RE 087/2018

Acuerdo 101/2018, de 19 de octubre de 2018, del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón, por el que se resuelve el recurso especial, interpuesto por "VALORIZA FACILITIES, S.A.U.", frente a la adjudicación del contrato denominado «Servicio de limpieza de diversas instalaciones municipales», promovido por el Ayuntamiento de Jaca.

I. ANTECEDENTES DE HECHO

Primero.- El 20 de abril de 2018 se publicó, en el Diario Oficial de la Unión Europea (en adelante, DOUE) y en la Plataforma de Contratación del Sector Público, el anuncio de licitación, relativo al procedimiento de referencia; se trata de un contrato de servicios sujeto a regulación armonizada, tramitado mediante procedimiento abierto, oferta económicamente más ventajosa, con varios criterios de adjudicación y un valor estimado de 3.267.715,27 euros, IVA excluido.

El contrato se divide en tres lotes: Lote I, Servicios Generales; Lote II, Centros Deportivos; y, Lote III, Centros Educativos.

En el anuncio se señala que el plazo de presentación de ofertas finalizaba a las 14:30 horas del día 24 de mayo de 2018.

Segundo.- En el procedimiento convocado presentaron propuestas varios licitadores, entre ellos la recurrente, "VALORIZA FACILITIES, S.A.U." (en adelante, VALORIZA), que concurrió a los tres lotes.

Tercero.- El Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (en adelante, PCAP) que rige la licitación, contiene en su cláusula 11ª la regulación sobre los criterios de adjudicación del contrato, siendo la misma para todos los Lotes excepto en lo tocante al último criterio, según se expone a continuación; dicha regulación es la siguiente:

«*1. Oferta económica, hasta 65 puntos.*

Se valorará la baja sobre el precio de licitación mediante la siguiente fórmula:

Puntuación = (PL-O) x 65/(PL-O_{min})

Donde PL es el precio de licitación, O es la oferta a valorar y O_{min} es la oferta más baja.

Se aplicará la puntuación máxima de 65 puntos a la oferta más económica.

La puntuación de cero puntos al tipo de licitación.

2. Mejora de la cuantía salarial, hasta 15 puntos.

Se valorará el porcentaje de mejora de la masa salarial (referida al salario base sin pluses ni complementos), de todos los trabajadores que intervengan de manera directa durante toda la ejecución del contrato, respecto al salario estipulado por el convenio colectivo aplicable. Se aplicará la puntuación máxima de 15 puntos a la oferta que oferte el % medio máximo de aumento retributivo de toda la masa salarial de la plantilla y al resto, proporcionalmente, siempre que éste supere el 3%. Se aplicará la puntuación será de 0 puntos a las ofertas con incrementos inferiores o iguales al 3%. Para la valoración de este criterio, los licitadores presentarán declaración responsable en la que incluirán convenientemente cumplimentado el siguiente cuadro, en el que figure todo el personal del contrato, los totales de los salarios y el % medio de incremento final que se oferta para toda la plantilla respecto a los salarios de las tablas del 2017 del Convenio Colectivo de limpieza de edificios y locales de la provincia de Huesca.

TRABAJADOR/A Nº	*CATEGORIA LABORAL DEL TRABAJADOR/A*	*SALARIO CONVENIO 2017*	*SALARIO CONTRATO*	*% VARIACIÓN*
1				
2				
3				
4				

...				
n				
		(suma)	*(suma)*	*(% promedio)*

Los licitadores preverán que, si un trabajador que no ha intervenido en la ejecución y no aparece en la declaración responsable se incorpora a la ejecución en algún momento (por enfermedad, vacaciones, excedencia, etc.), habrá de ser remunerado al menos con la cantidad que se declaró para el que cese en su puesto. En caso de la incorporación de nuevos trabajadores al contrato, se incorporarán con el salario medio declarado para su categoría. Esta declaración se referirá al compromiso de mejora. En el caso de que los trabajadores ya estén disfrutando de esa mejora, la declaración se referirá a su mantenimiento durante el contrato. El porcentaje de aumento, nuevo o existente, se comprobará mensualmente por los servicios técnicos del Ayuntamiento de Jaca. El incumplimiento de lo aseverado en la declaración responsable o la no presentación de la documentación mensual de comprobación requerida, serán considerados como infracción contractual, con las penalidades que para ello se estipulan en el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares del contrato.

3. <u>Contratación de personal con discapacidad</u>, hasta 10 puntos.

Se valorará el número de personas con discapacidad contratadas.

Se aplicará la puntuación máxima de 10 puntos a la oferta que oferte el número máximo de personas con discapacidad contratadas y al resto proporcionalmente.

Se aplicará la puntuación será de 0 puntos a las ofertas que no cuenten con ningún trabajador discapacitado.

Para la valoración de este criterio, los licitadores presentarán declaración responsable en la que indicarán qué personal y en qué grado presenta discapacidad, así como el tipo de contrato previsto.

El número de personal con discapacidad contratado, se comprobará mensualmente por los servicios técnicos del Ayuntamiento de Jaca. El incumplimiento de lo aseverado en la declaración responsable o la no presentación de documentación mensual de comprobación requerida, serán

considerados como infracción contractual, con las penalidades que para ello se estipulan el Pliego de Cláusulas Administrativas particulares del contrato.

4. Bolsa de horas de servicios extraordinarios, hasta 10 puntos.

Se valorará la oferta de una bolsa de servicios extraordinarios, sin coste para el Ayuntamiento de Jaca.

Se aplicará la puntuación máxima de 10 puntos a la oferta de mayor cuantía de horas y al resto, proporcionalmente, siempre que éstas superen las 25 horas.

Se aplicará la puntuación será de 0 puntos a las ofertas que oferten 25 horas o menos.

Las horas ofertadas se detraerán de la cuantía máxima prevista para los servicios extraordinarios en el Pliego de prescripciones técnicas».

Para el Lote II el último criterio queda como sigue:

«*4. Bolsa de horas de servicios extraordinarios, hasta 10 puntos.*

Se valorará la oferta de una bolsa de servicios extraordinarios, sin coste para el Ayuntamiento de Jaca.

Se aplicará la puntuación máxima de 10 puntos a la oferta de mayor cuantía de horas y al resto, proporcionalmente, siempre que éstas superen las 10 horas.

Se aplicará la puntuación será de 0 puntos a las ofertas que oferten 10 horas o menos.

Las horas ofertadas se detraerán de la cuantía máxima prevista para los servicios extraordinarios en el Pliego de prescripciones técnicas».

Y para el Lote III:

«*4. Bolsa de horas de servicios extraordinarios, hasta 10 puntos.*

Se valorará la oferta de una bolsa de servicios extraordinarios, sin coste para el Ayuntamiento de Jaca.

Se aplicará la puntuación máxima de 10 puntos a la oferta de mayor cuantía de horas y al resto, proporcionalmente, siempre que éstas superen las 15 horas.

Se aplicará la puntuación será de 0 puntos a las ofertas que oferten 15 horas o menos.

Las horas ofertadas se detraerán de la cuantía máxima prevista para los servicios extraordinarios en el Pliego de prescripciones técnicas».

Por otra parte, el Pliego de Prescripciones Técnicas (en adelante, PPT) establece en su cláusula 3.2 ("Ámbito de los servicios de limpieza") lo que sigue a propósito de cada uno de los lotes y servicios extraordinarios: apartado 17-Lote I: «*(r)especto a los servicios extraordinarios de limpieza que eventualmente se puedan requerir por el Ayuntamiento de Jaca, se prevén 187 horas anuales*»; por su parte, el apartado 8-Lote II: «*(r)especto a los servicios extraordinarios de limpieza que eventualmente se puedan requerir por el Ayuntamiento de Jaca en los centros deportivos, se prevén 83 horas anuales*»; y por último, el apartado 7-Lote III: «*(r)especto a los servicios extraordinarios de limpieza que eventualmente se puedan requerir por el Ayuntamiento de Jaca en los centros educativos, se prevén 105 horas anuales*».

Cuarto.- Con fecha 18 de julio de 2018, por el Pleno del Ayuntamiento de Jaca se procedió a la adjudicación de los tres lotes, al ser las ofertas que habían obtenido la mayor puntuación de acuerdo con los criterios de adjudicación respectivos, que resultó en favor de las siguientes empresas:

- Lote I: "ACCIONA FACILITY SERVICES, S.A.".
- Lote II: "EULEN, S.A.".
- Lote III: "OPTIMA FACILITY SERVICES, S.L.".

Dicho acuerdo plenario fue notificado a la recurrente en lo que se refiere a la Lote I el 27 de julio, y en lo tocante a los otros dos Lotes, el 31 de julio de 2018.

Quinto.- Con fechas 8 y 10 de agosto de 2018 se publicaron, respectivamente, anuncios de adjudicación en el DOUE y en la Plataforma de Contratación del Sector Público.

Sexto.- El 16 de agosto de 2018, tuvo entrada, en el Registro General del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón, recurso especial en materia de contratación interpuesto por VALORIZA contra la adjudicación del meritado contrato, Lotes 1, 2 y 3.

El recurso aduce y razona, en suma, lo siguiente:

a) Incorrecta valoración del Criterio 2 ("Mejora de la cuantía salarial"): en particular, refiere la aplicación errónea de la proporcionalidad que se recoge en los pliegos; a su juicio, la empresa adjudicataria del Lote 2 no debería haber obtenido 12,90 puntos sino 0,30. De este modo, sostiene la recurrente que su oferta hubiera resultado la económicamente más ventajosa y ella, por ende, adjudicataria del contrato.
b) Incorrecta valoración del Criterio 4 ("Bolsa de horas de servicios extraordinarios"): defiende la recurrente que –estando limitada en el PPT la cuantía máxima de horas prevista para los servicios extraordinarios para cada Lote– no procedería, a diferencia de lo actuado por el órgano de contratación, valorar aquellas ofertas cuya cuantía en este apartado exceda de las horas máximas previstas.

Por todo lo argüido, interesa que se estime el recurso y se proceda a la retroacción de las actuaciones al momento procesal oportuno, ordenando al órgano de contratación la valoración de las ofertas económica en cumplimiento de los criterios previstos en el pliego.

Solicita, además, la suspensión del procedimiento, en tanto se pronuncia el Tribunal.

Séptimo.- El 20 de agosto de 2018, se dio traslado del escrito interpuesto al órgano de contratación, solicitando la remisión del expediente e informe correspondiente. Dicha documentación fue recibida en este Tribunal el día 24 de agosto de 2018.

Octavo.- Con fecha 24 de agosto de 2018, se dio traslado del recurso al resto de entidades licitadoras otorgándoles un plazo de cinco días hábiles para que presentaran las alegaciones que estimaran oportunas, habiéndolas presentado, en plazo, las entidades "EULEN, S.A." y "ACCIONA FACILITY SERVICES, S.A.", manifestando su oposición al recurso.

II. FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Se acredita en el expediente la legitimación de "VALORIZA FACILITIES, S.A.U." para interponer el recurso especial y su representación, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 48 de la LCSP.

El objeto del recurso la adjudicación de un contrato de servicios sujeto a regulación armonizada, y licitado por una Entidad Local aragonesa.

También ha quedado acreditado que el recurso se ha interpuesto frente a un acto susceptible de impugnación a través del recurso especial en materia de contratación, por lo que este Tribunal administrativo resulta competente para su resolución, de conformidad con lo establecido en

los artículos 44 –apartados 1.a) y 2.c)– de la LCSP y 17.2.a) de la Ley 3/2011, de 24 de febrero, de Medidas en Materia de Contratos del Sector Público en Aragón (en adelante, LMMCSPA).

El recurso ha sido presentado en tiempo y forma.

SEGUNDO.- Antes de entrar en el fondo del asunto, este Tribunal debe pronunciarse sobre la medida cautelar solicitada por la recurrente, que interesa del Tribunal la suspensión de la tramitación del expediente de contratación mediante acto expreso**.** Cabe poner de manifiesto que –ex artículo 53 de la LCSP– dicha suspensión se produce *ope legis* cuando el acto recurrido es el de adjudicación, y se mantendrá hasta que se pronuncie expresamente el Tribunal, sin que pueda procederse a la formalización del contrato, ni comenzarse su ejecución. La resolución que adopte deberá acordar el levantamiento de la suspensión del acto de adjudicación, salvo que estimando el recurso declare la nulidad de la misma, en cuyo caso la suspensión queda sin objeto, o si concurren otras circunstancias que exigen mantenerla, como puede ser la retroacción de actuaciones a determinado momento procedimental, en su caso.

TERCERO.- Son varias las pretensiones y cuestiones jurídicas que motivan la interposición del recurso. Plantea la recurrente, como primer motivo de impugnación de la adjudicación del contrato, la incorrecta aplicación de uno de los criterios de valoración de la proposición económica; en particular, el denominado «*mejora de la cuantía salarial*». Considera la parte actora que el PCAP no se ha aplicado de

manera apropiada, y que la oferta que ha resultado adjudicataria del Lote II –que asciende a la cifra de 3,01% en este apartado– debería haber obtenido una menor puntuación (0,3 en vez de los 12,9 puntos asignados), todo ello de haber calculado la ponderación con arreglo a tenor de la cláusula 11ª de dicho pliego. Entiende y considera quien recurre que, en la valoración de dicha oferta por la Mesa de contratación, se ha aplicado –indebidamente– el PCAP; y, consecuencia de lo anterior, se le asigna una puntuación muy superior a la correspondiente por el meritado criterio, lo que ha dado lugar a que su oferta no sea la elegida.

El artículo 22 del Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo, de desarrollo de la Ley 30/2007, atribuye a la Mesa de contratación la valoración de las distintas proposiciones, en los términos previstos en los artículos 145 y siguientes de la LCSP, clasificándolas en orden decreciente de valoración, para posteriormente elevar propuesta al órgano de contratación. Para realizar dicha clasificación el órgano de contratación ha de atender a los criterios de adjudicación señalados en el pliego o en el anuncio, por mandato expreso del artículo 150 de la LCSP.

Los Pliegos constituyen la ley del contrato, y no solo vinculan a las partes en el cumplimiento y ejecución del contrato, sino también al órgano y, en su caso, a la Mesa de contratación, en el desarrollo del procedimiento licitatorio. Así pues, en fase de adjudicación del contrato no pueden desvirtuarse, o inaplicarse, los criterios de adjudicación establecidos en los pliegos, ni tampoco realizarse interpretaciones diferentes de las que resultan de la aplicación de los mismos. Es decir, la Mesa de contratación debe proceder a la aplicación estricta de los Pliegos en el procedimiento de licitación sin que su intervención pueda

dar lugar a la aplicación de criterios o interpretaciones que no resulten directa y claramente de los mismos.

La Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 14 de febrero de 2011 (rec. nº 4034/2008), en su Fundamento de Derecho Tercero, advierte del alcance de la vinculación de las reglas que contienen los pliegos en los siguientes términos: «*si bien la Administración ostenta, en un primer momento, un margen de discrecionalidad en la fijación de los criterios que han de reunir los que concurran al concurso así como en la determinación de la puntuación atribuible a cada uno de aquellos, no acontece lo propio con la asignación particularizada a cada uno de los concursantes a la vista de la documentación presentada. En esta segunda fase la Administración debe respetar absolutamente las reglas que ella estableció en el correspondiente pliego. Es incontestable que en materia de concursos el pliego de condiciones se constituye en la ley del concurso (SsTS de 28 de junio de 2004, recurso de casación 7106/00, y de 24 de enero de 2006, recurso de casación 7645/00*)».

Así las cosas, la puntuación asignada a resultas del PCAP por parte de la Mesa de contratación, para cada uno de los Lotes, fue la siguiente:

Para el Lote I

OFERTAS		**65**		**15**		**10**		**10**	
NOMBRE	**TOTAL**	**Puntos oferta económica**	**Mejora salarial %**	**Puntos Mejora salarial**	**Pers. Disc.**	**Ptos. Pers. Disc.**	**Bolsa de horas**	**Puntos Bolsa de horas**	**TOTAL PUNTOS**
MULTIANAU, S.L.	932.846,97	7,82	0	0	6	10	300	10,00	27,82
SOLDENE, S.A.	887.443,04	38,88	0	0	0	0	50	1,67	40,55
DELARMELINA S.C.	875.690,43	46,92	3,5	15	0	0	35	1,17	63,09
OPTIMA FACILITY SERVICES, S.L.	893.407,08	34,80	0	0	1	1,67	0	0,00	36,47
UNION INTEGRAL DE SERVICIOS INTEGRALES UNI2 S.L.	886.446,00	39,56	3	0	4	6,67	100	3,33	49,56
EULEN S.A.	878.474,62	45,01	3,01	12,9	3	5,00	200	6,67	69,58
VALORIZA FACILITIES S.A.U.	911.361,74	22,52	0	0	1	1,67	187	6,23	30,42
ACCIONA FACILITY SERVICES, S.A.	849.257,19	65,00	0	0	6	10,00	0	0,00	75,00

Para el Lote II

OFERTAS		65		15		10		10	
NOMBRE	TOTAL	Puntos oferta económica	Mejora salarial %	Puntos Mejora salarial	Pers. Disc.	Ptos. Pers. Disc.	Bolsa de horas	Puntos Bolsa de horas	TOTAL PUNTOS
MULTIANAU, S.L.	687.859,06	18,53	0,00	0	6	10,00	300	10,00	38,53
SOLDENE, S.A.	670.117,46	47,25	0,00	0	0	0,00	50	1,67	48,92
DELARMELINA S.C.	668.279,36	50,22	3,50	15	0	0,00	25	0,83	66,06
UNION INTEGRAL DE SERVICIOS INTEGRALES UNI2, S.L.	695.861,13	5,58	3,00	0	3	5,00	75	2,50	13,08
EULEN S.A.	663.977,58	57,19	3,01	12,9	3	5,00	95	3,17	78,26
VALORIZA FACILITIES S.A.U.	659.151,84	65,00	0,00	0	1	1,67	83	2,77	69,43
ACCIONA FACILITY SERVICES, S.A.	668.866,37	49,27	0,00	0	6	10,00	0	0,00	59,27

Para el Lote III

OFERTAS		65		15		10		10	
NOMBRE	TOTAL	Puntos oferta económica	Mejora salarial %	Puntos Mejora salarial	Pers. Disc.	Ptos. Pers. Disc.	Bolsa de horas	Puntos Bolsa de horas	TOTAL PUNTOS
MULTIANAU, S.L.	960.019,03	12,24	0,00	0	6	10,00	500	10,00	32,24
SOLDENE, S.A.	877.267,62	44,70	0,00	0	0	0,00	50	1,00	45,70
DELARMELINA S.C.	933.508,71	22.64	3,50	10,5	0	0,00	40	0,80	33,94
OPTIMA FACILITY SERVICES, S.L.	825.512,77	65,00	0,00	0	3	5,00	0	0,00	70,00
UNION INTEGRAL DE SERVICIOS INTEGRALES UNI2 S.L.	924.748,89	26,07	3,00	0	6	10,00	200	4,00	40,07
EULEN S.A.	889.011,30	40,09	3,01	1,00	3	5,00	120	2,40	48,50
VALORIZA FACILITIES S.A.U.	918.989,24	28,33	0,00	0	1	1,67	105	2,10	32,10
ACCIONA FACILITY SERVICES, S.A.	866.172,45	49,05	0,00	0	6	10,00	0	0,00	59,05
ILUNION LIMPIEZA Y MEDIO AMBIENTE, S.A.	943.591,71	18,68	5,00	15	1,5	2,50	105	2,10	38,28

No ofrece ninguna duda, en lo que respecta a la ponderación del apartado `Mejora salarial´, que la oferta presentada por "DELARMELINA S.C." (Lotes I y II) y por "ILUNION LIMPIEZA Y MEDIO AMBIENTE, S.A." (Lote III) incluyen el mayor porcentaje de mejora. Y, en lógica consecuencia, deben obtener la puntuación máxima (15 puntos), por mandato expreso de lo dispuesto en la cláusula 11ª del PCAP.

El problema surge, al no prever dicha cláusula –como hubiese sido aconsejable al igual que en el precio– una fórmula al respecto y recoger una descripción literal, en la aplicación del criterio de proporcionalidad

para la asignación de la puntuación al resto de los licitadores merecedores de alguna con arreglo al pliego, pues la proporcionalidad es una relación constante entre magnitudes mensurables o cuantificables, siendo el PCAP el que debe establecer la fórmula con la que ha de hallarse aquélla, y no el licitador, que se limita a presentar su oferta. Y la duda se acrecienta aún más cuando el propio pliego establece que las proposiciones, en aras de obtener una puntuación en este apartado superior a cero puntos, han de recoger un porcentaje medio máximo de aumento retributivo de toda la masa salarial de la plantilla mayor del 3%, puntuándose con cero puntos las ofertas con incrementos inferiores o iguales a dicho porcentaje.

La discrepancia nace cuando la Mesa de contratación, al ponderar el criterio en cuestión, tuvo en cuenta el conjunto del porcentaje de mejora ofrecido (3,01%) por la adjudicataria y no sólo –como pretende la recurrente– el exceso sobre el mínimo indicado (0,01% en el caso de su oferta frente a 0,50% en el caso de la más alta en este aspecto –la presentada por "DELARMELINA S.C."–), cuya sola consideración se hubiera traducido –por regla de tres entre ambas magnitudes (porcentajes)– en el otorgamiento de 0,30 en vez de 12,9 puntos que, a la postre, resultaron decisivos en la adjudicación de este Lote del contrato. Por su parte, el órgano de contratación postula que su actuación, al asumir la propuesta de la Mesa, que se atiene a lo establecido en los pliegos, ha sido correcta.

Procede en este punto traer a colación la Resolución del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (en adelante, TACRC) 166/2017, de 10 de febrero, en cuyo Fundamento de Derecho Cuarto se refiere que:

«… También ha afirmado reiteradamente este Tribunal (Resoluciones 47/2012, de 3 de febrero, 240/2012, de 31 de octubre, 127/2013, de 27 de marzo, 436/2014, de 30 de mayo, ó 510/2014, de 4 de julio) que "el pliego de cláusulas administrativas particulares es la ley que rige la contratación entre las partes y al pliego hay que estar, respetar y cumplir, sin que por ello se contravenga el principio de concurrencia ni el de igualdad", pues "de acuerdo con una inveterada jurisprudencia, los pliegos constituyen la ley del contrato como expresión de los principios generales que rigen las relaciones nacidas de la convención de voluntades, tales como el sintetizado en el brocardo 'pacta sunt servanda' con los corolarios del imperio de la buena fe y del non licet contra los actos propios y, en segundo lugar, que en su interpretación es posible la aplicación supletoria de las normas del Código Civil, cuyo artículo 1.281 establece que si los términos del contrato son claros y no dejan lugar a dudas sobre la intención de los contratantes, habrá que estarse al sentido literal de sus cláusulas (sentencias del Tribunal Supremo de 19 de marzo de 2001, de 8 de junio de 1984 o sentencia de 13 de mayo de 1982). Jurisprudencia más reciente como la que se deriva de la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 8 de julio de 2009 se refiere a la interpretación literal o teleológica (si las palabras parecieran contrarias a la intención evidente de los contratantes, prevalecerá ésta sobre aquélla, artículo 1.281 del Código Civil) y también a la propia interpretación lógica de las cláusulas del contrato".

En este sentido, debe recordarse que este Tribunal ha manifestado en anteriores ocasiones (Resoluciones 49/2011, de 24 de febrero ó 510/2014, de 4 de julio) que los contratos públicos son, ante todo, contratos, y que las dudas que ofrezca su interpretación deberán resolverse de acuerdo con las previsiones establecidas en el TRLCSP y, caso de que esto no

fuera posible, de acuerdo con el Código Civil, acudiendo el Tribunal, a estos efectos, al criterio de interpretación literal si los términos del contrato son claros (artículo 1.281 del Código Civil), y a la interpretación lógica y teleológica (Resoluciones 199/2014, de 11 de febrero, ó 402/2014, de 23 de mayo), "sin que la ambigüedad u oscuridad en la redacción de las cláusulas de los pliegos pueda perjudicar a los licitadores" (Resoluciones 173/2014, de 28 de febrero, ó 402/2014, de 23 de mayo, entre otras)».

De acuerdo con esta doctrina del TACRC, procede analizar si acudiendo en primer lugar a la interpretación literal de la cláusula en cuestión puede llegarse a concluir cuál es su sentido o si, por el contrario, es preciso además una interpretación sistemática que complete aquélla. El PCAP, menos para el precio en que sí fija una fórmula matemática que atiende a la baja ofrecida por cada licitador, establece otros tres criterios de adjudicación en los cuales se atiende al contenido de las respectivas ofertas valorando de la siguiente manera:

- Las ventajas ofrecidas para cada uno de los aspectos a ponderar.
- La máxima puntuación se otorga a la oferta con más ventajas.
- Al resto de ofertas, de manera proporcional.
- Se establece un umbral mínimo para entrar en el reparto de puntos.

El *quid* de la cuestión radica, ante la falta de concreción del pliego, en si ese mínimo es computable *a posteriori* –como sostiene el órgano de contratación en defensa de la actuación de la Mesa de contratación– o no –como postula la recurrente–, en el momento de ponderar la oferta.

Sentado lo anterior, un pausado análisis de la cuestión controvertida lleva a acoger la tesis del órgano de contratación en tanto que su

actuación resulta admisible y, por tanto, conforme a Derecho; y ello por las razones que, a continuación, se exponen.

En efecto, el tenor literal del pliego (regla preferente de interpretación de los contratos establecida ex artículo 1281 del Código civil, tal y como recuerda el TACRC en su Resolución 1/2017, de 13 de enero) alude –en lo concerniente al criterio de adjudicación debatido– al porcentaje medio de aumento retributivo de toda la masa salarial de la plantilla; es decir, a la propia oferta del licitador en este aspecto que, para optar a la obtención de alguna puntuación, debe ser superior al 3% y asignando –directamente– cero puntos a cualquiera que sea igual o inferior a dicho porcentaje. De manera que el PCAP prescribe atender al importe de la oferta; de haber pretendido estar a parte de ese importe (el que excede al umbral fijado en el propio pliego para considerar aquélla), éste debería haberse redactado en tales términos, lo que hubiese sido igualmente necesario en virtud del principio del efecto útil del artículo 1284 del Código civil, a que asimismo refiere la citada Resolución 1/2017 del TACRC, que impide interpretar los contratos de suerte que alguna previsión de los mismos resulte en balde. En conclusión, cabe afirmar que ese umbral mínimo se ha establecido –a modo de nota de corte– de manera que es preciso superar para la obtención de algún punto pero que no puede conllevar, por el contrario, que el importe de la oferta se desgaje –en atención a aquél– sino que ésta, con arreglo al pliego (que se refiere –expresamente– a los términos «aumento retributivo de toda la masa salarial» o «incremento»), debe ser –necesariamente– considerada en bloque.

Y ello no constituye una quiebra del principio de igualdad de trato, en cuya virtud todos los licitadores deben hallarse en estricto pie de igualdad tanto en el momento de concurrir a la licitación como en el

que sus proposiciones son valoradas por el poder adjudicador (Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 25 de abril de 1996, *asunto C-87/94, Comisión/Bélgica*), en tanto que las reglas de adjudicación del contrato –en el presente caso– se han interpretado y aplicado de manera ecuánime, razonable y razonada por el órgano de contratación y para todos los licitadores por igual. Si la recurrente albergaba dudas acerca de la ponderación del debatido criterio de adjudicación, debiera haber hecho uso de la opción de obtener información adicional o de solicitar aclaraciones a lo establecido en los pliegos, todo ello de conformidad con el artículo 138.3 de la LCSP.

Por último, desde un punto de vista sistemático, en los otros dos criterios de adjudicación distintos del precio, el PCAP sigue las mismas pautas de cara a su ponderación, lo que no lleva sino a corroborar la interpretación gramatical de considerar la oferta en su conjunto y no sólo en la parte de la misma que exceda del umbral mínimo de puntuación fijado en aquél.

Procede, por tanto, rechazar este motivo del recurso.

CUARTO.- La recurrente defiende además que, a tenor de la cláusula 3.2 del PPT, y frente al criterio de la Mesa de contratación, el número de horas previstas para los servicios extraordinarios en cada Lote reviste el carácter de máximo, de ahí que sostenga la improcedencia de valorar aquellas ofertas que contemplen un número mayor de horas a las fijadas en aquélla.

Nuevamente la controversia se suscita en la interpretación de los pliegos efectuada por la Mesa de contratación; ésta –a diferencia de la

recurrente, que postula lo contrario– mantiene que el número de horas que se señalan en la meritada cláusula del PPT no reviste carácter máximo, sino que es una previsión.

Ante la disparidad de criterios, cabe acudir otra vez a las reglas hermenéuticas expuestas en el Fundamento de Derecho anterior, si bien en este motivo la solución ha de atender –por un igual– tanto al criterio de interpretación literal como al sistemático; es decir, a la previsión contenida a lo largo del clausulado del PPT y puesta en relación, a su vez, con la definición del criterio de adjudicación cuya aplicación se cuestiona.

Así, la cláusula 3.2 del PPT establece *in limine* lo siguiente: «*Comprende la prestación de los servicios de limpieza en las siguientes dependencias municipales, distribuidas en TRES LOTES, con el número de horas anuales mínimas de servicio que se indican para cada unidad:*
LOTE I.- SERVICIOS GENERALES
(…)
Servicios extraordinarios, 187 horas.
LOTE II.- CENTROS DEPORTIVOS
(…)
Servicios extraordinarios, 83 horas.
LOTE III.- CENTROS EDUCATIVOS
(…)
Servicios extraordinarios, 105 horas».

Así las cosas, el tenor literal recién transcrito de esta cláusula –que expresamente alude al «número de horas anuales mínimas»– no ofrece duda alguna, de una parte, y entronca con el carácter de mejora, de otra, que reviste el cuestionado criterio de adjudicación, de ahí que

haya de acudirse al vigente artículo 145.7 de la LCSP, que dispone lo siguiente: «*Se entiende por mejoras, a estos efectos, las prestaciones adicionales a las que figuraban definidas en el proyecto y en el pliego de prescripciones técnicas, sin que aquellas puedan alterar la naturaleza de dichas prestaciones, ni del objeto del contrato*».

Dicho precepto ha venido a positivar la singular naturaleza de las mejoras, cuyo carácter adicional –respecto a la prestación principal– fue ya puesto de manifiesto por la Resolución 679/2017 del TACRC, de 27 de julio, si bien con anterioridad a la entrada en vigor de la LCSP pero a la vista del entonces proyecto de ley (que contenía una disposición idéntica a la transcrita), en dicha Resolución se afrima lo que sigue:
«*Mejoras son, por tanto, prestaciones adicionales a las propias del contrato licitado según los pliegos, que se pueden incluir en la única oferta a realizar para ser apreciadas como criterio de adjudicación de tipo residual, normalmente, y que tienen mero carácter accesorio o complementario de las prestaciones que integran el objeto del contrato licitado. No son ofertas variantes, por lo que su inclusión en la proposición no rompe el principio y requisito del principio de unicidad de proposiciones u ofertas y su excepción, las variantes autorizadas (un licitador, una oferta o proposición); no han de ser expresamente autorizadas en los pliegos, ni por ello delimitar sus requisitos, modalidades, etc. Basta que figuren como criterio de adjudicación con la ponderación que se les atribuye como cualquier otro criterio de adjudicación. Y por ello, como meras mejoras, en el caso de que no consten como criterio de adjudicación en los pliegos, si se presentan, simplemente no serán evaluadas las mejoras ofertadas, pero las proposiciones no serán rechazadas, ya que no son variantes, es decir,*

ofertas adicionales a la básica, que alteran, cambian o modifican el objeto o las prestaciones del contrato tal, y como es licitado».

La actual configuración legal de las mejoras conlleva el rechazo de la tesis de la recurrente por cuanto que, necesariamente, su naturaleza adicional a lo establecido en el PPT impide sostener que el número de horas fijado en éste revista carácter máximo y sea, por tanto, irrebasable. Cabe traer de nuevo a colación lo expuesto en el Fundamento de Derecho anterior, que se da por reproducido aquí en aras de la brevedad, a propósito tanto del carácter de *`lex contractus´* de los pliegos como de la opción –para la recurrente– contenida en el artículo 138.3 de la LCSP, de la que no hizo uso.

En consecuencia, y por lo expuesto, tampoco procede admitir este motivo del recurso.

En virtud de cuanto precede, y al amparo de lo establecido en el artículo 46 de la LCSP así como en los artículos 2, 17 y siguientes de la LMMCSPA, previa deliberación, el Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón, por unanimidad de sus miembros, adopta el siguiente

III. ACUERDO

PRIMERO.- Desestimar el recurso especial, presentado por "VALORIZA FACILITIES, S.A.U.", frente a la adjudicación del contrato del «Servicio de

limpieza de diversas instalaciones municipales del Ayuntamiento de Jaca», respecto a los Lotes I, II y III.

SEGUNDO.- Levantar la suspensión automática derivada del artículo 53 de la LCSP, de conformidad con lo establecido en el artículo 57.3 de dicha Ley.

TERCERO.- Declarar que no se aprecia la concurrencia de mala fe en la interposición del recurso por lo que no procede la imposición de la sanción prevista en el artículo 58.2 de la LCSP.

CUARTO.- Notificar este acuerdo a todos los interesados en este procedimiento y ordenar su inserción en la sede electrónica del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón.

Este Acuerdo es definitivo en vía administrativa y ejecutivo en sus propios términos en virtud del artículo 59 de la LCSP, y contra el mismo sólo cabe la interposición de recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón, 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.k) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.