



# CORTES GENERALES

## RESOLUCION DEL TRIBUNAL DE RECURSOS CONTRACTUALES DE LAS CORTES GENERALES

En el Palacio del Senado, a 9 de septiembre de 2014

**VISTO** el recurso interpuesto por [REDACTED] en representación de [REDACTED] [REDACTED], contra el Pliego de cláusulas administrativas particulares del procedimiento abierto para la adjudicación del contrato para la prestación del servicio de Agencia de Viajes de las Cortes Generales y del Congreso de los Diputados, el Tribunal de Recursos Contractuales de las Cortes Generales, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

### ANTECEDENTES DE HECHO

**Primero.** La Mesa del Congreso de los Diputados y este mismo órgano conjuntamente con la Mesa del Senado convocaron, mediante acuerdos de 3 y 10 de junio de 2014, respectivamente, procedimiento para la adjudicación del contrato para la prestación del servicio de Agencia de Viajes de las Cortes Generales y del Congreso de los Diputados, publicándose el anuncio de la convocatoria en el B.O.E. núm.155, de 26 de junio de 2014. Se trata de un procedimiento abierto, con tramitación ordinaria y presupuesto base de licitación de 3.223.441,10 euros, IVA excluido.

**Segundo.** Con fecha 4 de julio de 2014 y ante el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, [REDACTED] en representación de [REDACTED] presenta anuncio de recurso especial en materia de contratación y el escrito mismo de recurso contra el Pliego de cláusulas administrativas particulares del referido procedimiento. El mencionado Tribunal, por no ser competente para su resolución, remitió el original del recurso a la Secretaría General del Congreso de los Diputados, teniendo entrada con fecha de 14 de julio de 2014 en el Registro de Cortes Generales, identificado como registro del órgano de contratación, y presentándose en este mismo registro y en la misma fecha idéntico recurso, siquiera dirigido al Tribunal de Recursos Contractuales de las Cortes Generales (números de registro de entrada 151 y 153, respectivamente).



## CORTES GENERALES

---

**Tercero.** El recurso ha sido trasladado a este Tribunal mediante escrito del Secretario General del Congreso de los Diputados de fecha 24 de julio de 2014, con entrada en el Registro del Tribunal, de 25 de julio de 2014, en cuya virtud se comunica el acuerdo adoptado por la Mesa del Congreso de los Diputados en su reunión del día 23 de julio, por el que remite a este Tribunal el recurso presentado, acompañado del expediente administrativo y del correspondiente informe a que se refiere el artículo 46.2 del Texto Refundido de la Ley del Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre (en adelante TRLCSP). Asimismo se comunica el siguiente acuerdo adoptado por la Mesa del Congreso de los Diputados en la misma reunión:

“Al amparo de lo previsto en el art. 72.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y con el objeto de asegurar la eficacia de la resolución del recurso que pudiera recaer, suspender el procedimiento de adjudicación para la contratación de la prestación del servicio de Agencias de Viajes de las Cortes Generales y del Congreso de los Diputados hasta la resolución del recurso por parte del Tribunal de Recursos Contractuales de las Cortes Generales.

Ello no obstante, de acuerdo con lo dispuesto en el apartado 4 del artículo 43 del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, el plazo concedido para la presentación de proposiciones por los interesados finaliza el 1 de agosto de 2014. Todo ello sin perjuicio de que tras la resolución del recurso, y en función del fallo, pueda acordarse la apertura de un nuevo plazo para dicha presentación, del que se dará la publicidad oportuna. Publicar en el Boletín Oficial del Estado, así como en el Perfil del Contratante”.

**Cuarto.** El Tribunal de Recursos Contractuales de las Cortes Generales, en sesión del día 30 de julio de 2014, adoptó los siguientes acuerdos:

- admitir a trámite dicho recurso, comunicándolo al recurrente y al órgano de contratación.

- tomar conocimiento del acuerdo adoptado por la Mesa del Congreso de los Diputados, en su reunión de 23 de julio, de suspender el procedimiento de adjudicación para la contratación de la prestación del servicio de Agencia de Viajes de las Cortes Generales y del Congreso de los Diputados hasta la resolución del recurso por parte del Tribunal de Recursos Contractuales de las Cortes Generales.

- A los efectos de que el expediente de contratación remitido por el órgano de contratación al Tribunal pueda completarse con la identificación de los licitadores que permita dar cumplimiento al trámite previsto en el apartado 3 del artículo 46 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, recabar del órgano de contratación la remisión de la



## CORTES GENERALES

---

relación y datos de contacto de los licitadores en el procedimiento, tan pronto como puedan ser conocidos por dicho órgano.

- delegar en el Secretario del Tribunal la adopción de los actos de dirección del procedimiento que permitan el desarrollo de los trámites de instrucción procedentes.

**Quinto.** Recibida del órgano de contratación, con fecha 5 de agosto de 2014, relación de los licitadores en el procedimiento, el Secretario del Tribunal, en virtud de la delegación conferida por éste, dio traslado a aquéllos, en la misma fecha, del recurso especial en materia de contratación interpuesto por [REDACTED] otorgándoles un plazo de cinco días hábiles para que, si lo estimasen oportuno, formularsen las alegaciones que a su derecho conviniesen. La empresa [REDACTED] [REDACTED] presentó en plazo alegaciones.

### FUNDAMENTOS DE DERECHO

**Primero.** El recurso interpuesto contiene dos motivos de impugnación del Pliego de cláusulas administrativas particulares de que se trata, referidos a dos concretos criterios de valoración de las ofertas contenidos en la cláusula decimotercera, ambos clasificados entre los criterios cuya cuantificación depende de un juicio de valor. Dichos criterios son:

- *“Existencia de oficinas propias (no subcontratadas o gestionadas por empresas mayoristas) en aeropuertos y estaciones de ferrocarril, en particular en el aeropuerto Adolfo Suárez Madrid-Barajas y estaciones de AVE- 4 puntos”.*
- *“Mejoras ofrecidas, no incluidas en apartados anteriores, que supongan un servicio adicional de interés para el Congreso de los Diputados, especialmente si contribuyen al proceso de modernización tecnológica de la Administración Parlamentaria – 8 puntos”.*

El reproche que dirige el recurrente al primero de los criterios citados se centra en realidad, como se desprende con claridad de la redacción del recurso en este punto, no en la totalidad del mismo, sino en la referencia particular a la existencia de oficinas propias en el aeropuerto Adolfo Suárez Madrid-Barajas.



## CORTES GENERALES

---

En síntesis, alega el recurrente que la inclusión de este criterio entre los susceptibles de valoración es limitativo de la libre competencia y discriminatorio y además innecesario. Sería restrictivo de la libre competencia, por cuanto la existencia de agencia de viajes en el aeropuerto Adolfo Suárez Madrid-Barajas es el resultado de la oportuna concesión efectuada por la Agencia Española de Navegación Aérea, por lo que la empresa concesionaria, potencial licitadora en el procedimiento regido por el Pliego cuestionado, se vería favorecida frente a los demás interesados, siendo la única, a juicio del recurrente, que pudiese optar a los cuatro puntos establecidos para este criterio de valoración. Además, se trataría, según el recurrente, de un criterio sin razón de ser, y ello tanto por ser "obsoleto", dadas las posibilidades que ofrecen hoy día las nuevas tecnologías, como por las propias previsiones del Pliego de Prescripciones Técnicas de este procedimiento referidas a las exigencias de uso del billete electrónico, de horario de prestación del servicio en la oficina del Congreso de los Diputados (más amplio que el convencional, en los días de sesión plenaria) y de existencia de un servicio de emergencias con asistencia 24 horas los 365 días del año, previsiones que convertirían en innecesaria la inclusión del criterio de valoración reseñado.

En relación con el segundo criterio impugnado, considera el recurrente que la previsión de mejoras por referencia a que "*supongan un servicio adicional de interés para el Congreso de los Diputados*" no refleja el grado de determinación exigible para conocer las que puedan ofrecerse y su valoración, quedando al arbitrio de los licitadores su presentación, lo que sería contrario a los principios de transparencia, igualdad de trato y no discriminación.

Las alegaciones sobre ambos motivos de impugnación se completan con la manifestación del recurrente conforme a la cual estima infringidos los artículos 1 y 139 del TRLCSP, así como, en relación a las mejoras, el artículo 147 del mismo texto normativo, y la cita de determinadas resoluciones del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, informe de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa y Sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

Concluye el recurrente solicitando de este Tribunal resuelva "anular el contenido de la cláusula 13ª de los citados pliegos."

El órgano de contratación, por su parte, en el informe remitido a este Tribunal, se opone, con la salvedad que se expondrá, a los motivos de impugnación del recurrente, mediante una amplia exposición guiada por los parámetros de racionalidad y proporcionalidad como premisas de su argumentación.



## CORTES GENERALES

---

Por lo que se refiere en concreto al criterio relativo a la *“existencia de oficinas propias (no subcontratadas o gestionadas por empresas mayoristas) en aeropuertos y estaciones de ferrocarril, en particular en el aeropuerto Adolfo Suárez Madrid-Barajas y estaciones de AVE”*, el órgano de contratación defiende su razón de ser, sobre la base de la utilidad de la atención personal, que no puede considerarse *“obsoleta”* ni ha sido eliminada ni mucho menos por las modernas herramientas tecnológicas, como lo muestran, entre otros datos, las propias normas europeas y nacionales en el sector de las nuevas tecnologías (que no prescinden de medios de contacto alternativos a los electrónicos) o la frecuencia de la inclusión de este tipo de criterios en pliegos de contratación pública, así como sobre la base de la complementariedad que las oficinas contempladas en el criterio impugnado ofrecería como servicio de atención de incidencias, respecto de las restantes previsiones contempladas en el pliego de prescripciones técnicas del procedimiento, toda vez además que el servicio licitado es un servicio integral de agencia de viajes y no exclusivamente de emisión de billetes. El criterio comentado se revela así como un criterio racional, tanto más cuanto se configura como de valoración y no de solvencia, y además proporcional, dado que el peso que se le atribuye en la puntuación (4 % del total de la valoración) no es excesivo ni decisivo y es uno más entre diversos criterios de valoración contenidos en los pliegos.

También se opone el órgano de contratación al reproche atinente a la limitación de la libre competencia, observando que el criterio impugnado, aunque particularizado por la referencia al aeropuerto de Madrid, tiene un contenido más amplio (existencia de oficinas en *“aeropuertos y estaciones de ferrocarril”*), por lo que permite una graduación de la puntuación, abierta a los de los distintos licitadores en función de sus circunstancias, sin que sea exacto deducir como conclusión automática la atribución de la puntuación máxima únicamente a la empresa concesionaria en el aeropuerto citado. Precisa en su informe el órgano de contratación que *“solo se hubiera producido ese efecto restrictivo de la competencia y discriminatorio si la exigencia de oficina se hubiera limitado solo a ese concreto aeropuerto y hubiera figurado como requisito de solvencia y no como criterio de valoración”*. No obstante lo cual, el informe del órgano de contratación concluye con una manifestación de que *“el mencionado criterio pueda considerarse discriminatorio o restrictivo de la competencia”*, aceptando en consecuencia la pretensión del recurrente en este punto.

Por lo que se refiere al segundo criterio impugnado (*“Mejoras ofrecidas, no incluidas en apartados anteriores, que supongan un servicio adicional de interés para el Congreso de los Diputados, especialmente si contribuyen al proceso de*



## CORTES GENERALES

---

*modernización tecnológica de la Administración Parlamentaria*) entiende el órgano de contratación que está suficientemente determinado, de un lado, por la referencia al objetivo de la contribución "al proceso de modernización tecnológica de la Administración parlamentaria" al que se asocian de modo "especial" las mejoras, objetivándose de este modo, y de otro, porque las mismas podrían deducirse del contenido de los pliegos, a través de un razonamiento lógico inverso, por diferencia con los requisitos exigidos en los mismos. A la racionalidad del criterio se sumaría su proporcionalidad, por no ser excesiva la puntuación que se le asigna (8 de 20 puntos atribuibles a los criterios cuantificables mediante un juicio de valor).

Admite el órgano de contratación la amplitud de los términos con que se formula el criterio, pero ello formaría parte de la naturaleza de las mejoras, en cuanto expresión de "aportaciones a iniciativa de los licitadores que completan la prestación", o, en otros términos, de "un plus sobre la valoración de los elementos fijos del sistema", resultando por otro lado difícil fijar *a priori* las mejoras concretas que deberían ofrecer los licitadores, por depender de las herramientas tecnológicas de que disponga cada uno de ellos.

Finalmente, las alegaciones presentadas por [REDACTED] se centran en el primer motivo de impugnación del recurso, esgrimiendo tres argumentos: según el primero de ellos, aunque, en efecto, la existencia de agencias de viajes en aeropuertos y estaciones de ferrocarril sean el resultado de una concesión administrativa, ésta se produce a través de una licitación a la que libremente podría haberse presentado cualquier empresa, por lo que el criterio impugnado no puede considerarse limitativo de la libre competencia; en segundo lugar, la puntuación atribuida a este criterio (4 sobre un máximo de 100 puntos) no sería determinante del resultado de la adjudicación, existiendo otros criterios susceptibles de valoración; por último, la existencia de oficinas propias en aeropuertos y estaciones de ferrocarril supone un valor añadido de efectividad y calidad en la atención al viajero, no obstante el alto coste operativo que representa.

**Segundo.** Las cuestiones suscitadas por el recurrente en torno al primer motivo de impugnación (el referido al criterio de la "*existencia de oficinas propias (...) en aeropuertos y estaciones de ferrocarril, en particular en el aeropuerto Adolfo Suárez Madrid-Barajas y estaciones de AVE – 4 puntos*") son, por lo tanto, dos: la ausencia de razón de ser o necesidad de tal criterio, lo que se referiría a una falta de idoneidad del mismo desde el punto de vista de las necesidades que el servicio licitado pretende



## CORTES GENERALES

---

satisfacer; y la limitación de la libre competencia y discriminación que tal criterio produciría.

Sobre la primera cuestión, este Tribunal, desde la consideración primaria de ser la entidad contratante, la facultada para apreciar las necesidades a satisfacer con el contrato, correspondiendo a la misma la determinación del objeto del mismo, en el marco de lo dispuesto por los artículos 22 y 86 del TRLCSP y de los principios que rigen la adjudicación conforme a este cuerpo legal, estima que la inclusión entre los criterios de valoración de las ofertas, en concreto entre aquéllos cuya cuantificación depende de un juicio de valor, en el procedimiento para la adjudicación del contrato para la prestación del servicio de agencia de viajes de las Cortes Generales y del Congreso de los Diputados, de un criterio que permite valorar la existencia de oficinas en aeropuertos y estaciones de ferrocarril no puede tacharse de obsoleto e innecesario. A este respecto, las previsiones del pliego de prescripciones técnicas que rige la licitación en cuestión referentes a la localización primaria de la prestación del servicio de agencia de viajes, que se sitúa en la sede del Congreso de los Diputados, al horario de prestación de dicho servicio, a la disponibilidad de un servicio de emergencia con atención 24 horas los 365 días del año y al uso del billete electrónico (apartados 2, 4 y 7 del mencionado pliego) no desproveen de idoneidad al criterio de valoración relativo a la existencia de oficinas propias en aeropuertos y estaciones de ferrocarril, que debe reputarse plasmación de un propósito de mayor exigencia en el nivel de prestación de servicio, desde la óptica, ampliamente desarrollada en el informe del órgano de contratación, del valor atribuido a la atención personal, que las nuevas tecnologías, aun con todas sus posibilidades, no han eliminado, tanto más en el contexto de unos destinatarios de este servicios, como son los Diputados y Senadores, obligados a constantes desplazamientos en todo el territorio nacional y afectados por numerosos compromisos de viajes oficiales.

Queda por examinar, desde el punto de vista examinado, el de su idoneidad, si el criterio en cuestión guarda una vinculación directa con el objeto del contrato, supuesto en el que resultaría admisible como criterio de valoración, o remite a circunstancias sin tal vinculación, supuesto en el que no podría utilizarse como tal criterio de valoración. La cuestión deriva de la exigencia legal contemplada en el artículo 150.1 del TRLCSP, conforme al cual *"Para la valoración de las proposiciones y la determinación de la oferta económicamente más ventajosa deberá atenderse a criterios directamente vinculados al objeto del contrato (...)"*, mencionándose a continuación *ad exemplum*, entre otros, *"la calidad"*. No resulta dudoso, a juicio de este Tribunal, que la atención



## CORTES GENERALES

---

personal dispensable a través de oficinas en aeropuertos y estaciones de ferrocarril constituye un *plus* de exigencia en el nivel de "calidad" de la prestación del servicio licitado, y, por ello, ha de afirmarse la vinculación directa de este criterio con el objeto del contrato y su susceptibilidad para servir de pauta de valoración.

**Tercero.** No basta, sin embargo, con la idoneidad del criterio examinado, tanto por su congruencia con las necesidades que el contrato licitado pretende satisfacer como por su vinculación directa con el objeto del mismo, sino que el mismo debe también respetar los principios que rigen la adjudicación, entre ellos, el de igualdad de trato y no discriminación. En este sentido, el recurrente alega que estos principios se habrían visto menoscabados por aquel criterio.

Para examinar esta alegación hay que partir de la posición central que estos principios ocupan en el sistema de las Directivas comunitarias sobre la contratación pública y en el Derecho español sobre la misma materia.

Así, en concordancia con las Directivas comunitarias, el artículo 1 del TRLCSP establece que dicha Ley "tiene por objeto regular la contratación del sector público a fin de garantizar que la misma se ajusta a los principios de libertad de acceso a las licitaciones, publicidad y transparencia de los procedimientos, y no discriminación e igualdad de trato entre los candidatos (...)", principios reiterados en el artículo 139, conforme al cual "los órganos de contratación darán a los licitadores y candidatos un tratamiento igualitario y no discriminatorio y ajustarán su actuación al principio de transparencia".

Se trata de principios aplicables en todos los contratos del sector público (también en los no sujetos a regulación armonizada, como es el caso considerado), respecto de los cuales es apreciable el realce que las Directivas comunitarias han propiciado en el Derecho español de contratación pública, reflejado en su plasmación explícita a partir de la Ley de Contratos del Sector Público de 2007 y en la jurisprudencia del Tribunal Supremo (verbigracia, ss. de 17 de octubre de 2007 --"entre los principios esenciales que rigen la contratación administrativa, está el de igualdad de acceso entre las distintas empresas dedicadas a la contratación pública, y, por tanto, el procedimiento de contratación tiende a garantizar el interés público, mediante la articulación de tres principios cardinales de licitación: el principio de publicidad, el principio de libre competencia y el principio de igualdad de oportunidades"-, 16 de febrero de 2010 y 13 de octubre de 2011), pero el respeto o la vulneración de tales principios deben enjuiciarse en cada caso concreto a la luz del



## CORTES GENERALES

---

conjunto de circunstancias concurrentes, pues, parafraseando la doctrina del Tribunal Constitucional sobre el principio de igualdad consagrado en el art. 14 de la CE, aplicada en numerosísimos pronunciamientos ( entre ellos, citado por el resumen que incluye, el Auto de 12 de julio de 2007), no toda desigualdad de trato normativo (o, cabe decir, reflejada en los pliegos de un procedimiento de contratación, como "ley" del contrato) supone una infracción del mandato contenido en el art. 14 de la CE (o del principio de igualdad de trato y no discriminación recogidos en los artículos 1 y 139 del TRLCSP), sino sólo las desigualdades no fundadas en criterios objetivos y razonables o las que originen consecuencias desproporcionadas respecto a la finalidad perseguida, con resultados excesivamente gravosos o desmedidos. En este sentido, entre las numerosas sentencias del TJUE que hacen aplicación del principio de igualdad de trato en materia de contratación pública, cabe citar la sentencia de 17 de septiembre de 2002, asunto C-513/1999, Concordia Bus Finland y otros, al afirmar, en el contexto fáctico enjuiciado, que "el hecho de que solo un número reducido de empresas (...) pudiera cumplir uno de los criterios aplicados (...) para determinar la oferta económicamente más ventajosa no puede, por sí solo, constituir una violación del principio de igualdad de trato" (apartado 85).

Como se ha señalado, el recurrente centra su impugnación en la referencia particular a la existencia de oficinas propias en el aeropuerto Adolfo Suárez Madrid-Barajas, motivándola en el hecho de que tales oficinas son el resultado de una concesión administrativa efectuada por el organismo público AENA, por lo que la empresa beneficiaria de la misma, en cuanto potencial licitador en el procedimiento en cuestión, resultaría favorecida frente a otros licitadores, y sólo ella podría optar a la puntuación máxima fijada en los pliegos para este criterio. En apoyo de esta alegación, cita, además de diversas sentencias del TJUE que se hacen eco del principio de igualdad de trato en materia de contratación administrativa, la resolución 470/2013, de 23 de octubre, del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales. Esta resolución trae causa justamente de un recurso del mismo recurrente, interpuesto contra un pliego de prescripciones técnicas en una licitación promovida por un Departamento ministerial para la contratación de un servicio de gestión de viajes. En este asunto, en el que el mencionado pliego incluía una exigencia de que la agencia que resultase adjudicataria dispusiese de oficina en el aeropuerto de Barajas, el Tribunal citado, aun cuando la Administración reconoció anticipadamente la pretensión del recurrente, declaró lo siguiente: " (...) de no haberse modificado los pliegos en el sentido en que indica el órgano de contratación, este Tribunal se habría visto obligado a reconocer la existencia de una cláusula de contenido claramente contrario a los principios de libre concurrencia



## CORTES GENERALES

---

y de no discriminación consagrados en los artículos 1 y 139 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, al exigirse acreditar tener abierta oficina en el Aeropuerto de Barajas, circunstancia cuyo cumplimiento no depende, en exclusiva, de la voluntad de cada uno de los licitadores potenciales sino de la voluntad de un tercero como es la Entidad Pública Empresarial AENA-AEROPUERTOS”.

Ahora bien, entre el supuesto examinado en la citada resolución y el analizado en la presente, a pesar de la similitud derivada de estar involucrada en ambos una licitación para un servicio de agencia de viajes y contemplarse el hecho de disponer de oficina en el aeropuerto de Madrid, hay una clara diferencia. En el primero, este hecho se incluye como exigencia en el pliego de prescripciones técnicas, y esta configuración produce directamente un resultado contrario a los principios de no discriminación y libre concurrencia, como declaró el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, mientras en el caso presente, se configura como criterio de valoración, entre otros, incluido además como parte de una formulación más amplia, que contiene dos declaraciones: una general (“*existencia de oficinas propias (...) en aeropuertos y estaciones de ferrocarril*”) y otra específica, precedida de la expresión “*en particular*” (existencia de oficinas propias “*en el aeropuerto Adolfo Suárez Madrid-Barajas y estaciones de AVE*”). De esta configuración no sólo no se deriva como conclusión automática (apuntada por el recurrente) que sólo una empresa, la adjudicataria de la correspondiente concesión en el aeropuerto de Madrid, pueda acceder a la puntuación máxima, pues, como afirma el órgano de contratación, al insertarse la referencia al citado aeropuerto en un criterio de contenido más amplio, no puede descartarse *a priori* una graduación de la puntuación, abierta a los de los distintos licitadores en función de sus circunstancias, sino que tampoco puede extraerse como conclusión que el criterio de que se trata, en su formulación completa, resulte *per se* en una infracción de los principios de igualdad de trato y libre concurrencia.

Ciertamente la ocupación de espacios públicos, como es el caso de los aeroportuarios y estaciones de ferrocarril, está sujeta a la oportuna concesión por el organismo público competente, lo que otorga a las empresas concesionarias una cierta ventaja competitiva en un proceso de licitación como el presente en el que se valora (no se exige) tal circunstancia. Ahora bien, tal ventaja no puede considerarse lesiva del principio de igualdad de trato, al menos en los términos de la declaración con la que principia la cláusula en cuestión (“*existencia de oficinas propias (...) en aeropuertos y estaciones de ferrocarril*”), dada la generalidad de dicha declaración, puesta en conexión con las necesidades de un servicio que pretende atender desplazamientos de



## CORTES GENERALES

---

los Diputados en todo el territorio nacional y muy variados compromisos de viajes oficiales. La potencial ventaja competitiva que puede acompañar a ciertos licitadores, en cuanto beneficiarios de las correspondientes concesiones, obtenidas a su vez (como recuerda uno de los interesados en sus alegaciones) de forma competitiva, a través de las oportunas licitaciones, resulta pues razonable y, además, no se trata de una ventaja desproporcionada o desmedida, dada la puntuación que se le asigna en la valoración (hasta 4 puntos, de un máximo de 20, de los atribuibles a los criterios cuantificables mediante un juicio de valor, a su vez de un total de 100 puntos, respecto al conjunto de criterios evaluables).

Ahora bien, la cláusula en cuestión contiene, como decíamos, además de una declaración general, otra específica, referida a la existencia de oficinas en el aeropuerto Adolfo Suárez Madrid-Barajas y estaciones de AVE, precedida de la expresión “*en particular*”, con lo que a la prima, razonable y no desproporcionada, que puede resultar para determinadas empresas de la declaración general examinada, se añade una sobreprima para alguna o algunas de ellas, como consecuencia de una particularización que es justamente la que este Tribunal no considera justificada y, por tanto, reputa contraria a los principios de igualdad de trato y libre competencia.

En consecuencia, por las razones expuestas, procede declarar la nulidad del inciso del criterio examinado que reza: “en particular en el aeropuerto Adolfo Suárez Madrid-Barajas y estaciones de AVE”.

**Cuarto.** El segundo motivo de impugnación del recurrente se refiere al siguiente criterio: “*Mejoras ofrecidas, no incluidas en apartados anteriores, que supongan un servicio adicional de interés para el Congreso de los Diputados, especialmente si contribuyen al proceso de modernización tecnológica de la Administración Parlamentaria – 8 puntos*”.

Procede a este respecto recordar, además de los artículos 1 y 139 del TRLCSP, ya citados, el artículo 147 del mismo texto, referido específicamente a las “variantes o mejoras”, cuyos dos primeros apartados establecen lo siguiente:

*“1. Cuando en la adjudicación hayan de tenerse en cuenta criterios distintos del precio, el órgano de contratación podrá tomar en consideración las variantes o mejoras que ofrezcan los licitadores, siempre que el pliego de cláusulas administrativas particulares haya previsto expresamente tal posibilidad.*”



## CORTES GENERALES

---

*2. La posibilidad de que los licitadores ofrezcan variantes o mejoras se indicará en el anuncio de licitación del contrato precisando sobre qué elementos y en qué condiciones queda autorizada su presentación”.*

La exigencia, respecto a las variantes o mejoras, de su expresa previsión en el pliego de cláusulas administrativas particulares y de la predeterminación de los “elementos” y “condiciones” sobre y conforme a las cuales puedan presentarse aquéllas, no es sino una concreción de las exigencias derivadas del principio de transparencia, en cuanto principio esencial y a la vez instrumental respecto del de igualdad de trato y no discriminación, que recogen tanto las Directivas comunitarias en materia de contratación pública como el TRLCSP en sus artículos 1 y 139, citados. La importancia de dicho principio es patente en la jurisprudencia del TJUE. Cabe citar, en particular, las sentencias de 25 de abril de 1996, asunto C-87/94, Comisión/Bélgica (con referencia a la admisibilidad de variantes, apartado 89), 12 de diciembre de 2002, asunto C-470/1999, Universale Bau y otros (apartado 98), 16 de octubre de 2003, asunto C-421/01, Traunfellner/Asfinag (referencia a la admisibilidad de variantes, apartados 27 a 29), 29 de abril de 2004, asunto C-496/99 P, Comisión/CAS Succhi di Frutta (apartado 111), 24 de noviembre de 2005, asunto C-331/04, ATI EAC y Viaggi di Maio/ ACTV Venezia (apartados 24 y 32) y 24 de enero de 2008, asunto C-532/06, Lianakis/Alexandroupolis (apartados 36 a 45). Conforme a esta jurisprudencia, del principio de igualdad de trato y su correlato, el principio de transparencia, deriva la exigencia de previsión en el pliego de condiciones de los criterios de adjudicación conforme a los cuales deba determinarse la oferta económicamente más ventajosa, y esta exigencia comporta que los potenciales licitadores conozcan, en el momento de preparar sus ofertas, todos los factores que la entidad adjudicadora tomará en consideración para seleccionar la oferta económicamente más ventajosa y la importancia relativa de los mismos.

Estas consideraciones son trasladables al contexto del Derecho español en la materia, tanto en lo que refiere con carácter general a los criterios de valoración en su conjunto, en virtud de lo dispuesto en los artículos 1 y 139, citados, del TRLCSP, así como en los apartados 2 y 4 del artículo 150 del mismo cuerpo legal (“ (...) 2. Los criterios que han de servir de base para la adjudicación del contrato se determinarán por el órgano de contratación y se detallarán en el anuncio, en los pliegos de cláusulas administrativas particulares o en el documento descriptivo.(...) 4. Cuando se tome en consideración más de un criterio, deberá precisarse la ponderación relativa atribuida a cada uno de ellos, que podrá expresarse fijando una banda de valores con una amplitud



## CORTES GENERALES

---

*adecuada (...)*”), como en lo que se refiere en particular a las mejoras, en virtud de lo dispuesto en el artículo 147 del TRLCSP, citado, más inequívoco si cabe, por su referencia explícita a los *“elementos”* y *“condiciones”* que necesariamente debe precisar el órgano de contratación en los pliegos.

Esta línea argumental, con concreta aplicación a las condiciones de admisibilidad de variantes o mejoras en los procedimientos de contratación pública, es seguida tanto por la Junta consultiva de Contratación administrativa (en particular, informe 59/09, de 26 de febrero de 2010 -“se considerarán variantes o mejoras admisibles las que estén previstas con el suficiente grado de identificación en los pliegos (...), guarden relación directa con el objeto del contrato y se establezca la forma en que incrementarán la valoración de la oferta que las contenga”-), como por el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales en una ya nutrida serie de resoluciones (entre otras con declaraciones sobre insuficiente determinación de las mejoras, 189/2011, 284/2011, 301/2011, 16/2012, 69/2012, 57/2013, 97/2013, 514/2013 o 133/2014).

Por lo expuesto, el Tribunal comparte la apreciación del recurrente de que la cláusula del Pliego en cuestión referente a las mejoras no ofrece el grado de determinación suficiente conforme a los preceptos legales citados. Desde luego, dicha cláusula, como indica el informe del órgano de contratación, ofrece un grado de objetivación al vincular *“especialmente”* el concepto de *“servicio adicional de interés para el Congreso de los Diputados”* en que se cifran las mejoras, con *“el proceso de modernización tecnológica de la Administración Parlamentaria”*, pero es también evidente que la redacción de la cláusula no permite considerar agotadas en este objetivo las mejoras que puedan presentarse. El propio órgano de contratación así lo admite al reconocer la amplitud de los términos utilizados, justificándolo en una identificación de las mejoras, como concepto, con *“aportaciones a iniciativa de los licitadores que completan la prestación”*. Pero este entendimiento sólo puede plantearse en el plano especulativo, no en el normativo, en el que la predeterminación de los criterios de valoración es obligada, alcanzando esta obligación un mayor grado de exigencia si cabe en el caso de las mejoras, por cuanto su admisibilidad se condiciona a la previa concreción en los pliegos de los *“elementos”* sobre los que puedan versar y sus *“condiciones”*, de conformidad con lo establecido en el artículo 147.2 del TRLCSP, pudiéndose precisar su ponderación a través de *“una banda de valores con una amplitud adecuada”* (art. 150.4), aplicable bien para el conjunto del criterio o desglosada entre sus distintos elementos (sobre ello pueden verse las consideraciones de las sentencias



## CORTES GENERALES

---

del TJUE de 24 de noviembre de 2005, asunto C-331/04, y de 24 de enero de 2008, asunto C-532/06, antes citadas).

En consecuencia, por las razones expuestas y dados los términos en los que se formula, procede declarar la nulidad de la cláusula de valoración referida a “Mejoras ofrecidas, no incluidas en apartados anteriores, que supongan un servicio adicional de interés para el Congreso de los Diputados, especialmente si contribuyen al proceso de modernización tecnológica de la Administración Parlamentaria – 8 puntos”.

**Quinto.** A la vista de lo expuesto, el Tribunal acoge en parte las alegaciones del recurrente y, de su concreta pretensión (“anular el contenido de la cláusula 13ª de los citados pliegos”), la acepta parcialmente, habiéndose de limitar la presente resolución a la declaración de nulidad de los extremos que se han precisado.

Por todo lo anterior,

**VISTOS** los preceptos legales de aplicación,

**ESTE TRIBUNAL**, en sesión celebrada en el día de la fecha, **ACUERDA**:

**Primero.** Estimar parcialmente el recurso interpuesto por ██████████ en representación de ██████████ contra el Pliego de cláusulas administrativas particulares del procedimiento abierto para la adjudicación del contrato para la prestación del servicio de Agencia de Viajes de las Cortes Generales y del Congreso de los Diputados, declarando la nulidad, respecto de los criterios de valoración cuya cuantificación depende de un juicio de valor establecidos en la cláusula 13ª del citado Pliego, de los siguientes extremos: del inciso del primero de dichos criterios que reza “en particular en el aeropuerto Adolfo Suárez Madrid-Barajas y estaciones de AVE”, y del criterio referido a “Mejoras ofrecidas, no incluidas en apartados anteriores, que supongan un servicio adicional de interés para el Congreso de los Diputados, especialmente si contribuyen al proceso de modernización tecnológica de la Administración Parlamentaria – 8 puntos”.

**Segundo.** Declarar que no se aprecia la concurrencia de mala fe o temeridad en la interposición del recurso, por lo que no procede la imposición de la sanción prevista en el artículo 47.5 del TRLCSP.



## CORTES GENERALES

---

Esta resolución es definitiva en la vía administrativa. Contra la misma sólo cabrá interponer recurso contencioso-administrativo, ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, en el plazo de dos meses, conforme a lo dispuesto en el artículo 49.1 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público y en el artículo 3.2 de la Resolución de 21 de diciembre de 2010, de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado, por la que se crea el Tribunal de Recursos Contractuales de las Cortes Generales (publicada en el BOE, de 25 de enero de 2011) así como en los artículos 12.1 c) y 46 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

  
Manuel Guillermo Altava Lavall

  
Julio Villarrobiz Mediarilla.

  
Eugenio de Santos Canalejo.