



Recurso 16/2025
Resolución 53/2025
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 4** 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 4** a la entidad ISS FACILITY SERVICES, S.A (en adelante, ISS 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 491/2024, 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 491/2024 de este Tribunal.

Con fecha 19 de diciembre de 2024 se dicta resolución de adjudicación por la que se adjudica nuevamente el lote 4 a ISS. 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.

En el plazo concedido, mediante escrito de fecha 22 de enero de 2025 ISS solicita acceso al expediente a fin de evitar indefensión y en concreto, a la siguiente documentación de la oferta técnica y económica de las licitadoras concurrentes: (i) descripción de los centros educativos, con especial interés, el estudio fotográfico;(ii) la descripción y programación de la limpieza con especial interés de las frecuencias ofertadas; (iii) el sistema de control y supervisión del servicio, y en especial, de las auditorías; (iv) informe de alegaciones del órgano de contratación al recurso.

En la misma fecha, la Secretaría del Tribunal, a la vista de la petición indiscriminada de documentación para la vista solicitada, tramitó solicitud al órgano de contratación de concreción del alcance de la confidencialidad respecto a las ofertas de las licitadoras del lote 4, concretamente de las entidades CLECE, S.A. y SERVICIOS SEMAT, S.A. Dicha petición fue atendida por el órgano con el escrito que obra en actuaciones.

Con fecha 27 de enero de 2025 se solicitó a ISS concreción sobre aquellos documentos cuyo acceso solicita, que no estén publicados en el perfil de contratante del órgano de contratación, ante la imposibilidad de atender una solicitud genérica de la documentación contenida en el expediente de contratación. En la misma fecha ISS pre-



senta escrito renunciando a la vista solicitada y formulando alegaciones con el contenido que obra en actuaciones a cuyo contenido damos por reproducido a fin de evitar reiteraciones.

No obstante, ha de indicarse que ISS, 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 por las siguientes razones: (i) por haber obviado la recurrente algunos elementos de su oferta para argumentar aspectos contradictorios con los que realmente han sido valorados; (ii) por la evidente intención de alargar el procedimiento y mantenerlo suspendido, lo que considera indicativo de una actuación que vulnera el principio de buena fe que debe regir en los procedimientos de contratación pública.

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 4**, 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 4 a ISS 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 considera, 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 insuficiente motivación apreciado por el Tribunal en la Resolución 491/2024, 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 491/2024 de este Tribunal.

Invoca la doctrina consolidada 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 desarrollar, de manera muy vaga, para el lote 4, la justificación de la puntuación asignada, mencionando solamente algunas fotografías no actualizadas, por lo que persiste, a su juicio, la falta de motivación. Afirma que no es un razonamiento lógico que la ausencia de ciertas fotos actualizadas 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.

Defiende el contenido de su oferta, respecto del mencionado criterio, con una descripción detallada de los centros educativos y la identificación de manera clara y precisa de todas las áreas de actuación, incluyendo un plano de distribución de tareas (anexos 4 y 5) donde se asignan claramente las zonas a limpiar, la asignación de tareas por trabajador y el detalle por centros de los recursos humanos asignados de manera específica a cada uno de ellos.

Discrepa de la justificación de la minoración de su puntuación por el hecho de la omisión de fotografías del salón de actos del IES Torre del Tajo (Barbate) del IES Casas Viejas (Benalup) o del aula de integración del IES Vicente Aleixandre (Barbate) entre otros, defendiendo que dichas dependencias se encuentran mencionadas expresamente en los anexos 4,5 y 9 por lo que no cabe imputársele el desconocimiento de las instalaciones, sino todo lo contrario, ya que ello demuestra de manera inequívoca, un conocimiento exhaustivo de aquellas.

Sostiene que, en el nuevo informe de valoración se han adicionado “nuevos subcriterios” (sic) no previstos en los pliegos, como la claridad o nitidez de las fotografías aportadas o la esencialidad y carácter estratégico de las de-



pendencias, que califica de irregularidad en si misma con fundamento en la doctrina que invoca, entre otras, la Resolución 1160/2025 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 e incurrir en 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, sin explicitar el motivo por el que debe valorarse con mayor puntuación que el resto de ofertas que también incluyen una mejora de las frecuencias mínimas exigidas en los pliegos.

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 de modo alguno, manifestando que, al aplicar este criterio de periodicidad, debería haberse tenido en cuenta dicho aspecto a la hora de valorar su oferta. También alega que en el punto 1.2.7. de su oferta se refiere a las actuaciones en los puntos críticos de cada centro, ampliado en el anexo 12 con un cronograma de actuaciones, 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.

En definitiva, considera que la valoración efectuada por la Comisión no solo parte de un criterio que no se encontraba consignado en los pliegos, sino que no entraña tampoco *per se* una mejor prestación del servicio.

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 justificando la minoración de la puntuación otorgada a su oferta por el hecho de no haber ofertado auditorías externas, añadiendo como única motivación, respecto de la oferta de ISS 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 pro-



cesos, 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 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, el informe señala que en el informe técnico emitido en cumplimiento de la Resolución 491/2024 de este Tribunal, en relación con la descripción de los centros educativos, se indica que no solamente existía una fotografía no actualizada relativa al lote 1(extremo éste reconocido por la recurrente) sino que demuestra que existen más fotografías desactualizadas, con relación al lote 4, como las relativas a la fachada lateral derecha del I.E.S. Torre del Tajo (Barbate) o su rampa de minusválidos.

Considera que, si bien es cierto que la recurrente ha efectuado una descripción detallada de los centros educativos no aparecen descritas y tampoco contiene fotografías que permitan al comité técnico asegurar que la recurrente conoce la realidad del centro.

En este sentido, el informe manifiesta:

“ (...) Como indica la recurrente en su Anexo III, hay múltiples menciones a los espacios, zonas y salas, pero en ningún momento son descritas ni se aportan fotografías como hace la empresa ISS FACILITY SERVICES S.A. A modo de ejemplo, respeto el salón de actos del I.E.S. Torre del Tajo (Barbate), la empresa que obtiene mayor puntuación (solo un punto más), dice textualmente: “El Salón de Actos dispone de suelo de terrazo, con paredes de mampostería paneladas, con láminas de madera, hasta aproximadamente media altura. El resto de la pared está pintada de



color crema. Destaca el escenario de madera, que además dispone de un telón de color azul. Las ventanas son correderas

de aluminio y están cubiertas por visillos de color azul. La parte derecha consta de cuatro ventanales abatibles hacia el interior, que también están vestidos con unos visillos azules. La dependencia cuenta con 7 hileras de sillas colocadas en dos bloques, de 5 sillas de madera cada una.”

Respecto el I.E.S. Casas Viejas la oferta presentada dice textualmente: “El Salón de Actos y Biblioteca es un espacio de doble altura, ubicándose en la planta baja el Salón de Actos y en la primera planta, la biblioteca. El suelo del salón de actos es cemento pulido, con paredes de mampostería pintada de blanco, pero en la pared trasera, está cubierta por láminas de madera.

Posee un pequeño escenario con acabados de madera, tanto en paredes como la tarima. Presenta cuatro ventanas correderas, con acabado de aluminio y persianas de tambor. La doble altura alberga la biblioteca, con estructura de hierro soportada por unos pilares de hierro y a la que se accede por una escalera de metal. El suelo de la biblioteca es de madera y tiene estanterías abiertas de libros. Luminarias son tubos fluorescentes y campanas de bombillas Led.”

En relación con el aula de integración del I.E.S. Vicente Aleixandre (Barbate), la empresa que obtiene mayor puntuación dice textualmente: “el aula de integración en la que destaca la presencia de una cocina amueblada y completamente equipada con electrodomésticos y un aula de estudio y en la que también nos encontramos con suelos de terrazo.”

Así, 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 de la comisión técnica 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 habría 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 señala 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) alega 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.

Solicita la desestimación íntegra del recurso formulando alegaciones con el contenido que obra en actuaciones.

En síntesis, defiende la cualidad de *lex contractus* de los pliegos con fundamento en la doctrina que invoca (entre otras, la Resolución 219/2026 del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, y por otro la valoración de las ofertas con arreglo a los criterios sujetos a juicio de valor efectuada por el órgano de contratación que considera conforme a los pliegos, que fueron consentidos, y que queda amparada por la discrecionalidad técnica y la presunción de certeza o razonabilidad de la actuación administrativa, que solamente puede ser desvirtuada mediante prueba suficiente del error invocando, a tal efecto, la Resolución 793/2023, del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales.

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 4** a ISS insistiendo en que el nuevo informe de valoración emitido, en ejecución de la Resolución 491/2024, 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 491/2024 (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 puesto que si no estaba de acuerdo con el pronunciamiento de la mencionada Resolución, debió, en su día, impugnarla jurisdiccionalmente, extremo que no nos consta que la recurrente 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 491/2024 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 491/2024 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 491/2024.

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 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 491/2024 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 el informe al recurso, se ampara en la presunción de acierto y veracidad de los informes técnicos y señala que el nuevo informe demuestra que existen más fotografías desactualizadas en la oferta de la recurrente, con relación al lote 4, como las relativas a la fachada lateral derecha del I.E.S. Torre del Tajo (Barbate) o su rampa de minusválidos. Y aun cuando reconoce que ha efectuado una descripción detallada de los centros educativos, indica que el informe técnico concluye que no aparecen descritas y tampoco la oferta de la recurrente contiene fotografías que permitan al comité técnico asegurar que conoce la realidad del centro.

ISS insiste en que el informe técnico refleja con claridad que su oferta es mejor ya que aporta una serie de fotografías y descripciones que no incluyó la recurrente. Considera que la argumentación que se emplea en el recurso con relación a una supuesta introducción *ex novo* de subcriterios no representa sino el empeño de aquella de sortear el error que padeció a la hora de presentar su oferta. Concluye, finalmente, que la valoración efectuada responde a la imparcialidad y objetividad del propio criterio y se enmarca en la discrecionalidad técnica de la Administración.

Pues bien, hemos de partir de que, en el referido criterio, en el lote 4, como ya dijéramos en la Resolución 491/2024 la oferta de la recurrente recibió 7 puntos mientras que la de la adjudicataria recibió 8 puntos, apreciándose entonces que faltaba reflejar la característica determinante de la atribución de un punto de diferencia entre ambas empresas.

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 discrecio-



nal 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, 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).

El informe nuevo de valoración, respecto del citado criterio, justifica la puntuación de la adjudicataria del siguiente modo:

*“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. **Las fotografías proporcionadas están bien seleccionadas y reflejan de manera nítida y clara las dependencias estratégicas de los centros (biblioteca, salón de actos, cocina, dependencias interiores y exteriores), manifestando un conocimiento detallado de la realidad del centros**”.*

Respecto de la oferta de la recurrente, a la que el informe técnico asigna 7 puntos señala:

*“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. **Algunas fotografías exteriores no actuales, como por ejemplo la fachada lateral derecha del I.E.S. Torre del Tajo (Barbate) o su rampa de minusválidos. Ausencia de fotografías de dependencias interiores estratégicas como por ejemplo el salón de actos del I.E.S. Torre del Tajo (Barbate), y del I.E.S. Casas Viejas (Benalup) o el aula de integración del I.E.S. Vicente Aleixandre (Barbate), entre otros. Las fotografías proporcionadas no ofrecen la suficiente claridad o nitidez como para poder reflejar el conocimiento por parte de la empresa de la realidad de los centros**”.*

A la vista de ello, consideramos que la justificación ofrecida respecto de este concreto apartado colma, a juicio de este Tribunal el deber de motivación exigible, que no requiere una exhaustividad y que puede ser sucinta siempre que, como ocurre en el presente caso, contenga información sobre los aspectos que han determinado la asignación de una determinada puntuación. Por otra parte, entendemos que no puede concluirse, como pretende hacer valer la recurrente, que la valoración de extremos como que las fotografías reflejen dependencias estratégicas de las instalaciones (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.

De ahí que, al no haber acreditado la recurrente el error en la valoración de su oferta ha de prevalecer la efectuada por la Administración, a través de los organismos técnicos especializados, frente a la evaluación alternativa y paralela que demanda la recurrente respecto de su oferta.



2. Respeto 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 ISS -que determinan la asignación de mayor puntuación-, 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.

ISS alega que la información señalada en el recurso es contradictoria con la recogida en la oferta de la recurrente y defiende, en síntesis, la valoración 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, en línea con lo señalado por la adjudicataria, indica 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 el informe no detalla ni especifica qué tipo de auditoría externa es la que proponen los restantes licitadores, ni bajo qué marco normativo o entidad certificadora se basó, ni tampoco el informe técnico justifica ni motiva porqué 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 han determinado la mayor puntuación en otros lotes) a los certificados a los que se refiere la recurrente.



ISS niega la existencia del error que la recurrente imputa a su valoración y considera, en términos generales, que ofrecer una auditoría externa proporciona una mayor transparencia en el proceso de contratación al basarse en el cumplimiento de unos estándares legales y regulatorios aplicables de forma global y generalizada, remitiéndose a lo dispuesto en el informe técnico.

En el informe nuevo de valoración, respecto del lote 4, ambas ofertas (adjudicataria y recurrente) reciben idéntica puntuación, 7 puntos, ya que en ambos casos incluyen en el apartado referido a la descripción del sistema de control y supervisión, solamente la referencia a auditorías internas.

La recurrente insiste en el error y reclama, en definitiva, el incremento de puntuación cuestionando la minoración de su puntuación por no incluir auditorías externas.

Pues bien, en la medida que en este apartado ambas ofertas reciben idéntica puntuación, y por tanto, lo que se discute es el incremento de puntuación y la justificación de la minoración en un punto respecto de las ofertas de los restantes lotes en los que sí se ha valorado la inclusión de auditorías externas, la cuestión controvertida ha de resolverse acudiendo al ámbito de discrecionalidad técnica de que goza la Administración que ha valorado en aquellos casos en que ha atribuido la máxima puntuación justificándolo en los siguientes términos:

“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.

Respecto de la solicitud de multa por temeridad a instancia de la adjudicataria, este Tribunal ya se ha pronunciado en la Resolución 37/2025, de 31 de enero, a favor de su imposición, por lo que, tratándose de la misma recurrente, y del mismo procedimiento de adjudicación (aun cuando sea distinto lote el impugnado en el presente RCT 16/2025) y si bien la adjudicataria en este caso sea distinta, debe estarse a lo acordado en aquella.

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 4** 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 4**.

TERCERO. Declarar la apreciación de temeridad en la interposición del recurso debiendo estarse a lo acordado por este Tribunal en la Resolución 37/2025, de 31 de enero, en los términos expuestos en el fundamento de derecho sexto *in fine* de 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.

