



Recurso 12/2025
Resolución 37/2025
Sección Segunda

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

Sevilla, 31 de enero de 2025

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad **SERVICIOS SEMAT S.A.** contra la resolución de adjudicación de fecha 19 de diciembre 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.

SEGUNDO. 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)

Contra dicha resolución la entidad SERVICIOS SEMAT S.A (en adelante SEMAT o la recurrente) interpuso recurso especial en materia de contratación que fue resuelto por este Tribunal mediante la Resolución 492/2024, de fecha

8 de noviembre que estimó parcialmente el recurso y acordó la anulación del acto impugnado y la retroacción de actuaciones para que se efectuara una adecuada justificación de la puntuación asignada a las empresas.

Según consta en el acta de fecha 21 de noviembre de 2024, la mesa de contratación, dando cumplimiento a lo dispuesto en la Resolución anteriormente mencionada, acuerda “*retrotraer el expediente CONTR 2024 14327 “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”, al momento de emisión del informe de la comisión técnica, designada por la Mesa en la sesión n.º 1 celebrada el 10 de junio de 2024, a fin de que se proceda a justificar las puntuaciones asignadas a la entidad SERVICIOS SEMAT S.A. y a cada una de las entidades que resultaron adjudicatarias, (Lotes 1,2,3,5,6,7,8,9 y 10) a la empresa CLECE S.A. y (Lote 4) a la empresa ISS FACILITY SERVICES S.A.*”

Con fecha 10 de diciembre de 2024 se suscribe informe de la comisión técnica designada en ejecución de la Resolución 492/2024 de este Tribunal.

Con fecha 19 de diciembre de 2024 se dicta resolución de adjudicación por la que se adjudica nuevamente el lote 1 a la entidad CLECE, S.A. Dicha resolución fue publicada en el perfil de contratante el 20 de diciembre de 2024 y notificada a la recurrente en la misma fecha.

TERCERO. El 15 de enero de 2025, SEMAT 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.

Mediante oficio de la Secretaría de este Tribunal de fecha 16 de enero de 2025 se dio traslado del recurso al órgano de contratación y se le requirió toda la documentación del expediente de contratación acaecida con posterioridad a la remisión de la documentación de los recursos 424/2024 y 425/2024, diligencia de autenticación, en su caso, informe sobre la tramitación de este y respecto del fondo de la cuestión planteada. Lo solicitado tuvo entrada en este órgano con posterioridad.

La Secretaría del Tribunal ha cumplimentado el trámite de audiencia a los interesados, concediéndoles un plazo de cinco días hábiles para alegaciones, constando que se han presentado las formuladas por la entidad CLECE, S.A.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. Competencia.

Este Tribunal resulta competente para resolver en virtud de lo establecido en el artículo 46 de la LCSP y en el Decreto 332/2011, de 2 de noviembre, por el que se crea el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía.

SEGUNDO. Legitimación.

Ostenta legitimación la recurrente para la interposición del recurso dada su condición de licitadora en el procedimiento de adjudicación de acuerdo con el artículo 48.1 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 que declare la nulidad de pleno Derecho de la adjudicación del lote 1 a CLECE debido a los patentes y manifiestos errores en la valoración técnica de las ofertas. No obstante, en el cuerpo del escrito, en concreto, en el Fundamento Material Tercero declara, por las razones que en aquel expone, *“(..).que es imposible una nueva subsanación mediante una nueva valoración de las ofertas, que pueda respetar los ya quebrados límites de la discrecionalidad técnica, que cuente con una motivación adecuada y suficiente, habiéndose ya valorado las ofertas económicas y por ende pudiendo suponer una infracción de los artículos 146.2 de la LCSP, procediendo la estimación del presente recurso con la declaración de nulidad de todo el procedimiento de licitación tramitado, y debiéndose convocar una nueva licitación”*.

Fundamenta su pretensión en los siguientes motivos:

Primero. - Persistencia en el informe técnico de valoración de las ofertas del mismo defecto de ausencia de motivación apreciado por el Tribunal en la Resolución 492/2024, de 8 de noviembre.

Manifiesta, en primer lugar, su desacuerdo con el pronunciamiento de este Tribunal que supuso la concesión al órgano de contratación de la posibilidad de efectuar una justificación *a posteriori* del razonamiento técnico. Alega que el nuevo informe técnico es arbitrario y adolece de ausencia de motivación, en la medida que se ha limitado a añadir unos escuetos párrafos repetitivos e idénticos en cada lote. Denuncia la indefensión que le genera dicha falta de motivación unida a la denegación de la solicitud de acceso al expediente que fuera ya objeto de análisis en la Resolución 492/2024 de este Tribunal.

Invoca la doctrina consolidada de los órganos administrativos de resolución de recursos contractuales según la cual la ausencia de justificación del razonamiento técnico aplicado excede de la discrecionalidad técnica de los órganos evaluadores, con cita, entre otras de las Resoluciones 198/2019 y 271/2022, o la 390/2020, de 12 de noviembre de este Tribunal, así como la Resolución 1019/2016, de 9 de diciembre, del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales.

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 nuevo informe se ha limitado a replicar en todos los lotes, y en concreto, respecto del lote 1, el comentario de que se han omitido fotografías de zonas o dependencias estratégicas, por lo que la única diferencia que se aprecia para justificar la puntuación asignada a las ofertas es la especificación de las fotografías omitidas en cada caso. Afirma que no es un razonamiento lógico que la ausencia de ciertas fotos desactualizadas de algunas dependencias del centro lleve aparejado necesariamente un desconocimiento de este, siendo lo relevante que se hayan tenido en cuenta para la elaboración de la propuesta dichas estancias en el dimensionamiento y organización del servicio, sus características, puntos críticos, etc.

Sostiene que, en el nuevo informe de valoración se han adicionado nuevos “subcriterios de valoración” (sic) no previstos en los pliegos, como la claridad o nitidez de las fotografías aportadas o la esencialidad o carácter estratégico de las dependencias, lo cual es una irregularidad en si misma con fundamento en la doctrina que invoca, entre otras, la Resolución 1160/2025, de 18 de diciembre del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales.

En relación con las referencias y comentarios a la falta de claridad o nitidez de las fotografías que se imputa a su oferta, indica que no puede establecerse ningún tipo de vinculación directa o indirecta entre la nitidez de una serie de fotografías incluidas a efectos ilustrativos y la calidad y validez técnica de dicha propuesta, concluyendo que la comisión técnica no ha logrado motivar su decisión inicial de atribución de puntuación de conformidad con los criterios establecidos en los pliegos, por lo que persiste la ausencia de motivación y una evidente arbitrariedad.

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 persisten las mismas irregularidades cometidas en la valoración de las ofertas y discrepa de la puntuación que se le ha asignado (7 puntos), mientras que a la adjudicataria se le ha otorgado la máxima puntuación (8 puntos) criticando que a esta última se le haya valorado positivamente la inclusión de frecuencias semestrales en determinadas tareas.

Defiende, además, que ofrece en su oferta “limpiezas de choque” con una frecuencia superior a la semestral ofertada por la adjudicataria, que ni se menciona ni se valora, manifestando que, al aplicar este criterio de periodicidad, debería haberse tenido en cuenta de modo imperativo a la hora de valorar su oferta. También alega que en el punto 1.2.7. de su oferta se hizo referencia a las actuaciones en los puntos críticos de cada centro, ampliado en el anexo 12 con un cronograma de cuando se realizaría cada una de ellas, con personal especializado independiente a los trabajadores asignados a cada centro sin que pueda restar tiempos a la limpieza ordinaria. Así, denuncia que, de haber realizado la comisión técnica un simple examen de su propuesta habría podido percatarse de que la periodicidad contemplada en dicha propuesta resulta ser mayor que la frecuencia semestral ofrecida por escolar (septiembre 2024, julio 2025, septiembre 2025, julio 2026...) pudiendo ampliarse a demanda de la dirección según las necesidades de cada centro.

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”.

Cuestiona que el nuevo informe técnico de valoración de las ofertas sigue vinculando la atribución de una mayor puntuación a CLECE al hecho de haber ofertado auditorías externas, añadiendo como única motivación que “*la auditoría externa, además de ser independiente y más objetiva, permite hacer propuestas de mejora, analizar y comprobar que se realizan de manera adecuada los procesos y que se cumplen los requisitos legales*”.



Defiende que las auditorías que ella realiza, tanto internas como externas, siguen los mismos principios de independencia, ya que en ambos casos son realizadas por empresas externas totalmente ajenas y con aplicación de la normativa y estándares internacionales correspondientes, como los propios deberes de independencia y objetividad que se les impone. Insiste en que las auditorías externas no solo proponen mejoras en sus procesos, sino que, en el marco de la ISO 9001, esta mejora continua se encuentra explícitamente integrada en su gestión y procesos, y que los planes de calidad y los controles que implementan a nivel interno y externo son rigurosos y están certificados por entidades acreditadas. Además, según expone, tanto la ISO 9001 como la ISO 14001 exigen que se identifiquen, cumplan y mantengan actualizados los requisitos legales aplicables a las actividades de SEMAT, y tanto la auditoría interna como externa verifica que estos requisitos se cumplan e implementen.

Asimismo, esgrime que no se ha especificado qué tipo de auditoría externa se ha realizado en CLECE, ni bajo qué marco normativo o entidad certificadora se basó, por lo que sostiene que no puede realizarse siquiera una comparación fundada entre ambas licitadoras sin incurrir en una flagrante falta de motivación al no haberse individualizado la aplicación del criterio a todos los licitadores.

Como conclusión, considera que, pese a haber otorgado este Tribunal la oportunidad de enmendar la patente falta de motivación de los tres criterios de valoración analizados, la comisión técnica ha optado nuevamente por efectuar valoraciones que se alejan de la motivación suficiente que la consolidada doctrina viene exigiendo, refiriendo alusiones genéricas, desgranando los criterios en nuevos subcriterios que no permiten distinguir las individualidades de ofertas diferentes ni conocer cuáles son los motivos concretos que han llevado a la diferencia de puntuaciones.

Concluye que el defecto en la motivación no puede, en este caso, subsanarse *a posteriori* en la medida que no se trata de una mera 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*, partiendo de unas puntuaciones preexistentes, el criterio técnico del órgano evaluador que *ab initio* ha sido inexistente. Al efecto, invoca la reciente Resolución 4/2024, de 9 de enero, y solicita que se declare la nulidad de todo el procedimiento de licitación al no ser viable en este momento una nueva valoración de las ofertas que pudiera respetar los límites de la discrecionalidad técnica.

2. Alegaciones del órgano de contratación.

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

Con relación a los errores manifiestos y la arbitrariedad a la hora de evaluar los criterios sujetos a juicio de valor, en relación con el criterio A.1.1, en síntesis, el órgano invoca la presunción de acierto y veracidad de los informes técnicos y la doctrina sobre la suficiencia de la motivación, aunque sea sucinta, resaltando, además, que, en el citado criterio, ninguna empresa (incluida la adjudicataria) ha obtenido mayor puntuación que la recurrente, a excepción del lote 4. De lo anterior concluye que la actuación de la comisión se ha ajustado a los parámetros fijados en la cláusula 8.A del anexo I del PCAP que establece una horquilla de entre 6 y 8 puntos, habiéndose calificado con 7 puntos en función de la exposición detallada del apartado.

Considera que la pretensión de la recurrente es imponer una evaluación y calificación alternativa de su oferta, que basa en el conocimiento exhaustivo de las instalaciones por ser la prestadora del servicio en la actualidad, extremo éste que, de ser valorado, supondría una actuación arbitraria y contraria a derecho.



En relación con la descripción y programación de la limpieza (criterio A.1.2) defiende que el nuevo informe ha explicitado los motivos que justifican que se haya valorado la programación semestral que incluye la oferta de la adjudicataria, negando, sobre la base de las consideraciones efectuadas por este Tribunal con anterioridad, que la programación semestral haya de considerarse como tareas adicionales a las previstas en el PPT. Así, indica que

la comisión técnica no ha tenido en cuenta actuaciones adicionales a las prevista en los pliegos, sino que simplemente ha calificado 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.

Respecto de la inclusión en la oferta de la recurrente de una “limpieza de choque” que -según denuncia- no le ha sido valorada, el informe indica que efectivamente la recurrente introduce en su oferta un apartado 1.2.6 denominado “Actuaciones y frecuencias, según etapas, zonas y elementos” que comprende la limpieza ofrecida desde el inicio del contrato (01 de septiembre del año 2024) al inicio del curso escolar (aproximadamente 10 de septiembre del año 2024) y la ofrecida desde el final del curso escolar (aproximadamente 23 de junio del año 2026) a la finalización del contrato (31 de agosto del año 2026), lo que supondría una limpieza anual ya que la duración inicial del contrato según el PCAP, era desde 01 de septiembre de 2024 hasta el 31 de agosto de 2026, con lo que se realizarían 2 limpiezas en el periodo de 2 años, por lo que no se puede hablar de limpieza semestral sino en todo caso anual.

Además, el informe indica que en el apartado A.1.2, denominado “descripción y programación de la limpieza” de la oferta de la recurrente, en concreto en el anexo 11, se recogen los diagramas de frecuencia y productividad, pero solo contemplan la limpieza de los años 2024 y 2025, omitiendo la limpieza del año 2026, con lo que tampoco podría considerarse una limpieza anual, en todo caso sería bianual.

Con relación al sistema de control y supervisión del servicio (criterio A.1.3) indica que la recurrente vuelve a plantear la misma cuestión con relación al hecho de que la auditoría externa justifique la atribución de mayor puntuación a la adjudicataria, señalando, al respecto, que como ya dijera este Tribunal aquella nada tiene que ver con las certificaciones en las que se basa la recurrente para reclamar un incremento de la puntuación asignada.

Concluye, en definitiva, (i) que se ha cumplido con el deber de motivación de acuerdo con la doctrina que establece que la motivación debe justificar el proceso lógico seguido para la adopción de las decisiones correspondientes y (ii) que las valoraciones realizadas entran dentro del margen de discrecionalidad que corresponde al poder adjudicador.

3. Alegaciones de la adjudicataria.

Formula alegaciones con el contenido que obra en actuaciones, solicitando la desestimación del recurso y la confirmación de la legalidad de los actos impugnados. Invoca, asimismo, los perjuicios irrogados por el retraso en la formalización de los contratos adjudicados en orden a una eventual apreciación de temeridad o mala fe por la actuación de la recurrente.

En síntesis, niega la indefensión que denuncia la recurrente en la medida que ha podido conocer perfectamente la justificación de las puntuaciones otorgadas, y considera que la valoración de las ofertas técnicas resulta plenamente ajustada a derecho enmarcada dentro del principio de discrecionalidad técnica, no pudiendo apreciarse, a



su entender, error alguno en la valoración efectuada ni modificación o adición de nuevos criterios no previstos en los pliegos.

Finalmente, se opone a la pretensión de declaración de nulidad de todo el procedimiento de licitación, en primer lugar, porque el nuevo informe técnico emitido contiene una justificación racional y suficiente de la valoración realizada; y, en segundo lugar, porque resulta improcedente, a su juicio, que se combata la decisión adoptada por este Tribunal en lugar de haber procedido a su impugnación en vía jurisdiccional.

SEXTO. Fondo del asunto. Consideraciones del Tribunal.

Expuestas las alegaciones de las partes, procede el examen de los motivos del recurso.

La recurrente solicita que se declare la nulidad de pleno derecho de la adjudicación del **lote 1** a CLECE insistiendo en que el nuevo informe de valoración emitido, en ejecución de la Resolución 492/2024, de 8 de noviembre, se ha limitado a puntualizar mínimamente los comentarios ya incorporados en el primer informe técnico de valoración de las ofertas, y, por tanto, persiste el defecto o insuficiencia de motivación, así como los errores que ya puso de manifiesto en el recurso anterior.

En este sentido, para fundamentar su impugnación hace constar en su recurso un relato de hechos coincidente, con carácter general, con los que han quedado expuestos en los antecedentes de hecho de la presente resolución.

Señala, al efecto, que en cumplimiento de la mencionada Resolución, el órgano de contratación acordó emitir un nuevo informe técnico para justificar las puntuaciones asignadas, y si bien expresa en su escrito una oposición a la conclusión alcanzada por este Tribunal en la Resolución 492/2024 (en la medida que, a su entender, brindó al órgano de contratación la posibilidad de una justificación *a posteriori* de la valoración de las ofertas, a su juicio, inviable) lo cierto es que se aquietó a ella por lo que entendemos que resulta inadmisibles plantear tal cuestión en este momento en la medida que si la recurrente no estaba de acuerdo con el pronunciamiento de la mencionada Resolución, debió, en su día, impugnarla jurisdiccionalmente, extremo que no nos consta que haya hecho.

Para centrar el objeto del debate, debemos, en primer lugar, por lo que aquí interesa, reproducir el pronunciamiento de este Tribunal en el Fundamento de Derecho Noveno en la Resolución 492/2024 que tiene el siguiente tenor literal:

“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”. (el subrayado es nuestro)



Así pues, de lo anterior se desprende que en la Resolución 492/2024 se imponía efectuar una adecuada justificación de la puntuación asignada a la oferta de la entidad recurrente y de la adjudicataria con estricto respeto de la puntuación, lo que se ha llevado a cabo con la emisión del informe técnico de fecha 10 de diciembre de 2024.

En el recurso se denuncia que persiste la insuficiencia de motivación y por ello impugna nuevamente la resolución de adjudicación, 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, emitido en ejecución de nuestra Resolución 492/2024.

La recurrente alega (i) que la comisión técnica se ha limitado a puntualizar mínimamente los comentarios que ya se incorporaban y (ii) que persiste la uniformidad en la exposición, sin que se justifiquen realmente las características determinantes de la atribución de la puntuación a la recurrente y las diferencias con la asignada a la adjudicataria.

Pues bien, dado que la controversia se suscita en torno a la valoración de la oferta de la adjudicataria y de la recurrente conforme a determinados criterios de adjudicación sujetos a juicio de valor, procede invocar la doctrina de la discrecionalidad técnica, la cual ya ha sido expuesta en profundidad por este Tribunal en numerosas resoluciones, entre otras, en la Resolución 105/2020, de 1 de junio, confirmada asimismo, entre otras muchas, en la Resolución 250/2021, de 24 de junio, según la cual los informes técnicos están dotados de una presunción de acierto y veracidad por la cualificación técnica de quienes los emiten y que solo puede desvirtuarse si se acredita la infracción o el desconocimiento del proceder razonable que se presume en el órgano calificador, bien por desviación de poder, arbitrariedad o ausencia de toda posible justificación del criterio adoptado, bien por fundarse en patente error, debidamente acreditado por la parte que lo alega.

Además, en relación al deber de motivación de los actos -en especial, el de la adjudicación- conviene tener presente la doctrina del TC (v.g. Sentencia núm. 116/1998) que ha declarado que el deber de motivación no autoriza a exigir un razonamiento exhaustivo y pormenorizado de todos los aspectos y perspectivas que las partes interesadas puedan tener con relación a las cuestiones a decidir, sino que deben considerarse suficientemente motivadas aquellas resoluciones que permitan conocer cuáles han sido los criterios jurídicos esenciales que fundamentaron la decisión de que se trate, es decir, la "*ratio decidendi*" que determinó aquélla.

Al respecto, en la sesión de la mesa de contratación en la que se examinó la Resolución 492/2024 de este Tribunal a efectos de darle cumplimiento se acordó lo siguiente:“(…) que respecto a la justificación de la puntuación asignada a las empresas señaladas, deberán ser añadidas y resaltadas en el Informe de la Comisión Técnica que consta en el expediente”, por lo que, a fin de dilucidar la cuestión litigiosa, habrá de estarse al contenido del informe nuevo emitido en la medida que la uniformidad en la exposición en sí misma (que incluso pudiera obedecer a la similitud entre las distintas ofertas como ya apuntara este Tribunal) no puede equipararse *a priori* a una insuficiente motivación, pero sí exige, como ya analizáramos en la citada Resolución, una justificación mayor de las características determinantes de la atribución de la puntuación a las distintas ofertas.

Examinemos, pues, los distintos apartados sobre los que la recurrente centra su recurso:

1. En relación con los errores cometidos en la valoración de la oferta de SEMAT en relación con el apartado “A.1.1. DESCRIPCIÓN DE LOS CENTROS EDUCATIVOS”.

La recurrente considera que no se han atendido las directrices de este Tribunal para subsanar los defectos apreciados en el primer informe, ya que, en su opinión, sigue sin existir una motivación racional y de suficiente



amplitud que justifique el motivo por el cual la desactualización de determinadas fotografías incide negativamente en la valoración de las ofertas y acarrea una minoración de la puntuación recibida.

El órgano de contratación, en su informe, se ampara en la presunción de acierto y veracidad de los informes técnicos y defiende la valoración efectuada dada la similitud de las ofertas de la recurrente y adjudicataria en el criterio controvertido, y rebate que el hecho de ser la recurrente la prestadora actual del servicio y, por tanto, tener un conocimiento más detallado de las instalaciones pueda justificar la asignación de una puntuación superior, so pena de incurrir en arbitrariedad.

La adjudicataria, en línea con lo sostenido por el órgano de contratación, defiende la valoración efectuada al amparo de la discrecionalidad técnica de que goza el órgano evaluador, negando que pueda apreciarse error o arbitrariedad, y considera que en el fondo lo que la recurrente pretende es una nueva valoración “enalzada” (sic) de su oferta técnica.

Pues bien, hemos de partir de que, efectivamente, en el referido criterio, en el lote 1, como ya dijéramos en la Resolución 492/2024 ambas ofertas (recurrente y adjudicataria) reciben idéntica puntuación (7 puntos).

Se ha de destacar que los términos en los que se establece la ponderación de los criterios de adjudicación sujetos a juicio de valor en esta licitación -cuestión en la que no vamos a entrar y cuya validez no prejuzgamos- permitan un considerable margen de discrecionalidad en la valoración de las ofertas, pero lo cierto es que la recurrente pudo impugnar los citados pliegos y no consta que lo hiciera, por lo que, una vez consentidos y firmes, aquellos devinieron en “ley entre las partes”, vinculando su contenido a todas ellas.

Asimismo, hemos de precisar que la presente controversia afecta a los criterios de adjudicación sujetos a juicio de valor donde la asignación de puntos no es automática, sino que obedece a una apreciación técnica discrecional de quien valora la proposición que, conforme a reiterada jurisprudencia y doctrina de este Tribunal y del resto de Órganos de resolución de recursos contractuales, que está amparada, como defiende el informe del órgano de contratación, por el principio de discrecionalidad técnica; principio que parte de una presunción de certeza y razonabilidad en el juicio técnico del órgano evaluador, basada en la especialización e imparcialidad de este último, que solo queda desvirtuada si se acredita arbitrariedad, desviación de poder, falta de motivación o error manifiesto en la emisión de ese juicio de valor, y sin que la apreciación subjetiva de quien lo impugna pueda prevalecer como juicio técnico paralelo, a no ser que se hayan superado -y así se acredite- los límites de la discrecionalidad técnica en los términos que antes se han expuesto (v.g. Resoluciones 105/2020, de 1 de junio, 250/2021, de 24 de junio y 275/2022, de 20 de mayo).

En ese sentido, la recurrente insiste en que su propuesta realiza un estudio pormenorizado de las instalaciones que abarca cada centro, identificando de manera clara y precisa todas las áreas de actuación a través de la descripción detallada en el punto A.1.1 de las características de los centros educativos. Dicho extremo no es cuestionado por el órgano de contratación y así aparece perfectamente reflejado y valorado en el propio informe técnico en el que, respecto de la oferta de la recurrente (y en los mismos términos respecto de la adjudicataria) se prevé lo siguiente:

“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”.



Lo anterior justifica la puntuación idéntica en este apartado asignada a ambas ofertas, extremo este que también pone de manifiesto la adjudicataria en su escrito de alegaciones.

Ahora bien, lo que la recurrente pretende es que se le asigne una puntuación mayor invocando un conocimiento exhaustivo de las instalaciones que basa precisamente en ser la prestadora actual del servicio, circunstancia esta que, como de manera acertada señala el informe del órgano, no puede ser tenida en cuenta para valorar la oferta que ha de ajustarse estrictamente al contenido del criterio A.1.1 “Descripción de los centros educativos” definido en los pliegos. En ese sentido, la adjudicataria indica que precisamente el hecho de ser la recurrente la actual prestataria del servicio le hubiera reportado mayor facilidad a la hora de obtener fotografías de las dependencias, lo que en última instancia revela la falta de diligencia de aquella a la hora de elaborar su oferta.

Consideramos, a la vista de lo analizado, que la recurrente pretende efectuar una valoración alternativa a la realizada por el órgano de contratación que, efectivamente está amparada en la discrecionalidad técnica no habiendo acreditado el error que se denuncia.

Lo anterior colma, a juicio de este Tribunal, el deber de motivación exigible sin que de ello pueda concluirse, como pretende hacer valer la recurrente, que la valoración de dichos extremos (dentro de la amplitud de redacción del criterio que no fue impugnado y, por tanto, devino consentido) suponga la introducción de subcriterios no fijados en los pliegos.

2. Respecto de los 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 alega que no se ha justificado en qué consisten las tareas que se incluyen en la programación semestral en la oferta de CLECE que determinan una valoración positiva frente al resto de las ofertas -que también incluyen una mejora de las frecuencias mínimas exigidas en los pliegos-, considerando que el nuevo informe no ofrece ningún argumento que permita justificar la menor puntuación de su oferta, limitándose a indicar en términos muy genéricos que una periodicidad semestral permite una visión a largo plazo y mejor planificación.

El órgano de contratación, por su parte, defiende la suficiencia de la motivación al incorporar que la programación semestral (en la que se basa la mayor puntuación asignada a la oferta de la adjudicataria) permite una planificación mejor de las actuaciones extraordinarias para garantizar el mantenimiento de las instalaciones.

La adjudicataria alega que la justificación realizada en el nuevo informe de valoración responde al juicio técnico del órgano evaluador que recoge, como elemento diferencial, las limpiezas programadas de carácter semestral de su oferta.

Pues bien, si acudimos a lo establecido en el informe técnico, respecto de la oferta de la adjudicataria (8 puntos) se añade la siguiente justificación: *“La programación semestral permite a las direcciones de los centros tener una visión a largo plazo de determinadas tareas, con tiempo suficiente para coordinar los distintos agentes implicados. Asimismo, permitirá desarrollar una mejor planificación de actuaciones extraordinarias, tanto en zonas exteriores como interiores, que garantizarán el mantenimiento de las instalaciones”.*

A la vista de lo anterior, queda explicitada, a juicio de este Tribunal, la característica determinante de la atribución de mayor puntuación a la oferta de la adjudicataria y de los motivos por los que la periodicidad semestral en la frecuencia de limpiezas es valorada de manera positiva por el órgano de contratación, por lo que las manifestaciones de la recurrente al respecto, ensalzando las bondades de su oferta no dejan de ser una



evaluación paralela y alternativa a la efectuada por la comisión técnica a la hora de enjuiciar su valoración, que se mueve, como ha señalado la jurisprudencia, dentro del principio de libre apreciación.

A mayor abundamiento, el informe del órgano al recurso señala que la recurrente intenta confundir al Tribunal al señalar que ofrece como mínimo dos limpiezas de choque, al inicio y final de cada curso escolar, siendo así que en la oferta presentada no se indica ni inicio ni final de curso, ni se establecen las fechas que ahora se introducen en sede de recurso, sino que se limita a referir al inicio y final del contrato con lo que la oferta no incluiría la limpieza del año 2025.

3. Respeto de los 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 cuestiona que no se detalla ni especifica qué tipo de auditoría externa es la que propone CLECE, ni bajo qué marco normativo o entidad certificadora se basó, ni tampoco el informe técnico justifica ni motiva por qué esta auditoría presenta ventajas respecto a las ofertadas por SEMAT, alegando que la valoración de esta cuestión se replica de forma idéntica y totalmente uniforme en la valoración de todos los lotes y ofertas, careciendo absolutamente dicha evaluación de la individualización y justificación exigida por el Tribunal.

El órgano de contratación rebate el motivo indicando que no se pueden asimilar las auditorías externas (que es el aspecto que justifica la atribución de mayor puntuación a CLECE) a los certificados a los que se refiere la recurrente.

La adjudicataria defiende que, a diferencia de las certificaciones –que se refieren al funcionamiento de la propia empresa en aspectos de gestión de calidad- incluye en su oferta auditorías externas del propio servicio de limpieza que suponen un importante refuerzo en el control y supervisión del servicio, que es el aspecto reflejado y valorado en el informe técnico.

Pues bien, el informe nuevo de valoración, respecto de la oferta del lote 1 de la adjudicataria a la que otorga mayor puntuación en el referido apartado incorpora la siguiente justificación adicional:

“La auditoría externa, además de ser independiente y más objetiva, permite hacer propuestas de mejora, analizar y comprobar que se realizan de manera adecuada los procesos y que se cumplen los requisitos legales aplicables”.

La justificación introducida en el informe técnico colma, a juicio de este Tribunal, las exigencias de motivación, sin que las consideraciones de la recurrente, al respecto, que se limita a cuestionar la validez de las auditorías externas y las ventajas que reporta en el sistema de control y seguimiento del servicio, puedan 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 no se aprecia en este caso.

En el supuesto examinado, a la vista de los argumentos expuestos por las partes, las ofertas presentadas por ambas licitadoras, el informe de valoración emitido y lo analizado a lo largo de la presente resolución, en particular en lo relativo a la falta de una adecuada y suficiente motivación, a juicio de este Tribunal, las alegaciones de la recurrente en contra de la valoración recibida a su oferta y a la de la adjudicataria en ciertos criterios, constituyen una valoración paralela y alternativa a la realizada por el órgano evaluador que se mueve, como señala la jurisprudencia, dentro del principio de libre apreciación, pero que, como se ha señalado, no puede prevalecer sobre el criterio de un órgano técnico especializado, al que se presume imparcial, y cuyas



apreciaciones se hallan amparadas en el supuesto analizado por la doctrina de la discrecionalidad técnica de los órganos evaluadores, que debe ser respetada salvo prueba de error, arbitrariedad o falta de motivación, circunstancias que no concurren en el presente supuesto.

En consecuencia, procede la desestimación del recurso interpuesto.

SÉPTIMO. Sobre la apreciación de temeridad o mala fe en la interposición del recurso interpuesto.

La adjudicataria, si bien en el suplico no solicita de manera expresa la imposición de multa a la recurrente, plantea al Tribunal que valore la posibilidad de apreciar temeridad y mala fe en la interposición del recurso invocando los perjuicios que se le irrogan derivados del retraso en la formalización de los contratos de los que ha resultado adjudicataria. En ese sentido, acude a la previsión establecida en el anexo I apartado 3 del PCAP conforme a la cual *“si por cualquier causa no llegara a adjudicarse el contrato antes de la fecha prevista su duración y el precio de adjudicación se reducirán proporcionalmente a los días de prestación del servicio transcurridos según los días lectivos del calendario académico del curso aprobado por esta Delegación Territorial para dicho período”*.

Alude, asimismo, a la condición de actual prestataria del servicio de la recurrente como dato para tener en cuenta.

Sobre el particular, el artículo 58.2 de la LCSP establece: *«En caso de que el órgano competente aprecie temeridad o mala fe en la interposición del recurso o en la solicitud de medidas cautelares, podrá acordar la imposición de una multa al responsable de la misma»*.

En este sentido, señala la sentencia, de 5 de febrero de 2020, de la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional: *«Es criterio de esta Sala que la finalidad de esta potestad sancionadora no es otra que la de evitar que ese derecho al recurso especial no se utilice de manera abusiva con el fin de dilatar el procedimiento de contratación, teniendo en cuenta que la mera interposición del recurso contra el acto de adjudicación suspende la tramitación del expediente de contratación hasta su resolución (sentencias, Sección Cuarta, de 14 de julio de 2013 (recurso 595/12) y 14 de mayo de 2014 (recurso 278/13). En relación con el origen de esta norma, el Dictamen del Consejo de Estado de 29 de abril de 2010 a la Ley indicaba que parecía oportuno articular “algún mecanismo que permita contrarrestar un eventual ejercicio abusivo del recurso especial”; en esta línea se apuntaba al establecimiento de un mecanismo de inadmisión en supuestos tasados legalmente o en la atribución de la “facultad de sancionar al recurrente en casos de temeridad y mala fe”, pues “en la contratación pública también está presente el interés general, igualmente digno de tutela y que podría verse perjudicado ante la falta de previsión de alguna medida como las apuntadas” (sentencia, Sección Cuarta, de 4 de marzo de 2015 (recurso 26/2014). Interpretando esta potestad sancionadora se ha considerado ajustado a derecho la sanción cuando se reiteraban argumentos que ya habían sido desestimados, calificando la conducta de abusiva y con la única finalidad de suspender el procedimiento de adjudicación, con perjuicio cierto y efectivo para los adjudicatarios, para la entidad contratante y el propio interés público por llevar aparejada una suspensión automática (sentencia, Sección Tercera, de 6 de febrero de 2014 (recurso 456/12). Se trata de garantizar lo que podríamos denominar seriedad en el recurso, evitando abusivas e injustificadas maniobras dilatorias que, bajo el paraguas del legítimo derecho a la impugnación de la adjudicación de los concursos en el sector público, pongan de manifiesto la mala fe y o temeridad en su ejercicio (sentencia, Sección Cuarta, de 7 de octubre de 2015 (recurso 226/2014)»*.

En el supuesto analizado, este Tribunal aprecia que, con la impugnación planteada, la recurrente ha utilizado esta vía de actuación con temeridad, a pesar de que, de antemano, la diligencia media de una licitadora razonablemente informada y normalmente diligente debería haberle hecho presumir la probable desestimación



de su recurso, en la medida que la recurrente vuelve a insistir, de manera genérica y desprovista de fundamento, en la insuficiente motivación del informe técnico cuando el órgano de contratación había motivado y justificado las características que determinaron la asignación de puntuación a la oferta de la recurrente frente a la adjudicataria, dando cumplimiento a nuestro pronunciamiento emitido con ocasión del primer recurso interpuesto contra la adjudicación.

A ello podemos añadir que, como indica el informe del órgano al recurso, la recurrente utiliza argumentos en el recurso para forzar una interpretación del contenido de su oferta que no se corresponde con el de su oferta inicial por lo que, sin calificar dicha actuación como constitutiva de un ánimo deliberado de tergiversar o confundir a este Tribunal, sí entendemos que es indicativa de la debilidad de argumentario y, por ende, de seriedad en el planteamiento del recurso.

Por otra parte, si la recurrente, como ella misma manifiesta, estaba disconforme con el pronunciamiento de este Tribunal sobre el asunto en la Resolución que resolvió la primera impugnación frente a la adjudicación, debió, en su caso, acudir a la impugnación en vía jurisdiccional, en lugar de utilizar un nuevo recurso especial como una vía sin más para dilatar la adjudicación del contrato.

Hemos de añadir, además, el hecho de que, tratándose de la actual prestataria del servicio, dicha circunstancia es reveladora de un interés de la recurrente en prolongar y dilatar la tramitación del procedimiento.

Entendemos que, si bien no puede apreciarse la mala fe, que requiere un comportamiento doloso que no observamos, la conducta del licitador sí representa un ejemplo de ejercicio abusivo del recurso especial en materia de contratación, si tenemos en cuenta, además, que el recurso ha originado un procedimiento en sede de este Tribunal que ha obligado legalmente a realizar ciertos trámites y actuaciones para su resolución incrementando de modo abusivo la carga adicional de asuntos que ya soporta este Órgano.

Pues bien, este Tribunal considera que deben ser sancionadas las actuaciones de aquellas recurrentes que usan esta vía de impugnación actuando con una manifiesta temeridad, si bien, no podemos presumir la mala fe en este caso, pues no puede serle atribuida una finalidad torticera en el recurso.

Sobre lo anterior, la jurisprudencia viene considerando temeraria la interposición de recursos carentes manifiestamente de fundamento o de viabilidad jurídica. Así la Sentencia del Tribunal Supremo número 3159, de 11 mayo 2004, dictada en el recurso 4634/2001, declara que *“puede estimarse la existencia de temeridad procesal pues ésta puede predicarse «cuando falta un serio contenido en el recurso que se interpone o cuando es clara la falta de fundamento en la cuestión que con él se suscita», o cuando de forma reiterada, se dan pronunciamientos sobre la misma cuestión, como por ejemplo se señaló en la Sentencia del Tribunal Supremo de 10 abril 1990, «La contumacia del Ayuntamiento en interponer y mantener recursos como el que resolvemos en contra del criterio tan repetidamente sentado por este Tribunal, demuestra una temeridad por su parte que le hace acreedor de las costas de la apelación»”*.

En cuanto al importe de la multa, el citado artículo 58.2 de la LCSP dispone que *«(...) será de entre 1.000 y 30.000 euros, determinándose su cuantía en función de la mala fe apreciada y el perjuicio ocasionado al órgano de contratación y a los restantes licitadores, así como del cálculo de los beneficios obtenidos»*.

Este Órgano carece de datos y elementos objetivos para cuantificar el perjuicio originado con la interposición del recurso al órgano de contratación en los términos previstos en el artículo 58.2 de la LCSP, ya que la adjudicataria, aun cuando invoca los perjuicios derivados del retraso en la formalización del contrato conforme a las



previsiones del pliego no los cuantifica -si bien difiere su cuantificación a un momento ulterior- y el órgano de contratación tampoco ofrece datos al respecto.

Las circunstancias expuestas de temeridad determinan que se aprecie que la multa a imponer deba ser superior en cuantía al mínimo legal.

Por ello, y sobre la base de los anteriores fundamentos de esta resolución, se impone multa en la cuantía máxima de 1.500 euros –cuantía encuadrable en un hipotético tramo inferior dentro de la horquilla legal expresada en el citado artículo 58.2 LCSP- dada la temeridad en la interposición del recurso.

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

ACUERDA

PRIMERO. Desestimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad **SERVICIOS SEMAT S.A** contra la resolución de adjudicación de fecha 19 de diciembre 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.

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 respecto del **lote 1**.

TERCERO. Declarar que se aprecia temeridad en la interposición del recurso, por lo que procede la imposición de multa en los términos previstos en el artículo 58.2 de la LCSP en la cuantía máxima de 1.500 euros.

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.

