulidad del procedimiento de licitación que basa en una irregularidad administrativa que viciaría de nulidad todo el procedimiento ante la homogeneidad en el proceso de valoración de todas las ofertas y la ausencia de una evaluación individualizada de todas las ofertas.

El órgano defiende, por el contrario, el proceso lógico seguido para la adopción de las decisiones correspondientes, y niega la falta de motivación que se imputa al informe técnico.

Pues bien, a la vista de lo que llevamos analizado, entendemos que no cabe acoger la pretensión ejercitada y no se atisba la nulidad radical que la recurrente predica del contenido homogéneo del informe técnico del que la recurrente deriva la ausencia de una evaluación individualizada de las ofertas que presupone por el simple hecho de una cuestión de carácter formal.

Tal y como hemos analizado en el fundamento de derecho anterior, lo más llamativo en el caso que examinamos es que, precisamente por esa uniformidad en la exposición (que incluso pudiera obedecer a la similitud entre las distintas ofertas), el informe haya silenciado la justificación de las características determinantes de la atribución de puntuación de tal manera que eso es lo reprochable de la actuación administrativa puesto que ello demandaba un mayor celo a la hora de motivar la diferencia de puntuación otorgada, dada la insuficiente justificación por parte del informe técnico sobre los aspectos negativos o positivos en cada oferta que permitan sostener la puntuación alcanzada.



Como este Tribunal ha tenido ocasión de pronunciarse en muchas resoluciones(entre las más recientes, la Resolución 215/2024) la motivación insuficiente genera la anulación del acto impugnado con retroacción de las actuaciones para que se motive adecuadamente sin alteración de las puntuaciones asignadas, pero entendemos que carece de la trascendencia anulatoria sobre todo el procedimiento de adjudicación que pretende la recurrente, por lo que debe desestimarse el motivo, y en consecuencia, procede la estimación parcial del recurso.

NOVENO. Efectos de la estimación parcial del recurso.

La corrección de la infracción legal cometida, y que ha sido analizada y determinada en los fundamentos de derecho séptimo y octavo de esta resolución, debe llevarse a cabo con retroacción de las actuaciones al momento de emisión del citado informe técnico, a fin de que se proceda a efectuar una adecuada justificación de la puntuación asignada en aquel a la oferta de la entidad recurrente y a la oferta de la entidad adjudicataria, con respeto estricto de la puntuación. Asimismo, la retroacción acordada no será obstáculo para que se mantenga la validez de aquellos actos y trámites cuyo contenido hubiera permanecido igual de no haberse cometido la infracción denunciada.

La estimación del anterior motivo de recurso, y con ello la retroacción de actuaciones para efectuar una adecuada motivación supone que se deberá reflejar la justificación de la puntuación otorgada a ambas empresas. En ese sentido, una vez dictada la resolución de adjudicación, con fundamento en el informe técnico que se emita en ejecución de la presente resolución, se podrá apreciar si la misma está lo suficientemente motivada en los términos que demanda la recurrente, quien podrá interponer un nuevo recurso si entiende que persiste la falta de aquella o si se ha producido alguna otra circunstancia que traiga causa de la justificación realizada.

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

ACUERDA

PRIMERO. Estimar parcialmente el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad **SERVICIOS SEMAT S.A** contra la resolución de adjudicación de fecha 26 de septiembre de 2024 del contrato denominado «Servicio de limpieza en diversos centros docentes públicos de la provincia de Cádiz durante el curso 2024/2025 y curso 2025/2026 y posible prórroga (10 lotes) » (Expte CONTR 2024 0000014327) respecto del **lote 1** promovido por la Delegación Territorial de Desarrollo Educativo y Formación Profesional y de Universidad, Investigación e Innovación en Cádiz con los efectos que se indican en el fundamento de derecho noveno de la presente Resolución.

SEGUNDO. Acordar, de conformidad con lo estipulado en el artículo 57.3 de la LCSP, el levantamiento de la suspensión automática del procedimiento de adjudicación.

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.

