

**Recurso 396/2022**  
**Resolución 542/2022**  
**Sección Primera**

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

Sevilla, 11 de noviembre de 2022.

**VISTO** el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad **TEAM SERVICE FACILITY S.L.** contra la resolución, de 10 de octubre de 2022, del órgano de contratación por la que se adjudica el contrato denominado «Servicio de refuerzo de limpieza de centros docentes públicos de Huelva y provincia dependientes de la Delegación Territorial de Educación y Deporte en Huelva para el periodo comprendido entre el 15 de septiembre de 2022 y el 22 de junio de 2023» (Expte. CONTR 2022 0000543821), respecto de los lotes A y B, convocado por la actual Delegación Territorial de Desarrollo Educativo y Formación Profesional y de Universidad, Investigación e Innovación en Huelva, este Tribunal, en sesión celebrada el día de la fecha, ha dictado la siguiente

### **RESOLUCIÓN**

#### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.** El 2 de agosto de 2022 se publicó en el perfil de contratante en la Plataforma de Contratación de la Junta de Andalucía y el 3 de agosto de 2022 en el Diario Oficial de la Unión Europea, el anuncio de licitación, por procedimiento abierto y tramitación de urgencia, del contrato indicado en el encabezamiento de esta resolución con un valor estimado de 763.219,16 euros

A la presente licitación le es de aplicación la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (en adelante LCSP), y demás disposiciones reglamentarias de aplicación en cuanto no se opongan a lo establecido en la citada norma legal.

Mediante resolución, de 10 de octubre de 2022, del órgano de contratación se adjudicó el contrato citado en el encabezamiento, respecto a los lotes A y B, a la entidad EULEN CENTRO ESPECIAL DE EMPLEO S.A. La citada resolución fue publicada en el perfil de contratante el 10 de octubre y notificada a la ahora recurrente mediante escrito de la misma fecha.

**SEGUNDO.** El 21 de octubre de 2022 tuvo entrada en el registro de este Tribunal, a través del Registro electrónico de la Administración General del Estado donde fue presentado el 20 de octubre de 2022, escrito de recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad TEAM SERVICE FACILITY S.L. (TEAM, en adelante) contra la citada resolución de 10 de octubre de 2022 de adjudicación del contrato, respecto de los lotes A y B.

Mediante oficio de la Secretaría del Tribunal de 24 de octubre de 2022 se dio traslado al órgano de contratación del citado escrito de recurso y se le solicitó el informe sobre el mismo, así como la documentación necesaria para



su tramitación y resolución. La petición de documentación, tras ser reiterada el 27 de octubre de 2022, fue recibida en este Órgano el 28 de octubre de 2022.

Habiéndose conferido trámite de alegaciones a los interesados por plazo de cinco días hábiles con traslado del escrito de recurso, no consta que se hayan formulado en el plazo otorgado.

## **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, respecto de los lotes A y B, de acuerdo con el artículo 48 de la LCSP.

### **TERCERO. Acto recurrible.**

En el presente supuesto el recurso se interpone contra la adjudicación de un contrato de servicios cuyo valor estimado es superior a cien mil euros, convocado por un ente del sector público con la condición de Administración Pública, por lo que el acto recurrido es susceptible de recurso especial en materia de contratación al amparo de lo dispuesto en el artículo 44 apartados 1.a) y 2.c) de la LCSP.

### **CUARTO. Plazo de interposición.**

El recurso se ha interpuesto dentro del plazo legal establecido en el artículo 50.1 d) de la LCSP.

### **QUINTO. Fondo del asunto: sobre las actuaciones realizadas en el seno del procedimiento y los motivos del recurso.**

La recurrente solicita la anulación de la adjudicación de los lotes A y B del contrato y que se acuerde la retroacción del procedimiento al momento de valoración de su oferta a fin de que se le otorguen 20 puntos en el criterio denominado «Servicios de desinfección del COVID» y, posteriormente, se considere que justificó la baja ofertada en ambos lotes continuando el procedimiento.

Antes de examinar los motivos del recurso, hemos de tener en cuenta los siguientes datos de interés que se desprenden del expediente de contratación:

**1.** El objeto del contrato es el servicio de refuerzo de limpieza de centros docentes públicos de Huelva y provincia, dependientes de la Delegación Territorial de la Consejería de Desarrollo Educativo y Formación Profesional en Huelva, para el periodo de 15 de septiembre de 2022 a 22 de junio de 2023. El contrato se fracciona en los lotes A, B, C, D, E, F, G, H, I y J; circunscribiéndose el presente recurso a la adjudicación de los lotes A y B.



2. En el apartado 8 del Anexo I del pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP) se establecen los criterios de adjudicación que rigen la licitación. Los citados criterios son solamente de evaluación automática; a saber:

-Proposición económica: máximo 60 puntos.

-Mejoras al servicio que no modifican el objeto del contrato: máximo 40 puntos.

- Horas de mejora del servicio, en su caso (máximo 20 puntos)
- Servicio de desinfección COVID (máximo 20 puntos).

3. En la sesión de la mesa de contratación de 24 de agosto de 2022, se procedió a la apertura de los sobres electrónicos nº 3 de las entidades licitadoras, quedando la siguiente tabla con las ofertas presentadas en los lotes A y B:

Lote	Entidad licitadora	Proposición económica	Horas de mejora del servicio	Servicio de desinfección COVID sí/no
A	AURUM SERVICIOS INTEGRALES S.A	74.593,93 €	1,25	SÍ
A	OHL SERVICIOS INGESAN SA	77.440,08 €	1,25	SÍ
A	FERRONOL CONSULTORA INTERNACIONAL DE SERVICIOS S.L.	75.794,45 €	1,1	NO
A	EULEN CENTRO ESPECIAL DE EMPLEO SA	63.709,10 €	1,1-1,25	SÍ
A	TEAM SERVICE FACILITY SL	58.996,13 €	1,25	NO
A	CYCLE SERVICIOS INTEGRALES CENTRO DE EMPLEO SOCIEDAD LIMITADA	65.612,58 €	1,25	NO
B	AURUM SERVICIOS INTEGRALES S.A	54.250,13 €	1,25	SÍ
B	OHL SERVICIOS INGESAN SA	56.320,06 €	1,25	SÍ
B	FERRONOL CONSULTORA INTERNACIONAL DE SERVICIOS S.L.	53.807,52 €	1,1	NO
B	EULEN CENTRO ESPECIAL DE EMPLEO SA	46.748,85 €	1,1-1,25	SÍ
B	TEAM SERVICE FACILITY SL	42.906,27 €	1,25	NO
B	CYCLE SERVICIOS INTEGRALES CENTRO DE EMPLEO SOCIEDAD LIMITADA	47.718,24 €	1,25	NO
B	ONUBENSE DE SUMINISTROS Y MAQUINARIAS SL	66.216,00 €	NO	NO

En la citada sesión de la mesa se hizo constar, en lo que aquí interesa, que «No puede considerarse la mejora de servicio de desinfección covid por TEAM SERVICE FACILITY S.L. puesto que tanto en el DEUC como en el anexo n.º IX del PCAP, se afirmaba que no iba a subcontratar y en la oferta de mejora recurre a un operador externo».

Asimismo, en el acta de la sesión se hace constar que «Una vez agrupadas las ofertas presentadas por las distintas empresas en cada Lote, la Mesa de Contratación detecta las siguientes incidencias:

• Para los Lotes A y B, las proposiciones de las licitadoras EULEN CENTRO ESPECIAL DE EMPLEO, S.A., TEAM SERVICE FACILITY S.L., y CYCLE SERVICIOS INTEGRALES CENTRO DE EMPLEO SOCIEDAD LIMITADA., en principio conforme al Anexo I apartado 8 del PCAP, tienen la consideración de ofertas anormalmente bajas.

(...)

A la vista de lo anterior, la Mesa de Contratación acuerda requerir la justificación de las ofertas consideradas anormalmente bajas conforme a la cláusula 10.5 y el Anexo I apartado 8 del PCAP, acordándose concederles un plazo de cinco días naturales para que justifiquen dichas ofertas en los términos que estimen oportuno, así como mediante la presentación de la documentación que consideren conveniente a través del Portal de Licitación Electrónica-SIREC.

Con respecto al resto de lotes sin incidencias, por la Mesa se procede a clasificar las proposiciones admitidas, por



*orden decreciente (...)*».

4. Tras la justificación oportuna y el informe técnico correspondiente, en la sesión de la mesa de contratación de 21 de septiembre de 2022 se considera que la ahora recurrente «*no justifica ni acredita suficientemente la baja desproporcionada*» por lo que la mesa acuerda excluirla del procedimiento y procede a clasificar las proposiciones en los lotes A y B, resultando clasificada en primer lugar y posteriormente adjudicataria de ambos lotes la oferta de EULEN CENTRO ESPECIAL DE EMPLEO S.A. con 100 puntos en los dos lotes, según el siguiente desglose:

- Proposición económica: 60 puntos.
- Horas de mejora del servicio: 20 puntos.
- Desinfección COVID: 20 puntos.

Expuestos los antecedentes de interés para la resolución de la controversia, procede indicar ahora los motivos del recurso relativos (i) a la falta de valoración de la oferta de la recurrente en el subcriterio de adjudicación «*Servicio de desinfección COVID*» ponderado con un máximo de 20 puntos y (ii) a su exclusión por no haber justificado suficientemente la baja desproporcionada.

Al respecto, hemos de señalar que, si bien el examen de los motivos debería comenzar por este último pues solo en caso de que se anulara la exclusión por baja anormal de la proposición de TEAM procedería su admisión y subsiguiente valoración con arreglo a los criterios de evaluación automática, en el presente caso hemos de comenzar analizando los motivos según el orden inverso que, precisamente, es el seguido por la recurrente; y ello, porque de considerar eventualmente este Tribunal que su oferta no puede ser valorada en el subcriterio de adjudicación antes mencionado, la recurrente nunca obtendría la adjudicación ya que su proposición se vería privada en los lotes A y B de la obtención de 20 puntos, no pudiendo en ningún caso alcanzar a la oferta adjudicataria de ambos lotes que recibió la máxima puntuación en los dos (100 puntos).

En definitiva, una eventual desestimación de este primer motivo dejaría sin virtualidad una eventual estimación del segundo pues, aunque se anulara la exclusión por baja anormal de la proposición recurrente, esta nunca podría obtener la adjudicación. Procede pues examinar en el siguiente fundamento de derecho el motivo de recurso en el que se denuncia la falta de valoración de la oferta de TEAM en el subcriterio de adjudicación «*Servicio de desinfección COVID*».

## **SEXTO. Fondo del asunto: alegaciones de las partes respecto al primer motivo de recurso.**

### 1. Alegaciones de la recurrente.

Hemos de comenzar señalando que el subcriterio de adjudicación que origina la controversia en la valoración de la oferta de la recurrente está ponderado con un máximo de 20 puntos, según el siguiente tenor:

*«SERVICIO DE DESINFECCIÓN COVID (Máximo 20 puntos)*

*Se realizará cuando sea comunicado por el servicio epidemiológico provincial el aislamiento total de algún espacio del centro educativo o del centro completo. El tratamiento ha de estar autorizado por la autoridad sanitaria y será llevado a cabo por personal especializado y formado, garantizándose con ello que la aplicación de productos químicos en el entorno educativo se realiza bajo las máximas garantías de seguridad.*

*Para ser considerada esta mejora, la empresa licitadora ha de identificar a la empresa que va a prestar el servicio,*



*en caso de no poder prestarlo con sus propios medios, y acreditar en todo caso su inscripción en el Registro Oficial de Establecimientos y Servicios Biocidas de Andalucía (ROESBA).*

*- Compromiso de realizar el servicio: 20 puntos*

*- No prestar el servicio: 0 puntos»*

La recurrente aduce que asumió esta mejora y debió obtener 20 puntos en el subcriterio, si bien la mesa le puntuó con cero esgrimiendo que *«No puede considerarse la mejora de servicio de desinfección covid por TEAM SERVICE FACILITY S.L. puesto que tanto en el DEUC como en el anexo n.º IX del PCAP, se afirmaba que no iba a subcontratar y en la oferta de mejora recurre a un operador externo».*

Alega que su respuesta en el DEUC fue correcta por cuanto no va a subcontratar y que el servicio de desinfección no es el objeto del contrato, sino una eventual mejora que se configura como posibilidad y no como una certeza; pudiendo ocurrir que, durante todo el plazo de ejecución del contrato, no se lleve a cabo tal actividad.

## 2. Alegaciones del órgano de contratación.

Se opone a los argumentos del recurso esgrimiendo que la recurrente indicó en el DEUC que no iba a subcontratar, siendo así que esta declaración le vincula. Asimismo, alega que la exhaustiva regulación de las mejoras prevista en el artículo 145 de la LCSP determina que estas, cuando sean propuestas por el adjudicatario, pasen a formar parte del contrato. Y añade *«Precisamente resulta incuestionable que las mejoras no pueden alterar el objeto del contrato, y así consta en el enunciado del punto octavo del pliego que contempla los criterios de adjudicación valorados mediante a aplicación de fórmulas ( mejoras al servicio que no modifican el objeto del contrato). Por tanto su inclusión en el contrato hace que el sometimiento de las mejoras a lo dispuesto en los pliegos sea absoluto y que se produzca su integración en el régimen determinado en los mismos. No cabe realizar una separación que supondría un artificio, no quedando otra solución que la no valoración de la mejora pues la licitadora no manifestó que iba a subcontratar ni en el DEUC ni el anexo IX del Pliego. La empresa, al proponer la mejora, lo hace recurriendo a la subcontratación de forma evidente, resultando una contradicción insalvable, siendo éste el motivo que sustenta la decisión de no otorgar los 20 puntos previstos en el pliego».*

## **SÉPTIMO. Fondo del asunto: consideraciones del Tribunal sobre el primer motivo del recurso.**

Tras las alegaciones de las partes, procede el examen de este primer motivo. En efecto, estamos en presencia de un subcriterio de evaluación automática, englobado en el criterio *«mejoras al servicio que no modifican el objeto del contrato»*, por el que se otorgan 20 puntos a aquellas proposiciones que asuman el compromiso de realizar un *«servicio de desinfección COVID»* -en las condiciones indicadas en el PCAP- con sus propios medios o a través de otra empresa.

En el sobre nº 1, la recurrente presentó, en lo que aquí interesa, el DEUC y el Anexo IX del PCAP. En el apartado D del primero respondió con un *«no»* a la pregunta *«¿tiene el operador económico la intención de subcontratar alguna parte del contrato con terceros?»* Y en el Anexo IX declaró bajo su responsabilidad personal y ante el órgano de contratación que *«NO tiene previsto subcontratar».*

Por otro lado, en el sobre nº3 de su oferta, la recurrente presentó el Anexo XI indicando, en lo que aquí interesa, que *«Se compromete a la realización del servicio de desinfección Covid cuando sea comunicado por el servicio epidemiológico provincial el aislamiento total de algún espacio del centro educativo o del centro completo. El servicio será realizado por la empresa SERKONTEN con CIF A48148647 inscrita en el Registro Oficial de Establecimientos y Servicios Biocidas de Andalucía (ROESBA)».*



La mesa de contratación no consideró esta mejora y no asignó ningún punto a la proposición de la recurrente al estimar que estaba acudiendo a un operador externo para ofertar la misma cuando previamente había declarado que no tenía intención de subcontratar, rebatiendo la recurrente este argumento bajo la consideración de que la realización de la mejora por otra empresa no supone subcontratación, ya que el servicio de desinfección covid se configura como una eventual mejora y no constituye el objeto del contrato; es decir, no hay certeza de su realización siendo una mera posibilidad.

No obstante, tal argumento de la recurrente resulta artificioso y no puede prosperar. Está claro que si la recurrente no va a realizar la prestación en que consiste la mejora con sus propios medios, es porque va a subcontratar dicha prestación con un tercero. No puede eludir la figura del subcontrato con el argumento de que el servicio de desinfección no forma parte del objeto del contrato, al ser su ejecución una mera posibilidad y no existir certeza en su realización. La mejora, una vez ofertada por el licitador, pasa a formar parte del contrato que suscriba con el órgano de contratación en caso de resultar adjudicatario. Es decir, la mejora se integra entre las prestaciones del contrato formalizado y resulta obligatoria para el contratista; cuestión distinta es que dicha prestación no llegue a realizarse durante la vida del contrato por no darse la eventualidad contemplada en la misma, pero ello no es algo distinto a lo que sucede con algunas prestaciones -sobre todo accesorias- en los contratos de servicios, las cuales pueden venir configuradas en el pliego para el supuesto de que se produzcan determinados acontecimientos extraordinarios que no tienen necesariamente que acaecer.

Según la Real Academia Española, el subcontrato es el contrato que una empresa hace a otra para que realice determinados servicios asignados originalmente a la primera, coincidiendo esta acepción con el concepto de sucontratación del artículo 215 de la LCSP. Y esto es lo que acontece en el supuesto examinado donde, en caso de darse el supuesto en que consiste la mejora ofertada, la recurrente -en caso de resultar adjudicataria- encargaría la ejecución del servicio a otro empresario.

Así pues, como quiera que, en el sobre nº1, TEAM declaró que no tenía previsto subcontratar, debió sopesar que tal declaración le vinculaba a la hora de ofertar la mejora analizada. Al no haber reparado en tal circunstancia, ha incurrido en contradicción con lo previamente declarado al proponer, como parte integrante de su oferta, la realización de un servicio por un tercero. Es por ello que ningún reproche cabe efectuar a la decisión de la mesa de no tomar en consideración la mejora, al objeto de salvar así la contradicción entre las declaraciones de la recurrente en ambos sobres. Procede, pues, desestimar este primer motivo del recurso.

Asimismo, la desestimación de este primer motivo determina que la recurrente, aunque se estimara eventualmente el segundo motivo frente a la exclusión de su oferta por anormalidad o desproporción, nunca pudiera resultar adjudicataria del contrato.

En este extremo, hemos de indicar que EULEN CENTRO ESPECIAL DE EMPLEO ha obtenido la adjudicación de los lotes A y B con 100 puntos en ambos casos, puntuación que la recurrente no combate en su escrito de impugnación y que nunca podría alcanzar al no poder conseguir ningún punto de los 20 asignados al subcriterio «servicio de desinfección COVID». Es por ello que la desestimación de este primer motivo que hemos analizado, determina la falta de legitimación sobrevenida respecto del segundo, cuyo examen por este Tribunal deviene ya innecesario.

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



## ACUERDA

**PRIMERO.** Desestimar el primer motivo del recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad **TEAM SERVICE FACILITY S.L.** contra la resolución, de 10 de octubre de 2022, del órgano de contratación por la que se adjudica el contrato denominado «Servicio de refuerzo de limpieza de centros docentes públicos de Huelva y provincia dependientes de la Delegación Territorial de Educación y Deporte en Huelva para el periodo comprendido entre el 15 de septiembre de 2022 y el 22 de junio de 2023» (Expte. CONTR 2022 0000543821), respecto de los lotes A y B, convocado por la actual Delegación Territorial de Desarrollo Educativo y Formación Profesional y de Universidad, Investigación e Innovación en Huelva e inadmitir el segundo motivo por falta de legitimación sobrevenida.

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

**TERCERO.** Declarar que no se aprecia temeridad o mala fe en la interposición del recurso, por lo que no procede la imposición de multa en los términos previstos en el artículo 58.2 de la LCSP.

**NOTIFÍQUESE** la presente resolución a las personas 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.

