

**Recurso 319/2025**  
**Resolución 417/2025**  
**Sección Tercera**

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

Sevilla, 11 de julio de 2025

**VISTO** el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad **L'OPEROSA S.P.A**, contra la adjudicación del contrato denominado «Contratación de los servicios de limpieza integral y desinfección en todos los centros dependientes de la Universidad de Cádiz de forma sostenible», (Expte. EXP044/2024/19), promovido por la Universidad de Cádiz, este Tribunal, en sesión celebrada el día de la fecha, ha dictado la siguiente

### **RESOLUCIÓN**

#### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.** El 10 de febrero de 2025, se publicó en el Diario Oficial de la Unión Europea y el 26 de febrero de 2025, en el perfil de contratante en la Plataforma de Contratación del Sector Público, el anuncio de licitación por procedimiento abierto del contrato de servicios indicado en el encabezamiento de esta resolución. Con la misma fecha los pliegos fueron puestos a disposición de los interesados a través del citado perfil. El valor estimado del contrato asciende a 16.464.861,92 euros.

La presente licitación se rige por la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP) y demás disposiciones reglamentarias de aplicación, en cuanto no se opongan a lo establecido en la citada Ley.

Tras la tramitación del correspondiente procedimiento, el órgano de contratación dictó resolución de adjudicación del contrato el 26 de mayo de 2025 a favor de la entidad ITELYMP, S.L. (en adelante la adjudicataria). La citada resolución se publicó en el perfil de contratante el 27 de mayo de 2025, fecha igualmente de la notificación.

**SEGUNDO.** El 17 de junio de 2025, se presentó en el registro del este Tribunal escrito de recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad L'OPEROSA S.P.A, (en adelante la recurrente) contra la citada resolución de adjudicación.

El mencionado escrito de impugnación fue remitido por la Secretaría de este Tribunal al órgano de contratación, solicitándole informe al mismo, así como la documentación necesaria para su tramitación y resolución. Tras reiterar la petición, lo solicitado ha sido recibido en este Órgano.

La Secretaría del Tribunal concedió un plazo de cinco días hábiles a las otras entidades licitadoras para que formularan las alegaciones que considerasen oportunas, habiéndose recibido dentro del plazo establecido las presentadas por la entidad adjudicataria.



## FUNDAMENTOS DE DERECHO

### PRIMERO. Competencia.

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

El acto impugnado ha sido adoptado en el procedimiento de licitación de un contrato promovido por la Universidad de Cádiz. La competencia de este Tribunal para la resolución del recurso especial interpuesto se basa en el convenio formalizado el 14 de julio de 2022 entre la entonces Consejería de Hacienda y Financiación Europea de la Junta de Andalucía y la Universidad de Cádiz, en virtud de lo dispuesto en el artículo 11 del mencionado Decreto 332/2011.

### SEGUNDO. Legitimación.

La entidad recurrente ostenta la condición de licitadora en el procedimiento de adjudicación de los lotes que integran la agrupación 1 del contrato de suministros, habiendo de reconocérsele legitimación de acuerdo con el artículo 48 de la LCSP, pues su eventual estimación le situaría en condiciones de obtener la adjudicación.

### TERCERO. Acto recurrible.

El recurso se interpone contra la resolución de adjudicación, acordada en el procedimiento de licitación de un contrato de servicios cuyo valor estimado es superior a cien mil 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.

El recurso se ha interpuesto en plazo, de conformidad con lo estipulado en el artículo 50.1 d) de la LCSP.

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

#### 1.- Antecedentes y actuaciones previas.

La recurrente interpone el presente recurso contra la resolución de adjudicación del contrato cuya anulación solicita. Fundamenta su pretensión en la errónea valoración que, a su juicio, se ha llevado a cabo de los criterios sometidos a juicio de valor.

Para una mejor comprensión de la controversia que se plantea interesa conocer la regulación dada a los citados criterios en el pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP). Así, en el resumen de características del PCAP, en el apartado J denominado “Sobre 2. Criterios de valoración evaluables con juicio de valor.”, se dispone:

Descripción.	Observaciones	Puntos máximos
Programa y trazabilidad de los procedimientos de	Se valorará el método, planning, descripción, organización y todos los aspectos relacionados; se valorará especialmente:	Hasta 20 puntos



trabajo	Planificación y trazabilidad del servicio objeto de licitación. - Detalle de la propuesta de distribución de horas de trabajo por edificio, servicio y dependencia. Se valorará el mayor grado de concreción en cuanto a distribución de horas/efectivos/frecuencias según centros y campus (hasta 15 puntos). - Sistemas de autocontrol de la prestación del servicio certificados por entidad externa (hasta 5 puntos).	
Mejoras del pliego técnico	Excepto el número de Bolsas de Horas, que se valorará en el sobre 3. Se valorarán: • Aportación de material complementario (Se valorará la instalación de equipos/dispositivos de higienización automática): hasta 4 puntos. • Limpiezas extraordinarias o especiales (abrillantamiento, decapado, etc.): hasta 2 puntos. • Características del sistema de control de accesos. Se valorará la mayor fiabilidad del sistema a implantar en cuanto a constatación presencial del personal en las instalaciones: hasta 4,5 puntos. • Servicio de urgencia 24 horas: hasta 2 puntos. • Otros servicios adicionales no descritos anteriormente (recogida papel y cartón, contenedores higiene femenina, desinsectación): hasta 2,5 puntos.	Hasta 15 puntos
Aspectos medioambientales	Según el apartado 14 y 16 del Pliego de Prescripciones Técnicas, se valorarán: . Medidas en la ejecución del contrato que incidan en su mejor gestión medioambiental: hasta 2 puntos. . Utilización de productos con etiqueta ecológica EEE o equivalente: hasta 1 punto. . Medidas en minimización de residuos: hasta 1 punto. . Medidas para el ahorro de consumo energético: hasta 3 puntos. . Utilización de bolsas biodegradables: hasta 1 punto. . Reducción de emisiones GEI: hasta 1 punto.	Hasta 9 puntos
Aspectos sociales.	Compromisos de contratación con organizaciones para personas con discapacidad física y/o sensorial: Hasta 3 puntos. Contar con un protocolo de tratamiento y prevención de situaciones de acoso: Hasta 2 puntos. Contar con un protocolo de actuación ante violencia de género en el ámbito de la empresa: Hasta 1 punto.	Hasta 6 puntos
<b>TOTAL PUNTOS SOBRE 2</b>		<b>Hasta 50 puntos</b>



De conformidad con los antecedentes obrantes en el expediente remitido, la valoración de los criterios de adjudicación objeto de controversia se realiza mediante el informe técnico, de 22 de abril de 2025, sobre evaluación de los criterios dependientes de un juicio de valor. El citado informe, tras la valoración de cada una de las ofertas, finaliza con un cuadro en el que recoge el resultado sumatorio de todas las puntuaciones, con el siguiente resultado.

	L'OPEROSA	ACCIONA	ITELYMP S.L.
DISTR. HORAS	0	6,60	14,80
AUDITORIA EXT	3,5	3,5	5
MEDIOS COMPL	1,5	2	4
LIMP EXTRAORD	1,1	1,7	1,3
CONTROL ACCESOS	3	2,5	4,5
URGENCIAS 24	2	2	2
SERV ADIC	1	2	2,5
MDS EJECUCIÓN	1,5	1,5	2
PRODUC EEE	0	1	1
MINIM RESID.	0,75	1	0,75
AHORRO ENER	2,4	2,4	3
BOLSAS BIODEG	1	1	1
EMISIONES GEI	0,75	1	0,75
COMPR CONTR	3	3	3
PREV ACOSO	2	2	2
PREV VIOLENCIA	1	1	1
TOTALES	24,5	34,20	48,60

Por su parte la mesa de contratación, en sesión celebrada con fecha 24 de abril de 2025, acepta la valoración realizada en el citado informe técnico de 22 de abril de 2025.

En sesión de fecha 8 de mayo de 2025, la mesa procede a la apertura del “sobre 3”, de las tres ofertas presentadas, y a la valoración de los criterios de adjudicación automática. En el acta de la referida sesión de la mesa consta el siguiente resumen total de puntuaciones obtenidas por los licitadores:

CRITERIOS DE VALORACIÓN	Puntos máximos	Puntuación obtenida		
		ACCIONA FACILITY SERVICES, SA	ITELYMP SL	L'OPEROSA SUCURSAL ESPAÑA
Precio	40,00	5,80	14,24	33,73
Bolsa de horas anuales (máximo 3.000 horas, adicionales a las establecidas obligatoriamente).	10,00	10,00	10,00	10,00
TOTAL CRITERIOS NO CUANTIFICABLES	50,00	15,80	24,24	43,73
TOTAL CRITERIOS JUICIO DE VALOR	50,00	34,20	48,60	24,50
TOTAL	100,00	50,00	72,84	68,23



## 2. Alegaciones de la entidad recurrente.

La recurrente interpone el presente recurso contra la resolución de adjudicación del contrato y solicita a este Tribunal que tras su estimación: *«anule el acto recurrido, ordenando la retroacción de las actuaciones al momento previo a la valoración de los criterios sujetos a juicio de valor, para que se proceda a una nueva evaluación en los términos que exija el Tribunal, respetando el contenido de los pliegos y corrigiendo errores patentes.»*

Fundamenta su pretensión en los motivos que a continuación sucintamente se exponen y que tienen como denominador común el cuestionamiento de la valoración de los criterios de adjudicación sometidos a juicio de valor:

2.1.-Infracción de los pliegos, al valorar los criterios sujetos a juicio de valor apartándose de los aspectos a valorar, según el PCAP.

La recurrente tras reproducir la regulación contenida en el pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP) a los criterios de adjudicación sometidos a juicio de valor, centra su exposición en el primero de los criterios denominado “Programa y trazabilidad de los procedimientos de trabajo”, al que se le atribuye una puntuación máxima de 20 puntos. Explica que, conforme a lo dispuesto en el PCAP, este criterio se valora de la siguiente forma: *«- 15 puntos por el “detalle de la propuesta de distribución de horas de trabajo por edificio, servicio y dependencia. Se valorará el mayor grado de concreción en cuanto a distribución de horas/efectivos/frecuencias según centros y campus”*  
*- 5 puntos por los “sistemas de autocontrol de la prestación del servicio certificados por entidad externa”»*

A continuación, transcribe la justificación y la valoración contenida en el informe técnico de valoración, para concluir que respecto al primero de los subcriterios el técnico unilateralmente decidió distribuir los 15 puntos previstos en el pliego, otorgando 10 puntos por el volumen de horas y 5 puntos para el nivel de concreción en el cuadro de frecuencias.

Afirma que, aunque el pliego de prescripciones técnicas (PPT) indicaba que debía consignarse el número de horas de las dos anualidades (2025/2026 y 2026/2027), dicha cuantificación por anualidades no se preveía como criterio de adjudicación.

2.2.- Error en el informe técnico de valoración de los criterios sujetos a juicio de valor de fecha 22 de abril de 2025 (informe técnico de valoración de 22 de abril de 2025) y por con siguiente en los acuerdos, que en base al contenido del éste adoptó tanto la mesa como el órgano de contratación.

El escrito de recurso cuestiona las puntuaciones otorgadas a las distintas ofertas presentadas a la licitación. Los motivos del recurso se centran en los dos primeros criterios, respecto a cuya valoración el escrito impugnatorio esgrime lo siguiente:

2.2.1- Sobre el criterio “Programa y trazabilidad de los procedimientos de trabajo”.

Considera que se ha incurrido en una infracción del principio de proporcionalidad, al asignar cero puntos en la valoración del primero de los criterios de adjudicación sujetos a juicio de valor.

Manifiesta su disconformidad con las puntuaciones otorgadas, y dice que respecto a L’OPEROSA, existe un error manifiesto en la valoración. Reproduce cada una de las afirmaciones contenidas en el informe técnico de



valoración como motivación a la puntuación otorgada a su oferta, que rebate esgrimiendo las razones por las que considera, a su juicio que las mismas son erróneas, que en síntesis se vertebra en las siguientes razones:

(i) Sobre el primero de los subcriterios que el informe contiene, “*volumen de horas*” y para el que se establecía una valoración máxima de 10 puntos, la recurrente expone las puntuaciones otorgadas a las distintas licitadoras: “*L’OPEROSA 0 puntos; ACCIONA 6,10 puntos; ITELYMP 9,80 puntos.*”

Se opone a la justificación contenida en el informe técnico de valoración a la valoración de su oferta, en este subcriterio, por no realizar un sumatorio anual de las horas. Así, y frente a la afirmación de que no aportó el dato concreto del volumen de horas por anualidades, insiste en que el número de horas no era objeto de valoración, y que su obtención hubiese requerido una simple suma de los resúmenes mensuales incorporados a la oferta.

Aduce que la oferta contenía la cuantificación por días, semanas y meses del calendario universitario, referido a cada Campus y cada Centro/edificio.

Considera que una valoración de “0 puntos” por no totalizar el número de horas resulta absolutamente desproporcionada, toda vez que la oferta técnica de L’OPEROSA incluye todos los aspectos que debían valorarse en este apartado de conformidad con el PCAP y de cuyo contenido se aparta el informe técnico del contenido del PCAP.

Insiste en que en cualquier caso y antes de atribuírsele cero puntos la mesa debió requerirle de subsanación el sumatorio de horas.

En cuanto a la utilización del término “*aproximadamente*” para referirse al número de horas ofertado, argumenta que en el momento que se estaba preparando la oferta, no existía un calendario académico aprobado. Manifiesta haber formulado una consulta al efecto que se contestó por el órgano de contratación con un enlace que no se encontraba operativo en el momento de la consulta. Concluye que: «*Por tanto, cuando se afirma “aproximadamente” no es que no vaya a ejecutar las 229.850,50 horas ofertadas, sino que puede existir una pequeña variación ante la falta de concreción de algunos festivos, incluso en el último calendario aprobado.*

*No es razón para puntuar con un “0” y menos sin solicitar al menos una aclaración. El error es manifiesto y la vulneración del principio de proporcionalidad, también.»*

(ii) Respecto al segundo de los subcriterios del primer criterio de adjudicación, denominado nivel de concreción en el cuadro de frecuencias, y al que correspondía 5 puntos, se opone a la valoración de cero puntos que le fue atribuida y que califica como un error patente de valoración. Así, tras reproducir la motivación del informe técnico de valoración y en el que indica que “*... las frecuencias de las actividades, no hace más que incluir una relación de tareas (metodología de trabajos, pág. 20 y ss) pero sin soporte alguno que permita hacer el seguimiento y control de la ejecución de los trabajos asignados como se pretende con la trazabilidad que indica el criterio(...)*”, la recurrente afirma que las frecuencias ofertadas no se encuentran recogidas en la citada página 20 siguientes sino en las páginas 115 y 116, y que en su elaboración «*se ha seguido escrupulosamente el Anexo 1 del PPT para fijar las frecuencias.*»

#### 2.2.2.- Sobre la valoración del criterio 2 “Mejoras del pliego técnico”.

Considera que la valoración de las mejoras ofertadas resulta manifiestamente errónea y no puede ampararse en la discrecionalidad técnica de la Administración, y ello porque obedecen a aspectos de la oferta que, o no han sido valorados, o lo han sido en contra de lo previsto en el PCAP.



Explica las razones de su oposición respecto a cada una de las mejoras que el PCAP contempla tanto en cuanto a su oferta como a la de las otras licitadoras, sobre las que en síntesis alega:

(i) Aportación de material complementario. Reclama que el informe no ha valorado los equipos ofertados por la recurrente. A su vez dice que el PCAP indica que se valorará la instalación de equipos/dispositivos de higienización automática, no consta un etcétera que permita entender que podían ofertarse otro tipo de equipos/dispositivos, por lo que: *«El informe, al valorar perchas, alfombras, paragüeros, etc., que no son equipos/dispositivos de higienización automática, está vulnerando lo establecido en el PCAP.»*

(ii) Limpiezas extraordinarias o especiales. Afirma que no se le ha valorado servicios de limpieza que prevé expresamente el PCAP: abrillantamiento y decapado. Por el contrario, a la licitadora ITELYMP se le han valorado aspectos no contemplados en los pliegos. Por lo que concluye que existe un error patente y un incumplimiento de lo dispuesto en el PCAP.

(iii) Otros servicios adicionales. Considera que determinados aspectos valorados en la oferta de ITELYMP son erróneos, esgrime al efecto que, o se trata de servicios cuya prestación o bien era obligatoria conforme a los pliegos o es contraria a las previsiones del pliego.

Por otro lado, afirma que no se ha tenido en cuenta la mejora sobre recogida de papel y cartón ofertada por la propia recurrente.

También considera errónea la valoración otorgada en el apartado de las unidades de contenedores higiénicos. al no computarse la totalidad de las unidades ofertadas.

Tras todo lo expuesto concluye que L'OPEROSA no debió obtener menor puntuación que ITELYMP en este criterio de adjudicación.

#### 2.2.3.- Sobre la valoración del criterio 3 “Aspectos medioambientales”.

Alega que el informe técnico ha interpretado incorrectamente su oferta, al asignarle cero puntos en este criterio por considerar que se utilizan productos contaminantes.

#### 2.3.- Vulneración de los principios de igualdad y transparencia.

Relacionado con la valoración del “CRITERIO 1., considera que se ha producido una fragante vulneración del principio de igualdad y transparencia.

Afirma que los licitadores no acuden en condiciones de igualdad a la licitación. La adjudicataria, actual prestataria del servicio, conoce a la perfección los costes de personal, la organización y distribución del servicio. Considera que consta información en el informe técnico de valoración de 22 de abril de 2025, que no consta en los pliegos.

### **3. Alegaciones del órgano de contratación.**

Se opone a los motivos del recurso y solicita su desestimación al entender que la valoración de las ofertas realizadas mediante el informe técnico de valoración de 22 de abril de 2025, y en su consecuencia la resolución de adjudicación del presente contrato es acorde a derecho, esgrimiendo al efecto los argumentos que en síntesis a continuación se exponen.



3.1.- Respecto al criterio 1.-“Programa y trazabilidad de los procedimientos de trabajo”, defiende que la exigencia del número de horas trae causa en las previsiones del PPT, en cuya cláusula 1 se exige que las ofertas de los licitadores deben contener el número total de horas de servicios anuales.

El órgano de contratación defiende en su informe que: «Es un dato necesario el número total de horas de servicios anuales para cada año, para comprobar el cumplimiento de la oferta con el dimensionamiento del servicio actual.

Dicho volumen de horas tiene una repercusión significativa en el cuadro de frecuencias de limpieza, como argumentamos a continuación:

- La indefinición en el volumen de horas de limpieza puede hacer que sea difícil planificar y programar las tareas de limpieza de manera efectiva.
- La falta de definición en el volumen de horas de limpieza puede generar incertidumbre en la asignación de recursos, lo que puede afectar la eficiencia y la efectividad de la limpieza.
- La indefinición en el volumen de horas de limpieza puede afectar la calidad del servicio de limpieza, ya que puede no ser posible realizar todas las tareas necesarias para mantener un nivel de limpieza adecuado.
- La falta de definición en el volumen de horas de limpieza puede hacer que sea difícil evaluar el desempeño del personal de limpieza y determinar si se están cumpliendo los objetivos de limpieza.
- La indefinición en el volumen de horas de limpieza puede afectar la planificación de recursos, lo que puede generar costos adicionales y reducir la eficiencia.»

En cuanto a la motivación de la puntuación de cero puntos otorgada en este primer apartado del criterio dice que la misma se recoge en el informe técnico de valoración, cuyo contenido reproduce:

«En el caso de L'OPEROSA, en la documentación aportada, a diferencia de las otras dos licitadoras, no sólo no aporta el dato concreto del volumen de horas por anualidades, así como la distribución concreta con determinación del volumen de horas por Campus y Centros, sino que hace dos consideraciones que desvirtúan lo aportado, a saber:

1. Indican expresamente en el encabezamiento de los totales la siguiente leyenda: "A continuación, se muestra a modo de resumen, una tabla con las horas mensuales y anuales que se realizarán en las instalaciones objeto del contrato. Estas horas, son las que aproximadamente se realizarán en el curso 2025/2026.

2. Toma como referencia para determinar el volumen de horas a ofertar el calendario 2023/2024, no aportando el dato requerido del volumen de horas para las dos anualidades del contrato en los términos requeridos en PPT, para ello alude como justificación:

"Además, la planificación se ha realizado de un periodo vencido (curso académico 2023-2024), puesto que ni en los pliegos ni en las páginas informativas de las distintas facultades existen datos fehacientes de los festivos de cada centro, periodos vacacionales, de exámenes..."

Tras referir los incumplimientos en los que a su juicio ha incurrido la oferta recurrente, el órgano de contratación concluye en los siguientes términos:

«1. Se trata de una negligencia de la licitadora a la hora de formular su propuesta, pues no facilita en su oferta las horas totales solicitadas en el pliego, debiendo soportar el licitador las consecuencias del incumplimiento de su deber de diligencia en la redacción de la oferta.

2. A mayor abundamiento, como se recoge en la resolución, el órgano de contratación tiene la potestad, que no la obligación, de solicitar subsanación de las ofertas presentadas, una potestad que no puede llevarse a cabo en la oferta técnica (como es nuestro caso) o en la económica, y ello, además, en el sentido de que la subsanación se refiere a la justificación de un requisito que ya se ha cumplido, y no a una nueva oportunidad para hacerlo, debiendo soportar el licitador las consecuencias del incumplimiento de su deber de diligencia en la redacción de la oferta. No es posible solicitar subsanación respecto de la oferta técnica y la negligencia cometida por el licitador en este caso no tiene posibilidad de enmienda.»



Respecto al segundo de los aspectos valorados correspondiente a este primer criterio de adjudicación, bajo la denominación “Nivel de concreción en el cuadro de frecuencias”, expone que no es cierto que la valoración se limitase al contenido de la página 20, y explica que las referidas páginas 115 y 116 han sido debidamente analizadas y valoradas, no mereciendo puntuación alguna por *«dos motivos (la ausencia total de concreción en las frecuencias de los trabajos y la inexistencia de un sistema de seguimiento de las mismas), el informe técnico otorgó cero puntos a este apartado, no existiendo error ni necesidad de corrección alguna en la puntuación, según exige la recurrente, estando el criterio suficientemente motivado y con suficiente amplitud para que L’OPEROSA tenga el debido conocimiento de los motivos de dicha puntuación.»*

3.2.- Sobre la valoración del criterio 2 “Mejoras del pliego técnico”, el órgano de contratación manifiesta su total oposición frente a lo alegado por la recurrente, exponiendo al efecto los siguientes argumentos sobre cada uno de los subcriterios.

(i) Aportación de material complementario. Alega el órgano de contratación en su informe que la recurrente da a entender de manera errónea, que en el informe técnico se han valorado indebidamente elementos que no son equipos/dispositivos de higienización automática. Esgrime al efecto que, *«según el Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia Española, el término «automático» se refiere “a un aparato que funciona en todo o en parte por sí solo”, es evidente que las alfombras higienizantes o los paragüeros enfundadores que ha ofertado la otra licitadora sí son equipos/dispositivos de higienización automática y, como tales, correspondía su valoración en este apartado.*

*La aportación de maquinaria de las páginas 122 a 125 de su oferta, a la que hace referencia el recurrente en la página 26 del recurso, no ha sido valorada en este apartado por tratarse de elementos que requieren de la acción humana para su funcionamiento, no tratándose, por tanto, de elementos mecánicos, según lo expresado en el párrafo anterior.»*

Defiende la doctrina de la discrecionalidad técnica y la presunción de acierto y veracidad que asiste al personal técnico en la valoración de las propuestas técnicas.

(ii) Limpiezas extraordinarias o especiales. Afirma que la recurrente alega equivocadamente que *«los dos únicos conceptos a valorar»* en este apartado son los trabajos de abrillantamiento y decapado. Afirma que no es ese el sentido del PCAP, que expresamente recoge un etcétera, *«por lo que de que se trata de una relación de tareas enumerativa, pero no exhaustiva, por lo que este apartado permitía claramente ofertar otras limpiezas extraordinarias o especiales, como así hacen las otras dos licitadoras en sus respectivas ofertas, no así la recurrente, motivo por el que su oferta recibe la menor de las valoraciones en este apartado.»*

(iii) Otros servicios adicionales. Discrepa respecto a que los servicios valorados, en este criterio, no tengan cabida en el PCAP. Al efecto detalla las cuestiones que diferencia los servicios valorados como mejoras de los servicios exigidos en los pliegos.

Respecto a la afirmación de la recurrente sobre la valoración dada a su oferta de recogida de papel y cartón, alega el órgano de contratación que ello se debió a que *«hace soportar la gestión de papel y cartón en el servicio de retirada de residuos municipal, con lo que rompería uno de los aspectos significativos de nuestras obligaciones como Productor de Residuos.»*

En cuanto a la razón por la que no se le asignó puntuación en el apartado de las unidades de contenedores higiénicos explica que la oferta de la recurrente cubría simplemente el mínimo exigido por el PPT, y no supuso mejora alguna.

3.2.- Sobre la valoración del criterio 3 “Aspectos medioambientales”.



En este punto el informe del órgano de contratación detalla los componentes que integran los productos de limpieza que se van a utilizar y respecto a alguno de ellos, aunque se indica que su utilización sólo se llevará a cabo “en algunos casos”, se ha comprobado que no cuentan con la etiqueta ecológica EEE, razón por la que se atribuyó 0 puntos a su propuesta en este apartado.

### 3.3.- Sobre la vulneración de los principios de igualdad y transparencia.

El órgano de contratación considera que no cabe alegar desigualdad ni falta de transparencia dado que puso a disposición de todos los licitadores, sin distinción, la información necesaria para poder obtener el número idóneo de horas de servicio, así como se ha contestado todas las preguntas realizadas a través de la Plataforma de Contratación del Sector Público, en un ejercicio de transparencia absoluta en la licitación.

Igualmente indica que los pliegos no han sido impugnados por ningún licitador por entender que faltaba información necesaria para elaborar la oferta a presentar.

Por último, insiste en la aplicación al presente asunto de la doctrina de la discrecionalidad técnica, afirmando que *«L’OPEROSA cuestiona la valoración de los criterios sometidos a juicio de valor y se aprecia que la empresa quiere sustituir la valoración otorgada por la mesa ofreciendo una valoración alternativa y pretendiendo sustituir el juicio de la Mesa de Contratación.»*

## 4. Alegaciones de la interesada adjudicataria.

La entidad adjudicataria se opone asimismo a lo argumentado por la recurrente en los términos reflejados en su escrito de alegaciones y que consta en las actuaciones del procedimiento de recurso, dándose aquí por reproducidas. Y mediante las que, en síntesis, esgrime los siguientes argumentos:

4.1.- Valoración ajustada a derecho: ausencia del dato anual de horas exigido por el PPT en la oferta de L’OPERESA. La adjudicataria alega que la recurrente no ha presentado su oferta en términos de volumen de horas anuales, sino expresado por mensualidades, y, además, referido a un ejercicio anterior, no ajustándose a lo exigido por el PPT, que exigía el total de horas anuales para los ejercicios 2025/26 y 2026/27.

Sobre el calendario académico manifiesta la adjudicataria que resulta *«muy llamativo el hecho de que, pese a resultar para la recurrente tan imprescindible conocer el calendario académico de las dos anualidades para poder ofertar el volumen de horas conforme a lo exigido por el pliego, no insistiera más al órgano de contratación durante el período de presentación de ofertas sobre la publicación de este dato. Muy al contrario, se limitó a realizar una única pregunta, que fue respondida el 12/02/2025 y cuya respuesta, según indica en el recurso, no fue satisfactoria (...)»*

Por lo que concluye que *«no cabe reprochar en este momento procedimental la falta de una información que correspondía haber solicitado durante el plazo de presentación de ofertas, acusando ahora al órgano de contratación de no haber proporcionado la información necesaria para la elaboración de la oferta.»*

Además, considera que la falta del número de horas anuales para las anualidades 2025/26 y 2026/27 no es un defecto subsanable y su subsanación conllevaría la modificación de la oferta presentada. Y que corresponde a la licitadora recurrente soportar las consecuencias de su falta de diligencia en la preparación de la oferta.

4.2.- Oposición al contenido de las impugnaciones de la recurrente respecto a las puntuaciones atribuidas por el informe técnico de valoración a las distintas ofertas en los diferentes apartados del criterio de adjudicación «Mejoras del pliego técnico».



La adjudicataria tras el análisis pormenorizado de las alegaciones formuladas por la recurrente, y la exposición de su oposición sobre cada una de las impugnaciones, concluye que: *«Todas las valoraciones impugnadas han sido realizadas conforme a los criterios objetivos establecidos en los pliegos, con aplicación rigurosa y equitativa a todos los licitadores.*

(...)

*En definitiva, no se ha producido infracción normativa ni desvío en la aplicación de los pliegos, y la puntuación obtenida por la recurrente responde exclusivamente a la calidad objetiva de su oferta técnica, no a factores externos, ni a errores imputables al órgano de contratación ni al equipo valorador.»*

#### **SEXTO. Consideraciones del Tribunal sobre el acceso al expediente solicitado por la entidad recurrente.**

La recurrente solicita el acceso al expediente de contratación en la sede del Tribunal con la finalidad de poder ampliar y completar su escrito de impugnación. En este sentido señala que solicitó de forma previa el acceso al expediente, pero que el órgano de contratación les denegó el acceso a las memorias técnicas de los otros dos licitadores, por haber sido declaradas confidencial prácticamente en su totalidad.

Considera que la documentación declarada confidencial en su práctica totalidad por la adjudicataria no cumple con los requerimientos, al efecto, exigidos en el artículo 133 LCSP. En concreto esgrime que *«Es el órgano de contratación quien está facultado para declarar si un documento señalado como confidencial por un licitador adquiere o no tal carácter.»*

Cuestiona la declaración de confidencialidad de las memorias técnicas de las otras dos licitadoras, y afirma que: *«Difícilmente puede resultar confidencial una memoria que explica (para su evaluación mediante juicio de valor) cómo se va a prestar el servicio (organización y número de horas, fundamentalmente), qué mejoras ofrece, y qué medidas medioambientales y sociales prevé implementar. Todos estos aspectos de las memorias se refieren de forma exclusiva al servicio de limpieza objeto de licitación, por lo que no parece que existan secretos comerciales que supongan una ventaja competitiva.»*

Tras lo expuesto y mediante otrosí tercero digo solicita a este Tribunal *«el acceso al expediente administrativo y en concreto a las memorias técnicas presentadas por las otras licitadoras, ITELYMP SL y ACCIONA.*

*Subsidiariamente, se solicita que se permita el acceso a las referidas memorias técnicas en cuanto a los apartados valorados por el informe técnico de fecha 22/04/2025 que son objeto del presente recurso especial.»*

Por su parte el órgano de contratación afirma haber actuado de conformidad con lo dispuesto en el artículo 52 de la LCSP, al haber puesto a disposición de la recurrente, el expediente de contratación, a excepción de aquella documentación que las licitadoras habían declarado confidencial.

En cuanto al carácter confidencial de la documentación obrante en la oferta de la entidad adjudicataria y que la recurrente cuestiona el órgano de contratación manifiesta que *«El artículo 133 de la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público (LCSP), establece claramente que los órganos de contratación "no podrán divulgar la información facilitada por los empresarios que estos hayan designado como confidencial en el momento de presentar su oferta. El carácter de confidencial afecta, entre otros, a los secretos técnicos o comerciales, a los aspectos confidenciales de las ofertas y a cualesquiera otras informaciones cuyo contenido pueda ser utilizado para falsear la competencia, ya sea en ese procedimiento de licitación o en otros posteriores". Esta medida busca salvaguardar la libre competencia. Es más, el carácter instrumental del derecho de acceso al expediente en sede de recurso especial determina que el derecho a obtener copia de la documentación a la que se tiene acceso se puede ver limitado y modulado por la necesaria salvaguarda y protección de la difusión, reproducción y comunicación de aquella (Dictamen de la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública (GAIP) 1/2016).*



Además, de lo indicado por la recurrente se desprende que, a juicio de L'OPEROSA, la empresa ITELYMP SA, no debería de haber establecido como confidencial la memoria que explica las mejoras para su evaluación mediante juicio de valor, así como las medidas medioambientales y sociales que prevé implementar.

Pues bien, adjuntamos documento de declaración de confidencialidad que la empresa L'OPEROSA, presenta sobre su oferta técnica en este procedimiento (Doc 27), en el cual la recurrente, indica literalmente que se consideran de carácter confidencial en su oferta técnica presentada lo siguiente:

(...)

*Resulta incongruente que la empresa L'OPEROSA, alegue en su recurso infracción del derecho de acceso al expediente y considere que la información declarada como confidencial por parte de ITELYMP S.A no es correcta o justificable, cuando ella misma en su oferta técnica presentada, califica de confidencial la misma información (Apartado 2: Mejoras del Pliego Técnico y Apartado 4: Aspectos sociales de la misma), información que insiste en obtener de ITELYMP SA, aún a sabiendas que esa misma información L'OPEROSA manifiesta con respecto a su oferta, que no se puede divulgar al calificarla de confidencial.».*

Por su parte la entidad adjudicataria en sus alegaciones se opone al acceso solicitado y manifiesta al efecto que: «En el caso de nuestra empresa, el órgano de contratación ha actuado de forma correcta al ocultar aquella información de la oferta de Itelymp, S.L. que contiene parte del conocimiento teórico y el know-how de la empresa y supone una importante ventaja competitiva, desconocida por terceros, representa un valor estratégico para nuestra empresa y afecta a nuestra competencia en el mercado. La difusión de las ideas, métodos, técnicas, recursos, etc. contenidos en dichas páginas y anexos supondría la divulgación a terceros de secretos comerciales y técnicos que éstos podrían utilizar a su favor en posteriores convocatorias, eliminando esta ventaja competitiva de nuestra empresa frente a sus competidoras de cara a futuras licitaciones, distorsionando la libre competencia y provocando un evidente perjuicio a nuestros legítimos intereses comerciales.

*Los datos empresariales que se han protegido son aquellos con derechos de autor y las patentes, los secretos empresariales y otras informaciones cuyo contenido pueda ser utilizado para perjudicar los intereses legítimos o la competencia leal entre empresas. Esta protección está encaminada a salvaguardar la innovación y el knowhow de las empresas y preservar la competencia leal y evitar la competencia falseada.*

*La jurisprudencia ha concretado el concepto de secreto comercial o técnico como el conjunto de conocimientos que no son de dominio público y que resultan necesarios para la fabricación o comercialización de productos, la prestación de servicios, la organización administrativa o financiera de una unidad o dependencia empresarial, y que por esta razón procuran a quien dispone de ellos una ventaja competitiva en el mercado que se esfuerza en conservar en secreto, evitando su divulgación.*

(...)

*Por tanto, en base a la jurisprudencia comunitaria y al marco normativo interno aplicable, resulta plenamente ajustado a Derecho que el órgano de contratación haya reservado el acceso a aquella parte de la documentación de nuestra oferta que contiene información técnica, metodológica y organizativa cuya divulgación supondría un perjuicio directo y grave para nuestros intereses empresariales. Dicha información constituye un claro ejemplo de secreto comercial o técnico, al no ser de dominio público y generar una ventaja competitiva en el mercado. La protección de esta información no sólo está amparada legalmente, sino que es necesaria para garantizar la libre y leal competencia, evitar su falseamiento, y preservar el esfuerzo innovador de las empresas licitadoras.»*

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



solicitado dentro del plazo de interposición del recurso (v.g., entre otras muchas, Resoluciones 215/2021, de 27 de mayo y 445/2021, de 5 de noviembre).

Al respecto, en el expediente administrativo remitido, consta acreditación documental del acceso al expediente practicado consistente en el escrito de comparecencia de 12 de junio de 2025, en la que tras indicar que el acceso se lleva a cabo, se dice *«Referente a las ofertas técnicas aportadas por las empresas ACCIONA FACILITY SERVICES, S.A. e ITELYMP, S.L., han sido retirados los documentos declarados confidenciales por dichas empresas, de conformidad con lo indicado en los anexos que se adjuntan al presente documento.»* . Obran las declaraciones de confidencialidad suscritas por ambas entidades. En cuanto al escrito de comparecencia cumple señalar que no consta indicación de objeción o reserva alguna respecto a la vista practicada

Pues bien, según se ha expuesto, la entidad recurrente tuvo acceso al expediente a excepción de la documentación de las ofertas técnicas declaradas confidenciales, por lo que, en puridad, no se ha producido desde el punto de vista formal el incumplimiento de la obligación del órgano de contratación de poner de manifiesto el expediente.

Lo que la recurrente denuncia en este caso es que se ha visto imposibilitada de acceder a la documentación técnica de las ofertas de las otras dos licitadoras, por la declaración de confidencialidad, y en concreto, solicita ante este Tribunal, mediante Otrosi Tercero Digo, *«que permita el acceso al expediente administrativo y en concreto a las memorias técnicas presentadas por las otras licitadoras, ITELYMP SL y ACCIONA.*

*Subsidiariamente, se solicita que se permita el acceso a las referidas memorias técnicas en cuanto a los apartados valorados por el informe técnico de fecha 22/04/2025 que son objeto del presente recurso especial.»*

El órgano de contratación, por su parte, alega que se le concedió el acceso solicitado conforme al artículo 133 de la LCSP para preservar la confidencialidad de la oferta de la adjudicataria. Considera que la documentación a la que accedió le ha permitido presentar un recurso suficientemente fundado, por lo que no se le ha provocado indefensión. Además, señala la incongruencia en la que incurre la recurrente que ha declarado la confidencialidad de documentación en su oferta, a la vez que solicita el acceso y cuestiona la confidencialidad de esa misma documentación correspondiente a la oferta de las otras dos licitadoras.

Este Tribunal ha podido examinar las declaraciones de confidencialidad contenidas en el expediente remitido. Así en el caso de la adjudicataria ITELYMP; justifica el carácter confidencial de los documentos que indica mediante un cuadro anexo, correspondiente a su oferta técnica en los siguientes términos: *«por ser la información que contienen parte del conocimiento teórico y el knowhow de Itelymp, S.L. y suponer una importante ventaja competitiva, desconocida por terceros, representar un valor estratégico para nuestra empresa y afectar a nuestra competencia en el mercado. La difusión de las ideas, métodos, técnicas, recursos, etc. contenidos en las páginas indicadas supondría la divulgación a terceros de secretos comerciales y técnicos que éstos podrían utilizar a su favor en posteriores convocatorias, eliminando esta ventaja competitiva de nuestra empresa frente a sus competidoras de cara a futuras licitaciones, con la consiguiente distorsión de la libre competencia y el evidente perjuicio a nuestros legítimos intereses comerciales.*

(...)

*Desde la perspectiva jurídica, el carácter confidencial puede afectar, entre otros, a los aspectos siguientes:*

- Secretos técnicos y comerciales.
- Aspectos confidenciales de las ofertas.
- Cualquier otra información cuyo contenido pueda ser utilizado para falsear competencia en un procedimiento de licitación o en procedimientos posteriores.
- Datos protegidos por la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de protección de datos de carácter personal, en el caso de las personas físicas.



*Los datos empresariales que se tienen que proteger serán los derechos de autor y las patentes, los secretos empresariales y otras informaciones cuyo contenido pueda ser utilizado para perjudicar los intereses legítimos o la competencia leal entre empresas. Esta protección ha de estar encaminada a salvaguardar la innovación y el know-how de las empresas y preservar la competencia leal y evitar la competencia falseada.*

*La jurisprudencia ha concretado el concepto de secreto comercial o técnico como el conjunto de conocimientos que no son de dominio público y que resultan necesarios para la fabricación o comercialización de productos, la prestación de servicios, la organización administrativa o financiera de una unidad o dependencia empresarial, y que, por esta razón, procuran a quien dispone de ellos una ventaja competitiva en el mercado que se esfuerza en conservar en secreto, evitando su divulgación.».*

Por su parte la interesada ACCIONA, justifica el carácter confidencial de los documentos que indica, en los siguientes términos: *«dado que esta información y solución técnica, es el resultado de la experiencia que ACCIONA ha adquirido en la gestión de sus contratos, y por lo tanto, la consideramos como la ventaja competitiva que dispone ACCIONA en sus licitaciones, formando parte de sus competencias e intereses comerciales.»*

Posteriormente, con ocasión de las alegaciones al recurso la entidad adjudicataria ha defendido la confidencialidad de su oferta técnica en los términos que se transcribieron en el anterior fundamento de derecho.

Tras lo expuesto, estimamos suficientes las razones esgrimidas por ambas licitadoras, y validadas por el órgano de contratación en su informe, dado que la documentación técnica que incorpora la metodología de la empresa para la prestación del servicio forma parte del “*Know how*” de las empresas, concebido el término como el conjunto de capacidades y habilidades desarrolladas por una organización empresarial tras la práctica prolongada de una tarea específica.

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

De acuerdo con lo dispuesto en el citado artículo 52 de la LCSP, ha de tenerse en cuenta que el acceso al expediente en el procedimiento de recurso especial en materia de contratación no constituye un fin en sí mismo, sino que tiene un carácter claramente instrumental, dirigido a obtener la información necesaria para completar el recurso inicial y combatir el acto impugnado.

En tal sentido, tampoco aprecia este Tribunal que la denegación de acceso le haya generado una efectiva lesión del derecho de defensa, puesto que, por un lado, la recurrente ha tenido pleno conocimiento del informe técnico de valoración de las ofertas, de cuyo contenido ha podido extraer información sobre el contenido de los sobres nº2 de las otras licitadoras que le ha permitido formular su recurso, por lo que no se ha visto impedido de interponer un recurso debidamente fundado.

En este sentido, nuestra Resolución 199/2016, al analizar la quiebra del principio de derecho de acceso como de indefensión para poder interponer el recurso, afirma que *«Ahora bien, en los recursos fundados en infracción del derecho de defensa ante la falta de motivación de la adjudicación y/o la denegación de acceso a la mayor parte de la oferta del adjudicatario o de cualquier licitador, estas solo tendrán consecuencias directas en el procedimiento si en efecto las circunstancias expuestas se traducen en una efectiva lesión del derecho de defensa de modo que el licitador se vea impedido, ante la falta de información, para interponer un recurso fundado en defensa de sus intereses.»*



*En cuanto a la indefensión, y conforme a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional (Sentencias 210/99 y 26/99, entre otras), y a la doctrina reiterada de este Tribunal, manifestada, entre otras muchas, en la resoluciones 39/2013, de 1 de abril y 39/2015, de 10 de febrero, la indefensión constitucionalmente relevante es la situación en que, tras la infracción de una norma, se impide a alguna de las partes el derecho a la defensa y que dicha indefensión ha de tener un carácter material y no meramente formal, lo que implica que no es suficiente con la existencia de un defecto o infracción, sino que debe haberse producido un efectivo y real menoscabo del derecho de defensa, cuestión esta que se abordará más adelante, una vez que se haya analizado el siguiente aspecto del recurso».*

Por otro lado, cumple señalar, que la recurrente pretende tener acceso a determinada documentación correspondiente a la oferta técnica presentada por las otras licitadoras que, tal y como afirma el órgano de contratación en su informe, es coincidente con la que la propia recurrente declaró confidencial en su oferta técnica. En concreto se trata de la documentación correspondiente a los: «- Apartado 2: MEJORAS DEL PLIEGO TÉCNICO; - Apartado 4: ASPECTOS SOCIALES y - Apartado 5: SUBCONTRATACIÓN.»

La justificación contenida sobre el carácter confidencial lo justifica la entidad ahora recurrente en los siguientes términos: «*Todo ello con base en el artículo 133 de la Ley de Contratos del Sector Público por afectar a secretos técnicos y comerciales, y por contener informaciones cuyo contenido puede ser utilizado para falsear la competencia, ya sea en ese procedimiento de licitación o en otros posteriores.*».

Por lo que la pretensión formulada por la recurrente, en estos extremos, deviene contraria a la buena fe, al no ser un comportamiento coherente además de contrario a la doctrina de los propios actos, dado que la misma no puede esgrimir su derecho de acceso, cuando su proceder ha sido similar, y con él habría impedido igualmente el acceso que ahora invoca como vulnerado.

Al respecto, se ha pronunciado este Tribunal, entre otras, en la Resolución 187/2022, de 18 de marzo, así como en la Resolución de este Tribunal 200/2023, de 10 de abril, en cuyo fundamento de derecho sexto se decía “[...] solicitando acceso a documentos que ella misma ha marcado como confidenciales es contraria a la buena fe, a un comportamiento coherente y a la doctrina de los propios actos, dado que la misma no puede esgrimir que se ha infringido su derecho de acceso con base en la extensión de la confidencialidad declarada por la empresa adjudicataria, cuando su proceder ha sido similar y con él habría impedido igualmente el acceso que ahora invoca como vulnerado.”.

Por tanto, la pretensión de la entidad ahora recurrente sobre el acceso a la referida documentación contenida en el sobre 2 de las otras licitadoras, deviene contraria al deber de coherencia en el comportamiento exigido en el artículo 7.1 del Código Civil, que dispone que «*Los derechos deberán ejercitarse conforme a las exigencias de buena fe*».

Por los motivos expuestos, el Tribunal mediante acuerdo de fecha 1 de julio de 2025 acordó denegar la vista.

#### **SÉPTIMO. Fondo del asunto: Consideraciones del Tribunal.**

La recurrente interpone el presente recurso contra la resolución de adjudicación del contrato cuya anulación solicita, y que fundamenta en distintos motivos todos ellos relacionados con la valoración de los criterios sometidos a juicio de valor.

Mediane el primero de ellos denuncia que la valoración del primero de los criterios de adjudicación se apartó de las previsiones y de los aspectos a valorar según el PCAP.



La controversia que el primero de los motivos del recurso plantea se centra en la determinación de si la valoración efectuada por el órgano de contratación respecto al primero de los criterios de adjudicación evaluables mediante un juicio de valor se ajustó a las previsiones contenidas en el PCAP, o, por el contrario, como mantiene la empresa recurrente, la misma supuso la valoración de aspectos o exigencias inicialmente no previstas en los pliegos.

Pues bien, como antes se expuso los criterios sometidos a juicio de valor se regulan en el apartado J, del resumen de características del PCAP, en el que respecto al primer criterio se dispone lo siguiente:

Descripción.	Observaciones	Puntos máximos
Programa y trazabilidad de los procedimientos de trabajo	Se valorará el método, planning, descripción, organización y todos los aspectos relacionados; se valorará especialmente: Planificación y trazabilidad del servicio objeto de licitación. - Detalle de la propuesta de distribución de horas de trabajo por edificio, servicio y dependencia. Se valorará el mayor grado de concreción en cuanto a distribución de horas/efectivos/frecuencias según centros y campus (hasta 15 puntos). - Sistemas de autocontrol de la prestación del servicio certificados por entidad externa (hasta 5 puntos).	Hasta 20 puntos

La valoración de los criterios de adjudicación objeto de controversia se realiza mediante el informe técnico, de 22 de abril de 2025, sobre evaluación de los criterios dependientes de un juicio de valor. Del contenido del citado informe vamos a reproducir el contenido relativo a la valoración del primero de los subcriterios “Detalle de la propuesta de distribución de horas de trabajo por edificio, servicio y dependencia” (hasta 15 puntos), por ser el objeto de la presente controversia.

Así el informe de valoración tras reproducir el contenido del PCAP, respecto al primero de los apartados formula la siguiente valoración:

*«Detalle de la propuesta de distribución de horas de trabajo por edificio, servicio y dependencia. Se valorará el mayor grado de concreción en cuanto a la distribución de horas/efectivos/frecuencias según centros y Campus (hasta 15 puntos)*

*En este punto debemos partir de la fotografía del volumen de horas de servicio efectivo que se vienen prestando a día de hoy en la Universidad, esto nos reportará un elemento objetivo de partida del promedio de horas que nos servirá para hacer una ponderación objetiva a la vista de las ofertadas por los distintos licitadores*

*Para ello tendremos que tomar el dato de la plantilla real vinculada al servicio, diferenciándola entre Personal Fijo (PF) y Fijo Discontinuo (PFD), así como su jornada laboral en función del tipo de contrato que tengan éstos, con ello obtendremos el primer dato de las horas diarias de servicio, a continuación y en función del colectivo al que pertenezcan obtendremos un número de horas anuales por cada uno de ellos y el sumatorio de ambos nos reportará el dato de horas anuales efectivas promedio, lo anterior, con los datos que obran en nuestro poder se traduce como sigue:*

**Número de efectivos que prestan el servicio**

*Según el listado de personal publicado con los pliegos, el personal a subrogar es:*

**Fijos**

*94 operarios de 35,00 h/semana => 658,00 h/día*



1 operarios de 2,50 h/semana => 0,50 h/día

95 658,50 h/día

#### **Fijos discontinuos**

64 personas de 35,00 h/semana => 448,00 h/día

64 448,00 h/día

No obstante, según informa la actual adjudicataria, el número real de FD en plantilla es de 62 personas de 35h., no 64, porque hay dos operarias FD que se encuentran en situación de incapacidad permanente y no figuran en la estructura de la plantilla, pero sí se han incorporado al listado de personal a subrogar porque el convenio provincial de limpieza les reconoce este derecho.

Por tanto, el dimensionamiento de la plantilla sería de:

#### **Fijos**

94 operarios de 35,00 h/semana => 658,00 h/día

1 operarios de 2,50 h/semana => 0,50 h/día

95 658,50 h/día (a)

#### **Fijos discontinuos**

62 personas de 35,00 h/semana => 434,00 h/día

62 434,00 h/día (b)

#### **> Horas de trabajo diarias en períodos con y sin reducción del personal FD**

El número de horas de trabajo diarias en los períodos sin reducción (en los que trabaja toda la plantilla) y con reducción (en los que trabaja sólo el personal fijo) sería el siguiente:

#### **Número de días anuales con y sin reducción del personal FD**

El número de días promedio que tienen los períodos con y sin reducción del personal FD se obtiene como promedio ponderado según el peso de cada campus en el total de la plantilla

Días/año sin reducción (\*) (\*\*) 186,42 (d)

Días/año con reducción (\*) (\*\*) 42,08 (e)

#### **Horas de trabajo anuales con el personal del listado:**

Horas/año en períodos sin reducción (\*) (\*\*) 203.666,83 ( $A = c \times d$ )

Horas/año en períodos con reducción (\*) (\*\*) 27.707,88 ( $B = a \times e$ )

**Horas anuales (\*) 231.374,71 ( $A + B$ )**

Para un mayor abundamiento y justificación de lo anterior, hemos de contar con el total del personal vinculado a la prestación del servicio, desglosándolo por Campus y por colectivo (PF y PFD), esto queda reflejado en el cuadro que se adjunta.»

En este punto el informe realiza una detallada exposición por cada uno de los centros de personal fijo y de personal discontinuo y de la ponderación.

Continúa el informe exponiendo que: «para evidenciar el número de días lectivos por colectivo que se ha tenido en consideración para determinar el número de días de trabajo, hemos de hacerlo teniendo en cuenta las particularidades del calendario para cada una de las cuatro localidades en las que se presta servicio, éste se obtendría como sigue: (...)»

En este punto el informe recoge los datos obtenidos en un cuadro en el que, respecto a cada campus, se hace contar los días sin reducción parcial, con reducción parcial y días con reducción total, estos datos se totalizan



por curso 2025/2026 y 2026/2027. Seguido de cálculos por suma de dos años, por año, ponderación y promedio ponderado.

A continuación, el informe señala:

*Este dato nos marca el umbral de horas anuales que nos puede dar una referencia de comparación de las ofertas sabiendo que puede haber pequeñas diferencias por lo ya aludido con anterioridad*

*Con este dato contratado en función de lo ya expuesto procedemos al análisis comparado ya indicado no sin antes aludir a lo consignado en las PPT sobre este extremo y que tendrá su relevancia como se constatará más adelante, el Pliego dice:*

*El licitador deberá detallar el número total de horas de servicios anuales, tomando como referencia las anualidades completas, si bien la propuesta se aplicará a partir de la fecha de la entrada en vigor del contrato, y diferenciando, en función de las particularidades del calendario de las dos anualidades por las que se convoca el procedimiento, las diferencias que, en su caso, pueda haber entre una y otra en cuanto a los totales a prestar, detallándolo como sigue:*

- Total de horas para la primera anualidad del contrato 2025-2026.
- Total de horas para la segunda anualidad del contrato 2026-2027.

*Tras el estudio de las ofertas en lo que hace este apartado, para cada uno de los ítems que a continuación se relacionan en la tabla, obtenemos como resultado con los datos que aportan los licitadores en sus Ofertas Técnicas Como aclaración previa a la tabla, resaltar la importancia de aquello que se valora:*

*Total de horas por anualidades: Este dato tiene repercusión en el número total de horas ofertadas ya que, salvo que el licitador indique que ha hecho un cálculo ponderado para ambas anualidades es necesario diferenciarlo año a año ya que, en función del calendario de cada anualidad, suele haber algún día más de servicio y ello conlleva diferencias en horas anuales (PPT Objeto del Contrato)*

*Horas anuales por edificio/Servicio: Es preciso contar con este dato para saber los efectivos vinculados a cada uno de los edificios, así como los tiempos asignados para las tareas de limpieza, ello facilitará las inspecciones, así como el control y seguimiento tanto por la empresa como por la Universidad (PPT Inspección y Seguimiento del Contrato)*

*Mayor grado de concreción: En la medida que se tenga protocolizado el desempeño de los trabajos con los tiempos asignados para ello para los operarios vinculados a la prestación del servicio se facilitará un mejor control y seguimiento del mismo (PPT Control de Calidad en la prestación del Servicio Contratado), este dato nos servirá igualmente para valorar de forma objetiva la viabilidad del servicio en la medida en que esté alineado con el dimensionamiento del mismo conforme a listado de subrogación y cuadro de reducciones de servicio.*

	LOPEROSA	ACCIONA FS	ITELYMP SL
Total de horas por anualidades	NO	SI	SI
Horas por edificio/Serv	NO	SI	SI
Concreción frecuencias	NO	SI	SI

*A continuación, para poder objetivar la puntuación que se propondrá para el volumen anual de horas propuesto por los licitadores tomaremos como referencia las horas promedio de trabajo efectivo ya indicadas para cada una de las dos anualidades (231.374,71 anuales) y, por comparada con las ofertadas calcularemos el % respecto a estas para aplicarlo a la puntuación del subcriterio 1 sabiendo que del total de los 15 puntos serán 10 para el volumen de horas y los 5 restantes para el nivel de concreción en el cuadro de frecuencias conforme a lo ya expuesto .*



No obstante, lo anterior, la propuesta del volumen anual de horas de trabajo propuestas por los licitadores no puede ser analizadas solo en los términos de una mera aplicación aritmética en porcentajes, ya que no valora en su justa medida las consecuencias de dicha reducción.

También hemos de valorar el impacto en la calidad del servicio; una reducción de horas de servicio afectará a la viabilidad del cuadro de frecuencias y con ello al nivel de limpieza de las instalaciones.

Otro elemento determinante que se ha obvia es la repercusión que la reducción de horas de servicio y el consecuente incremento de las cargas de trabajo por operario tendrá en la seguridad y salud de los trabajadores; cuanto mayor sea la reducción, mayor carga de trabajo por operario y, si a ello le sumamos un dato que no se puede olvidar como es la edad media de la plantilla (a día de hoy en 53 años promedio), más complejo será cumplir con las frecuencias que se proponen y, de forma concatenada, tendremos una mayor incidencia de bajas por IT que, al no tener contemplado el absentismo en la cobertura de servicios para los primeros 15 días, ello haría recaer directamente sobre la prestación del servicio la merma de efectivos, así como la sobrecarga para los efectivos disponibles.

Todo lo anterior ha de ser considerado de forma conjunta ya que tendrá una repercusión objetiva sobre la imagen de las instalaciones universitarias y en la percepción de la comunidad universitaria del estado de limpieza de las instalaciones, así como, algo prioritario como la seguridad y salud de los trabajadores vinculados a la prestación del servicio objeto del contrato.

Mención aparte sería no una posible redistribución de efectivos que podría ser factible dentro de la potestad de la organización del trabajo por parte del empresario, sino algo que no tiene cabida que no es otra que la reducción de puestos de trabajo que llevaría aparejada la reducción del volumen de horas, algo que en ningún momento se plantea en el pliego.

La conclusión a todo lo expuesto es que la reducción de horas de trabajo que puedan proponerse por alguna de las ofertas que a continuación se analizan, ha de hacerse bajo el prisma de las consecuencias negativas que pueden tener para la calidad del servicio, la seguridad y salud de los trabajadores y la propia imagen de la Universidad.

Sirva este cuadro para explicitar volumen de horas y diferencias promedio de cada una de las ofertas respecto a ésta:

	<u>ACCIONA</u>	<u>ITELYMP</u>	<u>% DIF H PROMO ACC</u>	<u>% DIF H PROM ITELYMP</u>
<u>ANUALIDAD 1</u>	220.913,0 horas	230.704,60 horas	-4,5%	-0,2%
<u>ANUALIDAD 2</u>	223.552,0 horas	231.581,24 horas	-3,3%	+0,08%
	<u>444.465</u> <u>2 AÑOS</u>	<u>462.285,84</u> <u>2 AÑOS</u>	<u>-3,9%</u>	<u>-0,12%</u>

#### LOPEROSA SUCURSAL ESPAÑA

En el caso de Loperosa, en la documentación aportada, a diferencia de las otras dos licitadoras, no sólo no aporta el dato concreto del volumen de horas por anualidades así como la distribución concreta con determinación del volumen de horas por Campus y Centros sino que hace dos consideraciones que desvirtúan lo aportado, a saber:

1. Indican expresamente en el encabezamiento de los totales la siguiente leyenda: "A continuación, se muestra a modo de resumen, una tabla con las horas mensuales y anuales que se realizarán en las instalaciones objeto del contrato. Estas horas, son las que aproximadamente se realizarán en el curso 2025/2026".



2. Toma como referencia para determinar el volumen de horas a ofertar el calendario 2023/2024, no aportando el dato requerido del volumen de horas para las dos anualidades del contrato en los términos requeridos en PPT, para ello alude como justificación:

“Además, la planificación se ha realizado de un periodo vencido (curso académico 2023- 2024), puesto que ni en los pliegos ni en las páginas informativas de las distintas facultades existen datos fehacientes de los festivos de cada centro, periodos vacacionales, de exámenes...”

Puntuación propuesta: 0 puntos

En cuanto al último de los ítems tenido en cuenta en este primer criterio, el relativo a las frecuencias de las actividades, no hace más que incluir una relación de tareas (metodología de trabajos pág 20 y ss) pero sin soporte alguno que permita hacer el seguimiento y control de la ejecución de los trabajos asignados como se pretende con la trazabilidad que indica el criterio, si a ello le unimos que el dimensionamiento del servicio es inconcreto y , a priori, con una fuerte reducción de efectivos, la realización de las frecuencias no tiene visos de viabilidad alguna

Puntuación propuesta: 0 puntos

Total puntuación propuesta: 0 puntos (0 volumen horas +0 concreción frecuencias)

#### ACCIONA FACILITY SERVICES

En cuanto a las horas anuales de contrato, conforme a lo solicitado tanto en PPT como en el criterio, en el caso de esta oferta se cifra en:

- Total horas para la primera anualidad del contrato 2025-2026: 220.913,0 horas

- Total horas para la segunda anualidad del contrato 2026-2027: 223.552,0 horas

TOTAL HORAS PARA LAS DOS ANUALIDADES: 444.465 horas

Para la obtención de este dato y tomando como referencia las tablas que aporta en su oferta con el calendario para ambas anualidades, no toma en consideración los Acuerdos de 2022 para la determinación del volumen anual por Campus y para el conjunto de la Universidad, se entiende que lo hace en orden a determinar el volumen total de horas independientemente de que tendrá que respetar dichos Acuerdos en el caso de resultar adjudicatario del servicio

Si bien es cierto que el PPT no exige un número de horas concreto para la ejecución del contrato, sí se puede obtener como dato objetivo —teniendo en cuenta el personal con derecho a subrogación y el cuadro de reducciones del servicio del anexo 2 del PPT— el número idóneo de horas de prestación del servicio, que, según los cálculos realizados,

ascendería a 231.374,71 horas anuales (promedio de las dos anualidades), siendo razonable, una posible desviación, al alza o a la baja, no superior al 1% que pudiera ser arrogada a diferencias en la interpretación del calendario laboral por anualidades.

Toda desviación superior a ese estimado de un 1%, como en este caso, supondría forzosamente una deficiente prestación del servicio, sin garantías de calidad en el mismo y con mermas en las frecuencias en los trabajos objeto del contrato en función de lo argumentado en el análisis inicial del criterio.

El número promedio de horas anuales ofertado para la prestación del servicio es de 222.232,50, lo que representa un 3,90% menos que el número idóneo estimado por la Universidad considerándose, por tanto, según se ha indicado, que este número de horas resulta del todo insuficiente para una adecuada ejecución del contrato, teniendo en cuenta los trabajos a ejecutar, las frecuencias necesarias, los períodos de reducción del servicio y a las particularidades de la plantilla , datos que están establecidos tanto por el PPT como por los datos del personal objeto de subrogación.

Por último, aporta un cuadro de frecuencias genérico de las distintas actividades que formarán parte de la trazabilidad del servicio pero se apoya en un software de gestión que implementará en el caso de resultar adjudicatario que les permitirá la planificación de las tareas, asignar programas de trabajo y obtener la trazabilidad del servicio (punto 3.1 oferta); dicho esto , la viabilidad del cumplimiento de las frecuencias de los



trabajos que aporta en el Anexo no se ve factible ya que no se han tenido en consideración elementos determinantes como la carga adicional por puesto de trabajo que supone la reducción del volumen de horas de trabajo propuesto, así como la dispersión de áreas a limpiar, densidad de equipamiento de las instalaciones o el propio absentismo del personal o la edad media de la plantilla.

Puntuación propuesta: 6,60 puntos (6,1 volumen horas + 0,5 concreción frecuencias)

#### ITELYMP SL

En cuanto a las horas anuales de contrato, conforme a lo solicitado tanto en PPT como en el criterio, en el caso de esta oferta se cifra en:

- Total horas para la primera anualidad del contrato 2025-2026: 230.704,60 horas

Total horas para la segunda anualidad del contrato 2026-2027: 231.581,24 horas

TOTAL HORAS PARA LAS DOS ANUALIDADES: 462.285,84 horas

Para la obtención de este dato no se toma en consideración los Acuerdos entre empresa y trabajadores de diciembre 2022 y los tomaremos como referencia a los solos efectos de la comparada de volumen de horas anuales en igualdad con lo aportado por el otro licitador.

Puntualizan a continuación este dato al aludir a los acuerdos firmados entre empresa y trabajadores en diciembre de 2022 por el que el PF disfruta de ocho días de vacaciones distribuidos entre Navidad y Semana Santa que supondría, en horas efectivas de trabajo, la reducción por anualidad de 5113,60 horas

En cuanto a la distribución de las horas de servicio por Campus y Centro aporta tablas con el desglose conforme a lo consignado en este apartado del criterio, aportan como el desglose del volumen de horas diarias por cada uno de los centros y Campus subdividiéndolo incluso entre periodos (con reducción y sin reducción) sí es un dato de interés para contrastar el volumen de horas a efecto de control y seguimiento

En cuanto a las frecuencias es la única que aporta una ficha diferenciada por cada uno de los efectivos vinculados al servicio en la que se detalla - Centro- Número de efectivos asignados- Horario - dependencias a mantener por efectivo- hora de inicio y fin - tareas de limpieza a desempeñar en el periodo de tiempo asignado por dependencia; este nivel de detalle merece ser valorado al estar alineado con ese mayor grado de concreción de frecuencias consignado en el criterio

A su vez refuerza el grado de seguimiento de las frecuencias asignadas con el nombramiento de un Responsable de Calidad vinculado al contrato

Total puntuación propuesta: 14,80 puntos (9,8 volumen horas + 5 concreción frecuencias)

Tras todo lo expuesto la valoración del primero de los subcriterios, al que correspondía una valoración máxima de 15 puntos, respecto a cada una de las ofertas obtuvo la siguiente puntuación:

	LOPEROSA	ACCIONA	ITELYMP
Subcriterio 1 (hasta 15 puntos)	0	6,6	14,80

De las actuaciones expuestas se constata que en la metodología descrita en el informe de valoración el primero de los subcriterios de adjudicación contenido en el PCAP fue desglosado en dos subapartados a los que se atribuyó una concreta puntuación, y además y respecto al primero de los subapartados, volumen de horas, el informe describe el método utilizado para su valoración consistente en la obtención del número idóneo de horas de prestación del servicio, que, según los cálculos realizados, ascendería a 231.374,71 horas anuales, que ha puntuado conforme a «una posible desviación, al alza o a la baja, no superior al 1% que pudiera ser arrogada a diferencias en la interpretación del calendario laboral por anualidades.»



El artículo 145.5 de la LCSP impone con carácter general el conocimiento de los criterios de valoración de las ofertas con carácter previo a su presentación, al efecto dispone: *“Los criterios a que se refiere el apartado 1 que han de servir de base para la adjudicación del contrato se establecerán en los pliegos de cláusulas administrativas particulares o en el documento descriptivo, y deberá figurar en el anuncio que sirva de convocatoria de la licitación, debiendo cumplir los siguientes requisitos:*

*a) En todo caso estarán vinculados al objeto del contrato, en el sentido expresado en el apartado siguiente de este artículo.*

*b) Deberán ser formulados de manera objetiva, con pleno respeto a los principios de igualdad, no discriminación, transparencia y proporcionalidad, y no conferirán al órgano de contratación una libertad de decisión ilimitada.*

*c) Deberán garantizar la posibilidad de que las ofertas sean evaluadas en condiciones de competencia efectiva e irán acompañados de especificaciones que permitan comprobar de manera efectiva la información facilitada por los licitadores con el fin de evaluar la medida en que las ofertas cumplen los criterios de adjudicación. En caso de duda, deberá comprobarse de manera efectiva la exactitud de la información y las pruebas facilitadas por los licitadores”.*

De la lectura de este precepto se deduce, de una parte, la necesidad de que los criterios de adjudicación se definan de manera objetiva y con un grado de concreción suficiente como para poder afirmar que no confieren al órgano de contratación una libertad de decisión ilimitada. Por ello, el grado de concreción exigible es aquel que permita a los licitadores efectuar sus ofertas conociendo de antemano cuáles van a ser los criterios que va a utilizar el órgano de contratación para determinar la oferta económicamente más ventajosa; lo que conllevará, por un lado, que los licitadores efectúen sus ofertas garantizando el principio de transparencia e igualdad de trato y, por otro lado, que sea posible revisar la solución alcanzada por el órgano de contratación, no dejando a su absoluto arbitrio la aplicación de tales criterios.

Ese ha sido el sentido de la doctrina reiteradamente establecida por este Tribunal sobre la forma en que los órganos de contratación han de aplicar los criterios de adjudicación dependientes de juicios de valor, así en la Resolución 137/2017, de 30 de junio, decíamos: *“(...) este Tribunal viene manteniendo que los criterios sujetos a juicio de valor, como el aquí examinado, suponen un margen de discrecionalidad técnica para el órgano evaluador que no puede ser absoluto, sino que ha de estar correctamente enmarcado en unos aspectos de valoración previamente definidos y en unas reglas que sirvan de pauta y límite al mismo tiempo para la ponderación o puntuación de las ofertas”.*

También hemos indicado, en la Resolución 48/2016, de 25 de febrero, que *“(...) los criterios de adjudicación dependientes de un juicio de valor y sus coeficientes de ponderación deben establecerse con claridad en los pliegos de manera que sean conocidos por los licitadores, sin que puedan generar desigualdad y falta de transparencia en la presentación y posterior valoración de las ofertas.*

*En definitiva, el grado de concreción exigible a los pliegos será aquel que permita a los licitadores efectuar sus ofertas conociendo de antemano cuáles van a ser los criterios que va a utilizar el órgano de contratación para determinar la oferta económicamente más ventajosa, no permitiendo que dicho órgano goce de una absoluta libertad a la hora de ponderar las ofertas, sino propiciando que el mismo disponga de elementos, pautas y aspectos previamente definidos en los pliegos que enmarquen su posterior juicio técnico. Ello permitirá, de un lado, que los licitadores elaboren sus proposiciones de forma cabal con salvaguarda del principio de transparencia e igualdad de trato y de otro, que los órganos técnicos evaluadores respeten los límites de la discrecionalidad técnica en el ulterior proceso de valoración”*



Al hilo de lo anterior y en relación con la ponderación de los subcriterios que no estaban inicialmente previstos en los pliegos, existe una consolidada doctrina por parte de este Tribunal, con sustento en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE), en el sentido de que ello solo es admisible cuando se den las circunstancias señaladas por el citado Tribunal de Justicia, plasmada entre otras en las Resoluciones 125/2015, de 15 de abril, 186/2015 y 187/2015, ambas de 26 de mayo, 133/2017, de 27 de junio y 240/2017 de 13 de noviembre, que citan la Sentencia de 24 de noviembre de 2005 del citado Tribunal de Justicia en el asunto C-331/04 -ATI EAC Srl y Viaggi di Maio Snc y otros, que señala que *“El Derecho comunitario no se opone a que una mesa de contratación atribuya un peso específico a elementos secundarios de un criterio de adjudicación establecidos con antelación, procediendo a distribuir entre dichos elementos secundarios el número de puntos que la entidad adjudicadora previó para el criterio en cuestión en el momento en que elaboró el pliego de condiciones o el anuncio de licitación, siempre que tal decisión:*

- *no modifique los criterios de adjudicación del contrato definidos en el pliego de condiciones;*
- *no contenga elementos que, de haber sido conocidos en el momento de la preparación de las ofertas, habrían podido influir en tal preparación;*
- *no haya sido adoptada teniendo en cuenta elementos que pudieran tener efecto discriminatorio en perjuicio de alguno de los licitadores.”*

Por consiguiente, el Tribunal de Justicia en dicha sentencia admite que, estando el criterio definido y ponderado en el pliego, puedan establecerse subcriterios sin ponderar, permitiendo que sea a posteriori -en la fase de valoración- cuando sea llevada a cabo dicha ponderación. Todo lo anterior, siempre y cuando esos subcriterios estén previamente definidos en el pliego y se haga dentro del margen de puntuación del respectivo criterio.

Asimismo, es necesario hacer mención a la Sentencia del TJUE, de 24 de enero de 2008, en el asunto C-532/06 (Alexandroupulis), en relación con la citada Sentencia de 24 de noviembre de 2005 -asunto C-331/04 -ATI EAC Srl y Viaggi di Maio Snc y otros-, que concluye que *“El artículo 36, apartado 2, de la Directiva 92/50, interpretado a la luz del principio de igualdad de trato de los operadores económicos y de la obligación de transparencia que se deriva de dicho principio, se opone a que, en un procedimiento de licitación, la entidad adjudicadora fije a posteriori coeficientes de ponderación y subcriterios relativos a los criterios de adjudicación establecidos en el pliego de condiciones o en el anuncio de licitación”.*

Esta aparente adopción de una doctrina más restrictiva por parte del Tribunal de Justicia en la Sentencia de 24 de enero de 2008 (Alexandroupulis), fue resuelta por dicho Órgano en la propia sentencia (apartados 41 a 44). En este sentido, el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales indicó, en la Resolución 389/2014, de 19 de mayo, que *“los supuestos de hecho examinados en las dos sentencias citadas del Tribunal de Justicia de la Unión Europea son parecidos pero no totalmente coincidentes; así, en la Sentencia de 24 de enero de 2008 (asunto Alexandroupulis), el anuncio de licitación contenía únicamente los criterios de adjudicación, procediendo la Mesa a determinar tanto los coeficientes de ponderación de esos criterios como los subcriterios de valoración, todo ello con posterioridad a la presentación de las ofertas. En la sentencia de 24 de noviembre de 2005 (asunto ATI EAC), tanto los criterios de adjudicación como sus coeficientes de ponderación y los subcriterios de aquéllos estaban previamente fijados en el pliego de condiciones, estableciendo la Mesa a posteriori sólo los coeficientes de ponderación de los subcriterios. Se trata de dos supuestos de hecho diferentes, de ahí que en principio parezca que en la sentencia de 24 de enero de 2008 (Alexandroupulis) el Tribunal de Justicia adopte una doctrina más restrictiva pero en realidad no lo haga, al dejar expresamente a salvo la doctrina de la sentencia de 24 de noviembre de 2005, referida a un supuesto en el que los Pliegos recogían con un mayor grado de detalle las pautas (los criterios de valoración y su ponderación, y los subcriterios de aquéllos) aplicables para decidir la adjudicación. En este último supuesto, se insiste, el TJUE admite con ciertas condiciones que la Mesa de Contratación efectúe a posteriori un*



*reparto de los puntos asignados a cada subcriterio, esto es, que fije a posteriori los coeficientes de ponderación de los subcriterios previstos en los Pliegos.”*

Sobre la presente cuestión también tuvo ocasión de pronunciarse el TJUE en su Sentencia de 14 de julio de 2016, asunto C-6/15, que concluye que *“El artículo 53, apartado 2, de la Directiva 2004/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de marzo de 2004, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, de suministro y de servicios, en relación con el principio de igualdad de trato y con la obligación de transparencia que se deriva de dicho principio, debe interpretarse en el sentido de que, en el supuesto de que un contrato de servicios haya de adjudicarse según el criterio de la oferta económicamente más ventajosa desde el punto de vista del poder adjudicador, este último no estará obligado a comunicar a los posibles licitadores, en el anuncio de licitación o en el pliego de condiciones relativos al contrato de que se trate, el método de valoración aplicado por el poder adjudicador para evaluar y clasificar concretamente las ofertas. En cambio, dicho método no podrá tener como efecto alterar los criterios de adjudicación y su ponderación relativa”*.

La aplicación de la doctrina expuesta al caso que nos ocupa conduce a las siguientes consideraciones. Como anteriormente se expuso el pliego, en el apartado J del resumen de características, al regular el primero de los criterios sometido a juicio valor, preveía expresamente la distribución de la puntuación máxima en dos subcriterios, es el informe de valoración el que a la hora de evaluar las propuestas subdivide el primero de los subcriterios en dos subapartados a los que atribuye una concreta puntuación. Además, y respecto al primero de ellos *“volumen horas”*, al que se le atribuye en el informe una valoración de 10 puntos, la recurrente plantea que el mismo no viene configurado como un criterio de adjudicación.

Por tanto, la primera conclusión que se obtiene de lo expuesto es que ambos subapartados han supuesto una redefinición llevada a cabo en el momento de valoración de la propuesta del subcriterio contenidos en el PCAP, pero es que, además, en efecto y como manifiesta la recurrente, se contienen aspectos a valorar que van más allá de lo inicialmente requerido en el clausulado del pliego.

Así, de acuerdo con el tenor de la descripción dada por el pliego al criterio *“Programa y trazabilidad de los procedimientos de trabajo”*, en el que se valora la planificación, organización y descripción del servicio, en el primero de los subcriterios lo que debe evaluarse es: *«Detalle de la propuesta de distribución de horas de trabajo por edificio, servicio y dependencia. Se valorará el mayor grado de concreción en cuanto a distribución de horas/efectivos/frecuencias según centros y campus.»*, el informe técnico de valoración entre los subapartados utilizados en el momento de la valoración puntuó el volumen total de horas anuales ofertadas. Pues bien, este Tribunal considera que al puntuar la concreta oferta de horas de servicio, el órgano de contratación ha excedido los términos en que se encuentra configurado este subcriterio en el PCAP, más allá de la interpretación razonable del mismo, que se limita a prever la valoración de la distribución de las horas y su grado de concreción en cuanto a su distribución, aspectos que inciden en el detalle de la planificación y organización de las horas de servicio de limpieza y no en el volumen total de las horas ofertadas.

Cabe subrayar que del total de los 15 puntos que se atribuye al subcriterio en el pliego, en fase de valoración se otorgan 10 puntos al volumen de horas ofertadas, ponderación además que resulta del todo desproporcionada no sólo por la alta puntuación que supone, sino porque además su valoración se realiza en referencia a un parámetro de número *“idóneo”* de horas obtenidas en fase de valoración, conforme a la descripción reflejada en el informe de valoración, y lo que se puntúa es que la desviación al alza o a la baja, no sea superior al 1%.

Por tanto, con esta actuación el órgano de contratación ha introducido un factor de valoración no previsto, que es evidente que, de haber sido conocido por las empresas interesadas en el momento de preparar sus proposiciones, hubiera podido influir en el contenido de éstas.



Si para el órgano de contratación eran elementos a valorar un concreto volumen total de horas, debió hacer constar tal extremo en la definición del subcriterio, y ser más explícito en el pliego respecto a los aspectos que iban a ser objeto de valoración y el impacto en la puntuación total que este subapartado tendría, pero no habiendo realizado tal concreción no puede hacer uso de tales subcriterios, dado que tal falta de previsión en la definición del criterio supone una vulneración de los principios de transparencia, igualdad y libre concurrencia que han de regir la contratación pública.

Sin que afecte a tal conclusión el argumento esgrimido tanto en el informe del órgano de contratación al recurso, como por la adjudicataria en sus alegaciones, sobre la que obligatoriedad de consignar las horas anuales del contrato se deriva del clausulado del PPT. En efecto la cláusula 1 del PPT, al regular el objeto del contrato, dispone al respecto:

«\* *Horas anuales de contrato:*

*El licitador presentará una propuesta de distribución de horas de servicio, por campus y centros, para la cual deberá tener presente las frecuencias exigidas, los datos aportados tanto en el Cuadro de Reducciones de Servicio (anexo 2), así como en el del listado de personal susceptible de subrogación (anexo 5).*

*El licitador deberá detallar el número total de horas de servicios anuales, tomando como referencia las anualidades completas, si bien la propuesta se aplicará a partir de la fecha de la entrada en vigor del contrato, y diferenciando, en función de las particularidades del calendario de las dos anualidades por las que se convoca el procedimiento, las diferencias que, en su caso, pueda haber entre una y otra en cuanto a los totales a prestar, detallándolo como sigue:*

*- Total de horas para la primera anualidad del contrato 2025-2026.*

*- Total de horas para la segunda anualidad del contrato 2026-2027.*

*En este sentido, el licitador deberá tomar como referencia, además de lo ya indicado, tanto el listado de subrogación como los cuadros de reducciones de servicio que figuran como anexos al presente pliego de prescripciones técnicas.*

*Igualmente se detallará tanto el volumen de horas por Campus y Centros (anual, mensual, semanal), así como el detalle de la distribución de efectivos, de manera que pueda hacerse un control y seguimiento de la prestación del servicio en los términos ofertados, para la confección de dicha planificación se tendrá en cuenta el cuadro de reducciones de servicio que figura en el Anexo 2 del presente pliego de prescripciones técnicas.»*

En tal sentido se ha de poner de manifiesto, que la controversia a resolver por este Tribunal tiene por objeto la cuestión de si era conforme a Derecho que los referidos subapartados sirvieran de base para la asignación por la mesa de contratación de una determinada puntuación, que además ha devenido determinante en la adjudicación del contrato, y ello tomando en consideración la descripción contenida en el pliego respecto al citado subcriterio de adjudicación, de modo que si aquella descripción, no pudiera amparar la mencionada valoración, como es el caso, la impugnación de la adjudicación ha de estimarse, al margen de los concretos incumplimientos en los que, en su caso, hubiese podido incurrir la oferta recurrente y las consecuencias que de ello hubiera de derivarse, que en ningún caso pueden justificar ni convalidar la exlimitación en la que se ha incurrido por el órgano evaluador en el modo de valoración de las ofertas

En suma, en el caso que nos ocupa, el órgano de contratación ha valorado factores y ha distribuido la puntuación sin que se encontrase previsto en la descripción del subcriterio de adjudicación en cuestión, ni pudiese inferirse de modo razonable, por lo que su valoración ha supuesto una vulneración de los principios de transparencia, igualdad y libre concurrencia que han de regir la contratación pública.

Este ha sido el criterio seguido por este Tribunal en anteriores Resoluciones, entre las más reciente cabe indicar la Resolución 103/2025, de 21 de febrero.



Por todo lo expuesto se estima el motivo del recurso y en consecuencia se anula la valoración realizada por la mesa de contratación, así como la adjudicación del contrato.

Por último, cumple señalar que concluido lo anterior deviene innecesario el análisis del resto de los motivos esgrimidos en el escrito de recurso contra la legalidad de la resolución de adjudicación.

#### **OCTAVO. Efectos de la estimación del recurso.**

En cuanto a los efectos de la anulación acordada, cabe reseñar que la mercantil L'OPEROSA en su escrito de interposición solicita que tras la estimación del recurso interpuesto se acuerde una nueva valoración de los criterios sometidos a juicio de valor *«respetando el contenido de los pliegos y corrigiendo errores patentes.»*. Pues bien, en el supuesto examinado no resulta viable una nueva valoración de los criterios de adjudicación sujetos a juicio de valor, toda vez que ya se conocen y se han valorado las ofertas económicas de las licitadoras, por lo que una nueva valoración supondría una infracción de las garantías de imparcialidad y objetividad en el proceso de selección de la oferta económicamente más ventajosa, que constituyen el objetivo primordial perseguido por los artículos 146.2 de la LCSP cuando dispone en su párrafo segundo que *“En todo caso, la evaluación de las ofertas conforme a los criterios cuantificables mediante la mera aplicación de fórmulas se realizará tras efectuar previamente la de aquellos otros criterios en que no concurra esta circunstancia, dejándose constancia documental de ello”*. Así, como por el artículo 26 del 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, que determina que *«La documentación relativa a los criterios cuya ponderación dependa de un juicio de valor debe presentarse, en todo caso, en sobre independiente del resto de la proposición con objeto de evitar el conocimiento de esta última antes de que se haya efectuado la valoración de aquéllos»*, estableciendo un procedimiento de valoración de la oferta en dos momentos separados, valorando en primer lugar, las ofertas conforme a los criterios sujetos a juicio de valor y, en segundo lugar, conforme a los criterios de valoración automáticos.

En consecuencia, en el presente supuesto y al no quedar garantizada la imparcialidad y objetividad en el proceso de selección de la oferta económicamente más ventajosa, la consecuencia inevitable es la declaración de nulidad de todo el procedimiento de licitación, lo cual no impedirá la iniciación por el órgano de contratación de un nuevo procedimiento de adjudicación, si así lo estima necesario.

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

#### **ACUERDA**

**PRIMERO.** Estimar parcialmente el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad **L'OPEROSA S.P.A**, contra la adjudicación del contrato denominado *«Contratación de los servicios de limpieza integral y desinfección en todos los centros dependientes de la Universidad de Cádiz de forma sostenible»*, (Expte. EXP044/2024/19), promovido por la Universidad de Cádiz y, en consecuencia, anular el acto impugnado y la licitación promovida de acuerdo con lo expuesto en el fundamento de derecho octavo de la presente resolución.

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

**TERCERO.** De conformidad con lo establecido en el artículo 57.4 de la LCSP, el órgano de contratación deberá dar conocimiento a este Tribunal de las actuaciones adoptadas para dar cumplimiento a la presente resolución.



**NOTIFÍQUESE** la presente resolución a las partes interesadas en el procedimiento.

Esta resolución es definitiva en vía administrativa y contra la misma solo cabrá la interposición de recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente a la recepción de su notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 10.1 letra k) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

