



CORTES GENERALES

RESOLUCION DEL TRIBUNAL DE RECURSOS CONTRACTUALES DE LAS CORTES GENERALES

(Procedimiento de adjudicación del contrato de servicios de impresión, diseño, producción y actividades conexas en relación con las publicaciones de las Cortes Generales)

En el Palacio del Congreso de los Diputados, a 15 de junio de 2016

VISTO el recurso interpuesto por doña [REDACTED] en representación de [REDACTED] [REDACTED] contra el acuerdo de la Mesa del Congreso de los Diputados, adoptado en su reunión del día 12 de abril de 2016, de exclusión de la referida empresa en el lote I del procedimiento para la adjudicación del contrato de servicios de impresión, diseño, producción y actividades conexas en relación con las publicaciones generales de las Cortes Generales, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. En virtud de sendos acuerdos de la Mesa del Congreso de los Diputados, en su reunión de 14 de septiembre de 2015, y de la Mesa del Senado, en su reunión de 29 de septiembre de 2015, con posterior ratificación en reunión conjunta de 17 de febrero de 2016, fue convocado procedimiento para la adjudicación del contrato de servicios de impresión, diseño, producción y actividades conexas en relación con las publicaciones generales de las Cortes Generales, publicándose el anuncio de la convocatoria en el Boletín Oficial del Estado número 245, de 13 de octubre de 2015. De la misma fecha es la publicación en el Boletín Oficial de las Cortes Generales del pliego de cláusulas administrativas particulares (PCA) y del de prescripciones técnicas (PPT) de dicho procedimiento (BOCG, Sección Cortes Generales, serie B, núm. 152, de 13 de octubre de 2015), que aparecen también publicados en el perfil del contratante.

Segundo. Se trata de un procedimiento abierto, con tramitación ordinaria y división del objeto en cinco lotes, de los que el lote I se describe en la cláusula 1.^a 4. en los siguientes términos:

“Lote I: Impresión de libros institucionales de las Cortes Generales.

I.1. Trabajos Parlamentarios (aproximadamente 2/3 títulos por año. Vide Pliego de prescripciones técnicas).



CORTES GENERALES

I.2. *Libros Institucionales (Composición de las Cortes Generales; Reglamentos del Congreso de los Diputados y del Senado; Informes o Estudios de órganos de Cortes Generales; Catálogo de Publicaciones del Congreso de los Diputados/Cortes Generales). Otras ediciones (2/5, de periodicidad variable —anual en algunos casos: Catálogo—; o bien bianual o una edición cada cuatro años —Composición de las Cortes Generales, Reglamentos del Congreso y del Senado—. Vide Pliego de prescripciones técnicas).*

I.3. *Libros homenaje a ponentes constitucionales u otros parlamentarios o políticos eximios, (1/2 por año, aproximadamente. Vide Pliego de prescripciones técnicas).*

I.4. *Libros de Seminarios, Jornadas, Simposios y otros eventos de Cortes Generales. Incluye libros de la Asociación de Ex-Parlamentarios, u otros. (2/4 por año, aproximadamente. Vide Pliego de prescripciones técnicas).*

I.5. *Obras de la Colección Historia del Parlamentarismo (2/4 por año, aproximadamente. Vide Pliego de prescripciones técnicas).*

I.6. *Edición del Volumen V último de «Discursos de S.M. el Rey D. Juan Carlos. 2006-2014». (Vide Pliego de prescripciones técnicas).*

I.7. *Otras ediciones a instancia de las Cámaras y sus Órganos, y de la Junta Electoral Central. (2/4 por año. Vide Pliego de prescripciones técnicas).”*

El presupuesto base de licitación se consigna en la cláusula 1ª. 5. del PCA, de la que se extractan, en lo que interesa a la presente resolución, los siguientes términos:

“1.ª 5. Presupuesto base de licitación.

1.ª 5.1. Presupuesto máximo. El presupuesto máximo de licitación para cada lote es el siguiente:

Lote I:

- Máximo para 2016 (doce meses) 67.307,69 € (más el 4% del IVA, 2.692,31 €)

Total, incluido IVA: 70.000,00 €.

- Máximo para 2017 (doce meses) 67.307,69 € (más el 4% del IVA, 2.692,31 €)

Total, incluido IVA: 70.000,00 €.

- Máximo para 2018 (doce meses) 67.307,69 € (más el 4% del IVA, 2.692,31 €)



CORTES GENERALES

Total, incluido IVA: 70.000,00 €.

Total del lote para la duración inicial del contrato (2016-2017-2018) 201.923,08 € (IVA del 4%: 8.076,92 €); Total, IVA incluido: 210.000,00 €.”

(...)

1.ª 5.2. Presupuesto de licitación y valor estimado del contrato.

(...)

Los presupuestos de cada lote se estiman sobre la totalidad de los productos de cada uno de ellos (...) y comprende el coste estimado de la totalidad de productos de cada lote, sin perjuicio de las ampliaciones que pudieran acordarse previa la habilitación presupuestaria correspondiente, si justificadamente así procediera a criterio del Congreso de los Diputados”.

A su vez, de la cláusula 2ª.3. Sobre «3», se extracta el siguiente texto:

“Sobre «3» Documentación de la propuesta económica (criterios evaluables mediante fórmulas).

Conforme a los modelos, por lotes, que se adjuntan como Anexo I, en este sobre se contendrá: a) hoja resumen de la totalidad de la oferta por lote; y b) pormenorizadamente se expresarán, en euros, los precios ofertados por cada producto del lote, (...) y por el lote o lotes a los que se licite,

(...)

El o los adjudicatarios se obligarán a realizar los servicios objeto del concurso a los precios unitarios ofertados para cada tipo de producto y para cada lote, con el límite presupuestado para cada lote, de forma sucesiva cuando el Congreso de los Diputados, como responsable de las Publicaciones de Cortes Generales, lo solicite, sin que la cuantía total del importe se defina con exactitud por estar subordinados los servicios a las necesidades de las Cortes Generales (...)”

Tercero. La oferta económica de la empresa [REDACTED] para el referido Lote I, en la primera versión de fecha 10 de noviembre de 2015, consigna, como “importe por la totalidad de los productos del lote I para el número máximo de reproducciones anuales”, la cantidad de 79.862,14 €, IVA no incluido (83.056,63 €, IVA incluido), y en la versión posterior de fecha 9 de febrero de 2016, formulada como consecuencia de la aclaración que le había sido solicitada respecto del sublote I.7, consigna, también como “importe por la



CORTES GENERALES

totalidad de los productos del lote I para el número máximo de reproducciones anuales”, la cantidad de 84.638,90 €, IVA no incluido (88.024,46, IVA incluido).

Cuarto. La Mesa de Contratación de este procedimiento, en su reunión de 5 de abril de 2016, acordó elevar a la Mesa de la Cámara propuesta de “declarar desierto el procedimiento para el lote I, al haber superado todas las ofertas el presupuesto máximo de licitación”, acordándolo así la Mesa de la Cámara en reunión de 12 de abril de 2016.

Quinto. Con fecha 13 de abril de 2016, le fue comunicado a la representante de la empresa [REDACTED] el acuerdo adoptado por la Mesa del Congreso de los Diputados en su reunión del día 12 de abril de 2016, de “excluir del Procedimiento, en lo que se refiere al Lote I, a la empresa que usted representa, por exceder su oferta el presupuesto base de licitación para dicho Lote, de acuerdo con lo establecido en el último párrafo de la cláusula 2ª.3 del Pliego de cláusulas administrativas que rige el procedimiento”.

Sexto. Con fechas 27 y 28 de abril de 2016, y números de entrada 26 y 33, respectivamente, en el Registro de las Cortes Generales, identificado como registro del órgano de contratación, fueron presentados por [REDACTED] en representación de la compañía [REDACTED] [REDACTED] anuncio de presentación de recurso y escrito de recurso especial en materia de contratación, contra el acuerdo de la Mesa del Congreso de los Diputados, adoptado en su reunión del día 12 de abril de 2016, de exclusión de la referida empresa en el lote I del procedimiento para la adjudicación del contrato referido.

Séptimo. El anuncio y el escrito de recurso fueron trasladados con fecha 28 de abril de 2016 al Tribunal de Recursos Contractuales de las Cortes Generales, en cuyo registro tuvieron entrada con fecha 29 de abril de 2016.

El Tribunal de Recursos Contractuales de las Cortes Generales, en sesión celebrada el día 5 de mayo de 2016, adoptó el siguiente acuerdo:

1. Admitir a trámite el recurso.
2. Considerando lo dispuesto en el artículo 46.2 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, reclamar al órgano de contratación el expediente administrativo.
3. Comunicar este acuerdo al recurrente y al órgano de contratación.

En la misma reunión el Tribunal acordó “delegar en el Secretario del Tribunal la adopción de los actos de dirección del procedimiento que permitiesen el desarrollo de los trámites de instrucción procedentes”.



CORTES GENERALES

Octavo. Con fecha de salida del Registro de las Cortes Generales de 13 de mayo de 2016, y de entrada en el del Tribunal, de 17 de mayo de 2016, el Tribunal recibe comunicación del acuerdo adoptado por la Mesa de la Diputación Permanente del Congreso de los Diputados, en su reunión de 11 de mayo de 2016, con el siguiente tenor:

- “1. En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 46.2 del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, remitir al Tribunal de Recursos Contractuales de las Cortes Generales el expediente administrativo acompañado del correspondiente informe que dicho artículo exige.
2. No procede la suspensión del procedimiento por pérdida de finalidad de esta medida, al estar concluido el procedimiento por haber quedado desierto.
3. Comunicar este acuerdo al recurrente.”

Noveno. Formulada en el escrito de recurso, solicitud de medida provisional consistente en la suspensión del procedimiento, el Tribunal, en reunión celebrada el día 25 de mayo de 2016, adoptó el siguiente acuerdo:

- “1. Considerando lo dispuesto en el artículo 46.3 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, desestimar la solicitud de medida provisional consistente en la suspensión del procedimiento, dado que, al haberse declarado desierto el procedimiento, la medida solicitada ha perdido su finalidad propia.
2. Comunicar este acuerdo al recurrente y al órgano de contratación.”

Décimo. El Secretario del Tribunal, en virtud de la delegación conferida por éste, dio traslado a los restantes licitadores, 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, formularan las alegaciones que a su derecho conviniesen, sin que se haya recibido contestación.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. La lectura de las alegaciones materiales del recurso desvela dos motivos de impugnación.

Mediante el primero de ellos y principal, rechaza la recurrente que su oferta económica en el lote I del procedimiento en cuestión haya excedido el presupuesto base de licitación, razón por la que ha sido excluida del procedimiento, y que, a juicio de la



CORTES GENERALES

recurrente, derivaría “de una confusión entre lo que propiamente es el presupuesto de licitación, que se refiere en puridad al importe total del contrato, y la división del mismo en anualidades”, siendo lo relevante que la oferta (como sería el caso de la excluida) no sobrepase el primero (que “es un concepto contractual”) y no cada una de las anualidades (que “es un concepto presupuestario”).

Al anterior argumento asocia la recurrente la suposición de que, no obstante la formulación de su oferta “atendiendo a la totalidad de los productos del lote I para el máximo posible de reproducciones anuales”, “en cada anualidad obviamente no se encargarían todos esos productos”, pagaderos en función de precios unitarios, lo que, según la recurrente, haría “imposible superar el importe de cada anualidad”.

El segundo motivo de impugnación se refiere a la “indeterminación” de que adolecería el PCA en cuanto no concretaría “con exactitud el número de trabajos que deben realizarse en cada anualidad”, motivo que la recurrente enlaza con el de “indeterminación en la forma en que los licitadores deben formular las ofertas”, que resultaría de verse obligado el licitador “a expresar los precios de cada producto del lote y a continuación a totalizar el lote, y todo ello desconociendo que trabajos se le iban a encargar en cada anualidad”. Según la recurrente “si se desconocen cuantos trabajos se van a encargar en cada anualidad, resulta de todo punto imposible articular una oferta que cumpla con el criterio finalmente adoptado por el órgano de contratación, y ello por cuanto:

- Si se totaliza sin determinar los precios unitarios por producto, la oferta será rechazada.
- Si solo se expresan los precios unitarios, que sería la forma normal de establecer las ofertas en el pliego, la oferta también podría verse rechazada por incumplir la obligación de totalizar.”

En definitiva, según la recurrente, “procedería interpretar el pliego” en el sentido de que su oferta “no excede del presupuesto de licitación”, conclusión de la que deriva su solicitud primaria de que “se declare nula, anule o deje sin efecto la resolución recurrida”.

Como conclusión subordinada, apoyada en un recordatorio de las normas de interpretación de los contratos, reprocha la recurrente “oscuridad o cuanto menos ambigüedad en las cláusulas del pliego”, conclusión de la que extrae su petición subsidiaria de “que se anule la resolución recurrida y se retrotraigan las actuaciones al momento anterior a la formulación de los mismos a fin de que éstos se redacten correctamente.”



CORTES GENERALES

Por su parte, el informe del órgano de contratación considera indudable el exceso de la oferta de la recurrente respecto al presupuesto de licitación, señalando que “para la Administración, el importe del presupuesto máximo de licitación opera como un límite delimitador de las obligaciones a contratar”, y estimando contradictoria la premisa de la que parte el escrito de recurso con la aclaración contenida al final de la oferta económica de la recurrente, según la cual “el importe ofertado en el cuadro donde figuran todos los títulos para su reproducción máxima anual, excede el importe de una anualidad recogido en el PCAP, pero como se indica en el mismo el contrato tiene una duración inicial de tres años y no todas las publicaciones ofertadas tienen una periodicidad anual”. Según el órgano de contratación, la inclusión de esta aclaración en la oferta “innovando el modelo del Anexo I, y condicionando la disponibilidad presupuestaria” equivaldría a la formulación de una reserva, incompatible con el respeto al principio de igualdad de trato de los licitadores.

A este respecto, continúa el órgano de contratación, la recurrente, para justificar el exceso del presupuesto de una anualidad, partiría de una hipótesis (la de que no se encargarían por año todas las obras posibles) que no puede apoyarse en los pliegos, por cuanto los mismos “aluden a que los precios deben ir referidos al número máximo de obras a publicar, a la “totalidad de los productos”, dice la cláusula 1ª.5.2 PCA, con independencia de que se encarguen o no”. Teniendo en cuenta el número total estimado de productos, “los licitadores son los que deben hacer sus propios cálculos internos y ajustar su oferta de forma que el resultado de multiplicarlo por el precio unitario, no exceda el presupuesto máximo previsto”.

Además de no acomodarse a los pliegos, la formulación de una oferta basada en la suposición de que no se encargue en un año el máximo de obras posible desconocería la finalidad del objeto del contrato licitado, que es la ejecución de un plan editorial, que “es puramente estimativo, o de máximo, como así se advierte reiteradamente en los pliegos y se entiende que es aceptado para quienes participan en la licitación”. En suma, lo que las Cámaras han querido, subraya el órgano de contratación, es “contratar un servicio que incluya la realización de hasta el máximo de las obras previstas en cada uno de los períodos”.

En la misma línea argumental se opone el órgano de contratación a la interpretación que la recurrente da a la previsión de las ampliaciones del total estimado de productos de cada lote, previa habilitación presupuestaria, contenida en la cláusula 1ª.5.2, previsión que, según la recurrente, se activaría en la hipótesis de que en un año se realizase efectivamente la edición del máximo estimado de obras, y se alcanzara así el valor total de su oferta (que excede del presupuesto de una anualidad), observando el órgano de contratación que aquella previsión no está concebida “para equilibrar los desajustes” de la oferta del recurrente, sino



CORTES GENERALES

para “corregir la estimación que las Cámaras han hecho del número máximo de obras a publicar”.

El informe del órgano de contratación rechaza también las alegaciones del escrito de recurso referentes a la indeterminación del número de trabajos a realizar y al sistema de determinación del precio contenido en el PCA, señalando respecto a la primera que “para formular la oferta solo era necesario que el pliego indicase, respecto de cada publicación, el número máximo de obras a editar, puesto que éste (...) es el objeto que se está contratando”, y respecto a la segunda, que “el TRLCSP (artículo 17.1 y 2) (...) ampara perfectamente la expresión de precios unitarios, a la vez que exige la fijación de un precio cierto, de ahí que se exija también su cifra total”.

Segundo. El examen del primer motivo de impugnación (referido a la razón en que se funda la exclusión de la oferta presentada por la recurrente, en el lote I del procedimiento de que se trata, constituida por el hecho de haber excedido el presupuesto base de licitación) debe partir de los términos consignados en la cláusula 1ª.5. del PCA, reproducidos en el número segundo de los antecedentes de hecho, desde la consideración propia de todo pliego de cláusulas administrativas particulares como ley del contrato.

Dichos términos son inequívocos en cuanto al doble límite con que el pliego configura el “presupuesto base de licitación”, pues, partiendo de una duración inicial del contrato de tres años (según lo dispuesto en la cláusula 1ª.6. del mismo pliego) se establece un presupuesto “máximo” para cada una de las anualidades contempladas (2016, 2017 y 2018), cifrado en una cuantía igual de 67.307,69 €, IVA no incluido (70.000, IVA incluido), y un presupuesto máximo para el total del lote por la duración del contrato, cifrado en 201.923,08 €, IVA no incluido (210.000,00, IVA incluido), resultante de la multiplicación por tres del importe de una anualidad.

No discute la recurrente el hecho obvio de que el importe de su oferta en el lote I exceda del presupuesto de una anualidad, tanto en la primera versión, fechada el 10 de noviembre de 2015 (79.862,14 €, IVA no incluido), como en la posterior, fechada el 9 de febrero de 2016, consecuencia de una aclaración efectuada respecto al importe del producto I.7 (84.638,90 €, IVA no incluido). Es más, la primera versión de la oferta ofrece un reconocimiento explícito del licitador del exceso producido, al incluir una aclaración con el siguiente contenido: “Como se observará el importe ofertado en el cuadro donde figuran todos los títulos para su reproducción máxima anual, excede el importe de una anualidad recogido en el PCAP, pero como se indica en el mismo el contrato tiene una duración inicial de tres años y no todas las publicaciones ofertadas tienen una periodicidad anual”.



CORTES GENERALES

No cabe pues atribuir el exceso de la oferta sobre el presupuesto base de licitación anual a un error de cálculo que pudiera subsanarse, según la praxis habitual de la contratación administrativa, sino que la cuantificación de la oferta es la expresa y deliberadamente planteada por el licitador.

Para justificar el referido exceso, la recurrente se apoya en una premisa de apariencia normativa y en una presunción fáctica.

Aduce, en efecto, la recurrente, que el concepto de presupuesto de licitación se referiría a la duración total del contrato (en el caso examinado, tres años) y sería el propiamente limitativo desde la óptica contractual mientras que el presupuesto de cada anualidad sería ajeno a tal óptica y, por tanto, irrelevante a los efectos de la formulación de las ofertas.

Pero tal distinción entre un presupuesto de licitación para la duración del contrato, limitativo para los licitadores, y un presupuesto para la anualidad con relevancia solo para la Administración y que, por tanto, no sería propiamente de licitación, carece de toda base normativa. La legalidad financiera, de la que el de anualidad es un principio angular, no es ajena a la legalidad administrativa de la contratación pública, antes bien, se incrusta en ella como parte esencial, dado el carácter limitativo que tiene el presupuesto de cualquier Administración pública, y que veda la posibilidad de adquirir compromisos de gasto y contraer obligaciones por cuantía superior al importe de los créditos presupuestarios (artículo 46 de la Ley General Presupuestaria). De modo que la Administración, al desglosar el presupuesto de licitación de un contrato en función de las anualidades comprendidas en su periodo de duración, no solo ejerce una facultad sino que cumple una exigencia de legalidad presupuestaria, incorporándola a la dinámica de la contratación de modo vinculante para los licitadores, pues, como afirma el informe del órgano de contratación, “para la Administración, el importe del presupuesto máximo de licitación opera como un límite delimitador de las obligaciones a contraer”. Esta es la razón de que el Reglamento general de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (aprobado por Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre) incluya como contenido necesario del pliego de cláusulas administrativas particulares el “*presupuesto base de licitación formulado por la Administración (...) y su distribución en anualidades en su caso*” [artículo 67.2.c)], sin que esta exigencia se vea contradicha por la cita hecha por la recurrente del artículo 152 del referido texto normativo, ya que dicho artículo alude a la dinámica de un sistema peculiar de pago como es el de las certificaciones de obra, que nada tiene que ver con el contrato que nos ocupa.



CORTES GENERALES

El carácter de máximo, y vinculante para los licitadores, del presupuesto de licitación fijado para cada anualidad no puede desvirtuarse ni a través de una suerte de compensación entre anualidades, como sugiere la recurrente al señalar en la primera versión de su oferta (la fechada el 10 de noviembre de 2015) que “el contrato tiene una duración inicial de tres años y no todas las publicaciones ofertadas tienen una periodicidad anual”, ni sobre la base de la presunción expresada en el recurso de la improbabilidad de que se encarguen en un año el total de productos estimado por año, sobre el que está calculada la oferta, llegando a estimar como una hipótesis “imposible”, “superar el importe de cada anualidad” (apartado 30).

Ni es posible la compensación entre anualidades, dado el carácter limitativo del presupuesto máximo de licitación, en relación con cada una de las anualidades y el total de la duración del contrato, inequívocamente expresado en el PCA, ni la presunción a la que asocia la recurrente su oferta pasa de ser un puro ejercicio imaginativo, como tal objetable, pues, del mismo modo que es posible que no se encarguen en un año todos los productos estimados para el mismo, también puede suceder lo contrario. Es más, esta segunda hipótesis es la que funda la configuración de los presupuestos de cada lote en el PCA, según el cual, “*los mismos se estiman sobre la totalidad de los productos de cada uno de ellos (...) y comprende el coste estimado de la totalidad de productos de cada lote, (...)*” (cláusula 1ª.5.2.).

En definitiva, carente de toda justificación normativa el exceso de la oferta de la recurrente sobre el presupuesto base de licitación fijado para cada anualidad, la decisión de la Mesa de contratación de excluir dicha oferta resulta plenamente ajustada a Derecho, siendo conforme tal decisión con la previsión del PCA, conforme a la cual “*si alguna proposición (...) excediese el presupuesto base de licitación (...) será desechada por la Mesa de Contratación, en resolución motivada*” (cláusula 2ª.3.párrafo final), cláusula que es reproducción de análogo mandato contenido en el Reglamento general de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (artículo 84).

Tercero. Debe, con todo, completarse el examen de las alegaciones de la recurrente, con las referidas al segundo motivo de impugnación, articulado de forma subordinada respecto al anterior.

Vendría a decir la recurrente que el exceso de su oferta respecto al presupuesto de licitación anual habría sido poco menos que inevitable como consecuencia de una doble indeterminación de los pliegos, que afectaría por un lado al objeto del contrato, en cuanto que no se concreta “con exactitud el número de trabajos que deben realizarse en cada anualidad” y por otro al sistema de determinación del precio del contrato, al combinar, para la formulación



CORTES GENERALES

de las ofertas, la exigencia de precios unitarios por cada producto integrante del lote y la de expresión de un precio total por el lote.

Cabría detenerse en este punto, y desestimar el recurso presentado sin más consideraciones, toda vez que la impugnación de los pliegos no es posible, conforme a jurisprudencia reiterada, una vez que los interesados han presentados sus proposiciones, con cuya presentación aceptan incondicionalmente *“la totalidad del contenido de las cláusulas”* del PCA y del PPT *“sin salvedad o reserva alguna”* (cláusula 2ª.4. PCA, que incorpora lo dispuesto en el artículo 145.1 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público).

No obstante, el Tribunal responderá a las alegaciones presentadas en relación con el motivo de impugnación señalado.

Para examinar el reproche de indeterminación del pliego en cuanto pudiera afectar al objeto del contrato, es preciso aclarar el significado de la exigencia de *“objeto determinado”* que ciertamente han de cumplir los contratos del sector público (artículo 86.1 Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público). Se trata de un requisito común a todo contrato, conforme a lo dispuesto en los artículos 1261.2º y 1271 a 1273 del Código Civil. En concreto el último precepto citado establece que *“el objeto de todo contrato debe ser una cosa determinada en cuanto a su especie. La indeterminación en la cantidad no será obstáculo para la existencia del contrato siempre que sea posible determinarla sin necesidad de nuevo convenio entre los contratantes.”* El corolario de esta exigencia en el ámbito de la contratación pública está expresado en el artículo 2.2 del Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, según el cual *“no podrán celebrarse contratos en los cuales la prestación del contratista quede condicionada a resoluciones o indicaciones administrativas posteriores a su celebración”*. Ahora bien, el mismo precepto modula la regla establecida al hacer expresa salvedad de *“lo establecido en los artículos 125 y 172.1 de la Ley para los contratos mixtos de redacción de proyecto y ejecución de obra y para el contrato de suministro respectivamente.”*

Justamente una de las salvedades contempladas es la que incluía el artículo 172.1 del derogado Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, hoy recogida en el artículo 9.3.a) del vigente Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, que se refiere a la modalidad de contrato de suministro en la que *“el empresario se obligue a entregar una pluralidad de bienes de forma sucesiva y por precio unitario sin que la cuantía total se defina con exactitud al tiempo de celebrar el contrato, por estar subordinadas las entregas a las necesidades del adquirente.”* Se trata de una modulación en la contratación administrativa del requisito de objeto determinado de todo contrato,



CORTES GENERALES

establecida explícitamente por la Ley en relación con el contrato de suministros, pero también, como señala la recurrente, aceptada en la práctica administrativa para el contrato de servicios (y reconocida implícitamente por el artículo 197 del Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, al admitir para el contrato de servicios las dos formas de determinación del precio, por tanto alzado o por precios unitarios, recogidas de modo general por el artículo 202.2 del derogado Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas). Tal es la modalidad recogida en el procedimiento examinado, tal y como prevé la cláusula 2ª.3. PCA (*“El o los adjudicatarios se obligan a realizar los servicios objeto del concurso a los precios unitarios ofertados para cada tipo de producto y para cada lote, con el límite presupuestario para cada lote, (...) sin que la cuantía total del importe se defina con exactitud por estar subordinados los servicios a las necesidades de las Cortes Generales”*).

La determinación del objeto se refiere en estos casos a la identificación de los bienes o encargos individualmente considerados que pueden ser solicitados al adjudicatario, y al *quantum* máximo, y es indudable que la tacha de indeterminación alegada por la recurrente queda desmentida, desde esta perspectiva, por la lectura del PCA y del PPT.

En la cláusula 1ª.4. se relacionan los distintos tipos de publicaciones que integran el lote I, especificando el PPT, respecto de cada uno de ellos, sus características técnicas, siguiendo una estructura común integrada por los parámetros de periodicidad, tirada, formato, extensión, papel, composición, colores, encuadernación y otras. Entre ellos hay un parámetro, el de la periodicidad de las tiradas, que en algunos productos del citado lote se fijan con márgenes flexibles, pero tal técnica no afecta a la determinación del objeto desde el momento en que *“los presupuestos de cada lote se estiman sobre la totalidad de los productos de cada uno de ellos (...) y comprende el coste estimado de la totalidad de productos de cada lote”* (cláusula 1ª.5.2) y que las ofertas deben formularse, en coherencia con tal estimación, por el total estimado de productos para cada año, de forma que el objeto determinado del contrato está constituido, por decirlo en palabras del informe del órgano de contratación, *“por un servicio que incluya la realización de hasta el máximo de las obras previstas en cada uno de los períodos”*. La alegada indeterminación del pliego desaparece si las cláusulas del PCA y PPT se leen de forma sistemática, relacionando unas con otras según un criterio hermenéutico básico (artículo 1285 del Código Civil: *“Las cláusulas de los contratos deberán interpretarse las unas por las otras, atribuyendo a las dudosas el sentido que resulte del conjunto de todas.”*) que no menciona la recurrente al citar en el escrito de recurso las normas de interpretación de los contratos.



CORTES GENERALES

Cuestiona, también, la recurrente la forma de determinación del precio, por cuanto no sería posible, a su juicio, la combinación hecha por el PCA de exigir precios unitarios y un precio global por el lote.

Esta alegación carece sin embargo de fundamento normativo. En efecto, el artículo 87.2 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público establece que *“el precio del contrato podrá formularse tanto en términos de precios unitarios referidos a los distintos componentes de la prestación o a las unidades de la misma que se entreguen o ejecuten, como en términos de precios aplicables a tanto alzado a la totalidad o a parte de las prestaciones del contrato”*, y en este precepto debe entenderse comprendida la posibilidad de exigir ambas modalidades de precio en la formulación de las ofertas, como se desprende de los antecedentes normativos del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (así el artículo 202.2 del derogado Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, expresamente aludía, refiriéndose en concreto a los contratos de consultoría, asistencia y de servicios, a la posibilidad de *“combinación de varias de estas modalidades”*, entre las que se incluyen los precios por unidades de obra o tiempo, y los precios por tanto alzado), y como, por otro lado, es coherente con el sistema de contratación de partida, basado en entregas sucesivas cuyo número total no se define *a priori*, que lógicamente demanda una fijación de precios unitarios por los licitadores, compatible con la exigencia de un precio global, resultante de la multiplicación de aquellos por el número de productos, que en este caso es el total posible por año. Las resoluciones 184/2013 y 539/2013 del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales admiten la posibilidad de exigir precios unitarios y precio total.

En realidad, el reproche de indeterminación del pliego trasluce una confusión entre objeto, precio y valor cuantitativo del contrato para el licitador. La determinación del objeto y la certeza del precio, como elementos exigibles del contrato que se licita a través del lote I del procedimiento en cuestión, tienen adecuado reflejo en el PCA y PPT. Es el valor final pagadero al adjudicatario el que no quedará determinado al adjudicarse y celebrarse el contrato, por depender, según la naturaleza propia del contrato que se licita, de los concretos encargos que se demanden del adjudicatario.

En definitiva, no puede admitirse una indeterminación del pliego que pudiera afectar a la determinación del objeto ni al sistema de determinación del precio, ni, por tanto, que de esa doble indeterminación resultara inevitable el exceso de la oferta respecto del presupuesto de licitación. Hemos de coincidir con el órgano de contratación cuando afirma que, partiendo del número total estimado de productos para cada año, son los licitadores *“los que deben hacer*



CORTES GENERALES

entonces sus propios cálculos internos y ajustar su oferta de forma que el resultado de multiplicarlo por el precio unitario no exceda el presupuesto máximo previsto”. En el mismo sentido, la posibilidad contemplada en el PCA de “ampliaciones” respecto a la totalidad de productos del lote, que puede acordar el órgano de contratación, previa la habilitación presupuestaria correspondiente (cláusula 1ª.5.2.párrafo final) solo puede entenderse como una posibilidad de modificación del objeto del contrato a disposición del órgano de contratación pero no como un recurso a disposición del licitador para cubrir el exceso de su oferta sobre el presupuesto de licitación.

Acertó la recurrente al formular su oferta en términos de número total de reproducciones anuales (lo que supone un implícito reconocimiento de la determinación del objeto del contrato), y desde tal premisa si formuló la oferta con exceso sobre el presupuesto de licitación, no fue por equivocación, ni porque fuera inevitable (pues en modo alguno el sistema de determinación del precio del PCA conducía a ello), sino acaso por un cálculo interno en relación con el valor pagadero del contrato, pero dicho cálculo estaba vedado en la medida que no se atenía a lo estipulado en el PCA.

Por todo lo anterior,

VISTOS los preceptos legales de aplicación,

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

Primero. Desestimar el recurso interpuesto por [REDACTED] en representación de [REDACTED] [REDACTED] contra el acuerdo de la Mesa del Congreso de los Diputados, adoptado en su reunión del día 12 de abril de 2016, de exclusión, en lo que se refiere al lote I, del procedimiento para la adjudicación del contrato de servicios de impresión, diseño, producción y actividades conexas en relación con las publicaciones generales de las Cortes Generales.

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.

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



CORTES GENERALES

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.

Rafael Simancas Simancas

Manuel Guillermo Altava Lavall

Eugenio de Santos Canalejo