



**RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL DE RECURSOS CONTRACTUALES DE LAS CORTES GENERALES EN RELACIÓN CON EL RECURSO ESPECIAL EN MATERIA DE CONTRATACIÓN INTERPUESTO POR LA EMPRESA [REDACTED], CONTRA EL ACUERDO DE ADJUDICACIÓN DEL CONTRATO DE SERVICIOS DE RESTAURACIÓN COLECTIVA (AUTOSERVICIOS), CAFETERÍAS, RESTAURANTE Y MÁQUINAS EXPENDEDORAS (VENDING) DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS**

**I. ANTECEDENTES**

**PRIMERO.-** La Mesa del Congreso de los Diputados, en su reunión del día 6 de marzo de 2018, aprobó los Pliegos de cláusulas administrativas particulares y de prescripciones técnicas del procedimiento abierto para la adjudicación del contrato de de servicios de restauración colectiva (autoservicios), cafeterías, restaurante y máquinas expendedoras (vending) del Congreso de los Diputados. Asimismo, acordó disponer la apertura del procedimiento de adjudicación y aprobar el gasto derivado del expediente. Este procedimiento fue publicado en el BOE el día 8 de marzo de 2018, así como el día 15 de marzo de 2018 en el BOCG.

**SEGUNDO.-** Una vez presentado el sobre con la documentación administrativa, sobre A, se realizó su apertura el 19 de abril de 2018 y fueron admitidos a la licitación los siguientes licitadores:

- 
- 
- 
- 
- 
- 
- 



**TERCERO.-** Se procedió a la apertura de los sobres B, cuyo contenido estaba conformado por las ofertas técnicas, evaluables mediante juicio de valor, en una primera sesión pública en fecha 13 de junio de 2018, y tras la apertura de un nuevo plazo de presentación, en una segunda sesión pública el 10 de julio de 2018.



*CORTES GENERALES*  
TRIBUNAL DE RECURSOS CONTRACTUALES

**CUARTO.-** El informe de la Dirección Técnica de Infraestructuras e Instalaciones de valoración de las ofertas técnicas se emite en fecha 22 de febrero de 2019.

**QUINTO.-** La Mesa de Contratación, en su reunión de 25 de febrero de 2019, acordó aprobar el Informe de valoración de las ofertas técnicas, con el siguiente resultado:

EMPRESAS	PUNTUACIONES TOTALES
	34,60
	37,37
	29,20
	35,90
	28,70
	31,43
	29,74

\*Rectificada respecto a la leída en sesión pública

**SEXTO.-** La Mesa de Contratación, en su reunión de 25 de febrero de 2019, procedió a la apertura de los sobres "3" (oferta económica) de las empresas licitadoras admitidas, conforme a lo establecido en la cláusula 13ª del Pliego de cláusulas administrativas particulares de este procedimiento. Las ofertas económicas fueron las siguientes:

EMPRESA	ASPECTOS GENERALES DE LA EXPLOTACIÓN	AUTOSERVICIOS (% DESCUENTO)	CAFETERÍAS (% DESCUENTO)	RESTAURANTE (% DESCUENTO)	VENDING (% DESCUENTO)
	999.075,00	3,42	1,02	1,10	4,50
	800.000,00	15,00	16,00	10,00	5,00
	794.850,00	11,20	3,20	15,30	4,70
	1.008.000,00	6,34	6,49	25,00	5,00
	879.900,00	13,80	12,50	14,00	5,00
	887.250,00	10,50	10,00	5,50	6,00
	845.250,00	16,50	17,00	10,00	3,00

**SÉPTIMO.-** El Informe de valoración final de la Dirección Técnica de Infraestructuras e Instalaciones se emitió el 26 de febrero de 2019 y resultando la puntuación final la siguiente:



*CORTES GENERALES*  
TRIBUNAL DE RECURSOS CONTRACTUALES

	Puntuación técnica	Puntuación económica	Puntuación total
	34,60	44,18	78,78
	37,37	36,62	73,99
	29,20	42,79	71,99
	35,90	32,55	68,45
	28,70	30,07	58,77
	31,43	20,08	51,51
	29,74	8,95	38,69

**OCTAVO.-** La Mesa de Contratación, con fecha 28 de febrero de 2019, propuso como oferta económicamente más ventajosa la presentada por la empresa [REDACTED]

**NOVENO.-** La Mesa de la Cámara, en su reunión del día 4 de marzo de 2019, acordó determinar como oferta económicamente más ventajosa la presentada por la empresa [REDACTED] por importe de 1.320.000 € (1.200.000 € más 120.000 € de IVA), correspondientes a los dieciocho meses de duración inicial del contrato prevista en los pliegos, y los siguientes descuentos respecto a los precios máximos de licitación:

Autoservicios (% descuento)	15,00
Cafeterías (% descuento)	16,00
Restaurante (% descuento)	10,00
Vending (% descuento)	5,00

Asimismo, se acordó que el importe final del contrato se ajustará, en el momento de la adjudicación, a la duración real, que según lo previsto en la cláusula 6ª del pliego de cláusulas administrativas particulares deberá finalizar el 31 de marzo de 2020.

**DÉCIMO.-** La Mesa de la Diputación Permanente, en su reunión de 13 de marzo de 2019, acordó adjudicar el contrato para la prestación de servicios



*CORTES GENERALES*  
TRIBUNAL DE RECURSOS CONTRACTUALES

de restauración colectiva (autoservicios), cafetería, restaurante y máquinas expendedoras (vending) del Congreso de los Diputados, a [REDACTED] por un importe de 843.333,34 € (766.666,67 € más 76.666,67 € de IVA), correspondiente a once meses y medio de duración inicial del contrato.

Los descuentos respecto a los precios máximos de licitación serían los siguientes:

Autoservicios (% descuento)	15,00
Cafeterías (% descuento)	16,00
Restaurante (% descuento)	10,00
Vending (% descuento)	5,00

**UNDÉCIMO.-** Con fecha 22 de marzo de 2019, la empresa [REDACTED] solicitó el acceso a los Informes Técnicos e Información Técnica del resto de licitadores.

**DUODÉCIMO.-** La Mesa de Contratación, mediante escrito de fecha 25 de marzo, recabó a la empresa [REDACTED] a la vista que declara su oferta confidencial en su totalidad, una reformulación de su declaración de confidencialidad, a efectos de poder contestar a la solicitud de la EMPRESA [REDACTED]

**DECIMOTERCERO.-** La Dirección Técnica de Infraestructuras e Instalaciones elaboró el informe de valoración de oferta técnicas, respetando las declaraciones de confidencialidad de las mercantiles licitadoras.

**DECIMOCUARTO.-** El 4 de abril de 2019, [REDACTED] mediante correo electrónico, presentó anuncio de recurso especial en materia de contratación contra el Acuerdo de la Mesa de la Diputación Permanente del Congreso de los Diputados, de 13 de marzo de 2019, por el que se acuerda adjudicar el contrato a la empresa [REDACTED]

**DECIMOQUINTO.-** El 5 de abril de 2019, [REDACTED] interpuso recurso especial en materia de contratación contra el Acuerdo de la Mesa de la Diputación Permanente del Congreso de los Diputados, de 13 de marzo de 2019, por la que se acuerda adjudicar el contrato a la empresa [REDACTED] Dicho recurso tuvo entrada en el



Tribunal de Recursos Contractuales de las Cortes Generales el día 8 de abril de 2019, con número de registro de entrada 29.

**DECIMOSEXTO.-** Con fecha 11 de abril de 2019, el Tribunal de Recursos Contractuales de las Cortes Generales acordó dar por presentado y admitir a trámite el recurso mencionado, así como notificar al órgano de contratación, adjuntando copia del recurso, requiriendo la remisión del expediente administrativo, acompañado del correspondiente Informe. Igualmente, se comunicó este acuerdo al recurrente.

De la misma forma, se informó que, dado que el acto recurrido era el de adjudicación, quedaba en suspenso la tramitación del procedimiento del expediente de contratación.

**DECIMOSÉPTIMO.-** El día 22 de mayo de 2019 tuvo entrada en el Registro de este Tribunal el expediente administrativo, acompañado del Informe indicado.

**DECIMOCTAVO.-** El 20 de septiembre de 2019 se dio traslado del recurso citado a los restantes interesados, concediéndoles un plazo de cinco días hábiles para formular alegaciones.

El día 7 de octubre de 2019 tuvieron entrada en el Tribunal las alegaciones presentadas por la empresa [REDACTED]

## **II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS**

### **PRIMERO.- CUMPLIMIENTO DE LOS REQUISITOS PROCESALES**

El recurso cumple los requisitos procesales exigidos, en cuanto a legitimación activa, capacidad, y competencia del Tribunal de Recursos Contractuales de las Cortes Generales, al que se dirige el escrito en su encabezamiento, a pesar de que, en el punto primero de las alegaciones, se afirma que el recurso se interpone ante el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Comunidad de Madrid, por error.



## **SEGUNDO.- SOBRE LA DESIGNACIÓN DE LOS MIEMBROS DEL TRIBUNAL DE RECURSOS CONTRACTUALES DE LAS CORTES GENERALES**

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 2 de la Resolución de 21 de diciembre de 2010, de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado, en reunión conjunta, por la que se crea el Tribunal de Recursos Contractuales de las Cortes Generales (BOE de 25 de enero de 2011), dicho Tribunal estará compuesto *“por un Diputado, un Senador y el Interventor de las Cortes Generales”*, correspondiendo la designación de los dos primeros a *“las Mesas de las Cámaras reunidas en sesión conjunta”*, y estableciéndose que *“la duración de su mandato se extenderá a toda la legislatura”*. A este respecto, una vez constituidas las Cámaras celebradas unas elecciones generales, es preciso designar al Diputado y Senador que han de integrar el referido Tribunal. Este hecho en la actual legislatura se ha producido en virtud de sucesivos acuerdos concordantes de las Mesas del Senado, del Congreso de los Diputados y del Senado, de fechas 10 de septiembre de 2019, 17 de septiembre de 2019 y 17 de septiembre, respectivamente.

Entre la fecha de constitución de las actuales Cámaras, el 21 de mayo de 2019, y la última de las mencionadas en relación con la designación del Diputado y Senador integrantes del Tribunal, no ha sido posible la continuación del procedimiento ahora enjuiciado.

## **TERCERO.- NORMATIVA APLICABLE**

Conviene precisar que resulta de aplicación al presente procedimiento el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, habida cuenta de las prescripciones de la disposición transitoria primera y disposición final decimosexta de la Ley de Contratos del Sector Público, así como la fecha de publicación en el BOE, el 8 de marzo de 2018, del presente concurso, pese a que el recurrente cita la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se trasponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014, en sus alegaciones. Esta confusión no constituye un obstáculo para que pueda entrarse en el objeto del recurso.



#### CUARTO.- LOS MOTIVOS DE LA IMPUGNACIÓN

El recurso se funda en dos motivos principales. En primer lugar, la vulneración del Pliego de prescripciones técnicas que debiera haber determinado la exclusión de determinadas proposiciones. En segundo lugar, se afirma que el principio de confidencialidad y publicidad, así como la obstaculización del derecho de acceso al expediente al recurrente se han conculcado en el presente procedimiento.

Ambos tipos de argumentaciones se analizarán a continuación.

#### QUINTO.- EL INCUMPLIMIENTO DEL PLIEGO DE PRESCRIPCIONES TÉCNICAS (PPT) COMO CAUSA DE EXCLUSIÓN DE LAS PROPOSICIONES

Para [REDACTED] (en adelante [REDACTED]) el acuerdo de adjudicación debe ser anulado, dado que la oferta de la adjudicataria [REDACTED] incumple el PPT. Además, manifiesta que tanto esta empresa como [REDACTED] y [REDACTED] incumplen los requisitos establecidos por dicho Pliego y todas ellas debían haber sido excluidas del procedimiento.

Para fundamentar su impugnación, [REDACTED] se apoya en el artículo 84 del Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (RGLCAP). Este precepto establece lo siguiente:

*“Si alguna proposición no guardase concordancia con la documentación examinada y admitida, excediese del presupuesto base de licitación, variara sustancialmente el modelo establecido, o comportase error manifiesto en el importe de la proposición, o existiese reconocimiento por parte del licitador de que adolece de error o inconsistencia que la hagan inviable, será desechada por la mesa, en resolución motivada. Por el contrario, el cambio u omisión de algunas palabras del modelo, con tal que lo uno o la otra no alteren su sentido, no será causa bastante para el rechazo de la proposición.”*

Del contenido del artículo transcrito no se deduce ninguna referencia al incumplimiento del PPT. Cabe señalar aquí la argumentación que aparece en



*CORTES GENERALES*  
TRIBUNAL DE RECURSOS CONTRACTUALES

el Informe de la Administración parlamentaria: *“El mismo establece unas causas tasadas de exclusión de ofertas, entre las cuales no figura expresamente citada “el incumplimiento del PPT”. Habría que realizar una interpretación del precepto para ver si tal incumplimiento del PPT puede encajar en alguno de los supuestos previstos, tal como pretende la empresa recurrente. Los motivos de exclusión previstos son los siguientes:*

*1) Que la proposición no guarde concordancia con la documentación examinada y admitida. Se trata de un supuesto que alude a la posibilidad de que la documentación presentada por las empresas en fases anteriores no sea coherente con la luego presentada. No parece ser éste el caso, pues no consta manifestación alguna de que existiera discordancia en la documentación presentada en los diversos sobres por las empresas [REDACTED], [REDACTED] y [REDACTED] cuya exclusión se pretende.*

*2) Que la proposición variase sustancialmente el modelo establecido. Se podría considerar que este motivo se podría invocar, en el sentido de interpretar que el incumplimiento de alguna prescripción es variar el modelo establecido. Sin embargo, este artículo, cuando habla de modelo, se refiere al modelo de presentación de oferta que usualmente se incluye en el PCA, y no a incumplimientos del PPT.*

*En este caso, en ningún momento se ha alegado un incumplimiento del modelo. De hecho, todas las empresas utilizaron el cuadro 9 que figura en la cláusula 10 B) del PCA, cuya utilización era exigida en la prescripción 9 para presentar la oferta relativa a los “Servicios de atención parlamentaria”.*

*3) Que la proposición comportase error manifiesto en su importe, circunstancia que tampoco se da en este caso.*

*4) Que existiese reconocimiento por parte del licitador de que adolece de error o inconsistencia que la hagan inviable, reconocimiento que tampoco se ha manifestado en este caso.*

*Por lo tanto, de lo dicho y a falta de una argumentación más concreta del recurrente, es imposible conocer cuál de los motivos de exclusión del artículo 84 RGLCAP está invocando para amparar la posibilidad de excluir por incumplimiento del PPT.”*



A continuación, el recurrente cita el artículo 139 de la LCSP. Como se ha tenido ocasión de señalar en los antecedentes, este precepto no resulta de aplicación al presente procedimiento, dada la fecha de convocatoria de la licitación. En cambio, rigen las previsiones del artículo 145 del TRLCSP. Ambos preceptos coinciden, básicamente, al afirmar que las proposiciones han de ajustarse a los Pliegos y a la documentación rectora de cada licitación.

No obstante, en la redacción del artículo 145 no se menciona el PPT, sino solo el PCA, al decir que *“Las proposiciones de los interesados deberán ajustarse a lo previsto en el pliego de cláusulas administrativas particulares”*. Conforme a la interpretación realizada y ya consolidada por el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (TACRC, en adelante), esta obligación se hace extensiva también a lo establecido en los pliegos de prescripciones técnicas (Resoluciones 4/2011, de 19 de enero; 535/2013, 22 de noviembre), por lo que no hay duda del valor normativo que debe concederse al PPT, al mismo nivel que el PCA.

El recurrente extrae una conclusión que no se deduce del precepto. En efecto, de dicho artículo 145 no cabe inferir automáticamente que cualquier falta de coincidencia de las proposiciones con los pliegos, dé lugar a su exclusión. La exclusión de un licitador entraña una grave consecuencia en el procedimiento de contratación, como es la eliminación de un concursante. De ahí que solo quepa aplicar la misma cuando exista una habilitación normativa suficiente y clara. En este sentido, coinciden las Resoluciones de diversos tribunales administrativos en materia de contratación:

**- Resolución 815/2014, de 31 de octubre, del TACRC:**

*“No cualquier incumplimiento ha de suponer automáticamente la exclusión, sino que debe subsumirse en alguna de las causas recogidas en la normativa, interpretarse con arreglo a los principios de igualdad y concurrencia, y **siempre ha de suponer la imposibilidad de la adecuada ejecución del objeto del contrato**”.*

Conforme a este criterio, debe entenderse (i) que la exclusión debe estar siempre amparada en alguna causa normativa y prevista en el PCA y (ii) que no es necesario que las proposiciones recojan todas y cada una de las especificaciones establecidas en el PPT, sino que se podrá proceder a su valoración –y no exclusión- siempre que, aun siendo su contenido ambiguo o



incompleto, permitan una interpretación favorable hacia el cumplimiento de lo requerido en las condiciones técnicas. Se entiende que ello sea así porque debe prevalecer un principio a favor de conservación de las ofertas con el objeto de garantizar la debida concurrencia.

- **Resolución nº 985/2015, 23 de octubre:**

*“El incumplimiento de un criterio que motive una exclusión debe ser expreso **de forma que no quede menor duda de que el licitador no va a poder cumplir con el objeto del contrato.**”*

Es decir, expresa el mismo criterio relativo a que el incumplimiento de un criterio del pliego debe ir asociado a la inviabilidad de prestar el servicio.

- **Resolución 831/2014 del TACRC**, en cuyo apartado octavo se dice, en la misma línea:

*“Pero una vez efectuada la apertura de ambos sobres y una vez conocida la calificación efectuada en relación con los criterios que dependen de un juicio de valor, sólo cabrá la exclusión de un licitador cuando, a la vista de la oferta presentada, ésta resulte claramente incongruente de forma objetiva o cuando de la misma se deduzca sin ningún género de dudas y sin necesidad de acudir a criterio técnico o subjetivo alguno, la imposibilidad de cumplir con los compromisos exigidos en los pliegos, pues de otro modo se estaría alterando el orden del procedimiento de licitación definido legalmente en el artículo 151 del TRLCSP y en el artículo 30 del Real Decreto 817/2009 y que tiene precisamente como objeto garantizar la objetividad de la adjudicación, evitando que los juicios de valor a emitir por el órgano de contratación y sometidos a discrecionalidad técnica puedan influir en el resultado final de la licitación. Solo así es posible garantizar el principio de no discriminación y libre concurrencia. **A la vista de lo anterior, cabe concluir que sólo será válida la exclusión del licitador si: 1) Los errores imputados acreditan sin género de dudas la falta de viabilidad técnica de la oferta o su incoherencia con los requisitos técnicos exigidos en el PPT y 2) Dichos errores pueden ser detectados sin necesidad de efectuar un juicio técnico o de valor.**”*



*CORTES GENERALES*  
TRIBUNAL DE RECURSOS CONTRACTUALES

El recurrente se apoya en dos Resoluciones, la 188/2018 del Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid, así como la Resolución 956/2017, del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales. En este sentido, la empresa recurrente razona que ambas resoluciones comparten la afirmación de que “toda oferta que no cumpla con las prescripciones técnicas debe ser excluida”. Sin embargo, las resoluciones expuestas anteriormente ponen de manifiesto que tal afirmación debe ser matizada, en el sentido de que no cualquier incumplimiento del PPT es constitutivo de causa de exclusión. Para ello, se deben dar una serie de requisitos imprescindibles que vienen a resumir la anterior doctrina:

1º.- Que el PCA haya determinado de forma expresa que el incumplimiento de tales requerimientos técnicos constituirá causa de exclusión o que tal incumplimiento se ajuste a alguno de los establecidos en la normativa, básicamente el artículo 84 RGLCAP.

2º.- Que, analizada la oferta en su globalidad, tales defectos que se atribuyen a las proposiciones acrediten “sin género de dudas” la inviabilidad de la oferta o su total incoherencia con los requisitos técnicos exigidos.

En estos momentos, habrán de analizarse todos los motivos de incumplimiento alegados por la recurrente. En concreto, la empresa recurrente imputa un incumplimiento de las prescripciones 2ª, 7ª.2 y 3 y 9ª del PPT y de la cláusula 3.1 del PCA que para el “Servicio de Atención Parlamentaria” exige que las ofertas contengan, “como mínimo”, una determinada composición.

En primer lugar, cita la recurrente la prescripción 2ª, aunque no especifica qué parte de la misma, debe aludirse a su apartado 2.1 que, en lo referente a los “Servicios de atención parlamentaria”, establece lo siguiente:

*“- Servicios de atención parlamentaria: productos de cafetería, servicio de café y agua para reuniones parlamentarias, almuerzos oficiales, pausas café en reuniones parlamentarias, **servidos tanto de forma individual como para reuniones de trabajo en las condiciones determinadas en la prescripción 7.3 (HORARIO) y 3.1 (PUNTOS DE SERVICIOS) del presente pliego (...)**”.*

Del párrafo transcrito se deduce la exigencia de que el servicio, por quien resulte adjudicatario, se preste en las condiciones determinadas. El término “servido” es una expresión que se refiere a la fase de ejecución.



*CORTES GENERALES*  
TRIBUNAL DE RECURSOS CONTRACTUALES

La prescripción 7.3 como la 3.1 son meramente descriptivas de los horarios de prestación y de los puntos de prestación de cada servicio, respectivamente. Es decir, son prescripciones técnicas informativas de las condiciones de ejecución a asumir por quien resulte adjudicatario, pero en modo alguno establecen requisitos que tengan que cumplir las ofertas a presentar.

Respecto de la prescripción 7.2 tiene la misma naturaleza descriptiva de los usuarios a los que van destinados los servicios, a efectos de informar a los licitadores sobre las condiciones que se les exigirán en el caso de que resultaran ser adjudicatarios, pero que en absoluto afecta a la confección de las ofertas.

En cuanto a la prescripción 9, regula las "Propuestas de restauración" y en el cuadro que incorpora establece el contenido que, respecto a cada servicio, debe contener la propuesta que presenten los licitadores. En concreto, la fórmula que lo encabeza es del siguiente tenor:

*"Los licitadores deberán presentar las siguientes propuestas de restauración de acuerdo con el correspondiente servicio."*

En particular, respecto al "Servicio de atención parlamentaria", se exige lo siguiente:

*"Una propuesta de cada categoría:*

- Desayuno de trabajo.*
- Desayuno de trabajo especial.*
- Almuerzo de trabajo.*
- Almuerzo de trabajo especial.*
- Pausa-café para reuniones parlamentarias.*
- Cena de trabajo.*
- Cena de trabajo especial."*

A continuación, precisa con todo detalle la composición concreta de cada categoría:



*“Servicios de atención parlamentaria:*

*Además de los servicios individuales, para reuniones de trabajo, los servicios de atención parlamentaria deberán tener una oferta, que contendrá como mínimo la siguiente composición:*

*-Desayuno de trabajo→ deberá incluir, al menos, café e infusiones, pastas o mini bollería, o mini sándwiches fríos o chapatas y agua mineral.*

*-Desayuno de trabajo especial→ la misma composición del desayuno de trabajo más zumo de naranja natural.*

*-Almuerzo de trabajo→ primer plato, segundo plato, postre, cafés e infusiones, delicias, vino y agua mineral. En caso de que se solicite el menú del día, el precio será el fijado para dicho menú.*

*-Almuerzo de trabajo especial→ aperitivo, primer plato, segundo plato, postre, cafés e infusiones, delicias, vino y agua mineral.*

*-Pausa -café para reuniones parlamentarias→ podrán ser equivalentes al desayuno de trabajo y desayuno de trabajo especial pudiendo los licitadores presentar al menos dos propuestas alternativas.*

*-Cena de trabajo→ similar al almuerzo de trabajo.*

*-Cena de trabajo especial→ similar al almuerzo de trabajo especial.”*

La prescripción transcrita tiene por objeto indicar a los licitadores cuál debe ser el contenido mínimo de las ofertas que presenten, sin que de la misma se pueda deducir, porque no lo indica expresamente, que las empresas que presentan ofertas que no respeten ese contenido mínimo quedarán excluidas. El único efecto es que, en ese apartado específico, no se las podrá valorar, por no aportar los datos necesarios para realizar esa valoración, pero sin que ello suponga la invalidación completa de la oferta y su exclusión pues de la valoración de la oferta en su totalidad se puede presumir sin ninguna duda que serían capaces de prestar los Servicios de atención parlamentaria en las condiciones exigidas en esta prescripción 9ª.

A este respecto, resulta de interés la precisión del informe de la Administración parlamentaria, quien afirma lo siguiente: <la expresión “como



*CORTES GENERALES*  
TRIBUNAL DE RECURSOS CONTRACTUALES

*mínimo” que utiliza la prescripción 9ª no se puede interpretar del modo que hace la empresa recurrente, asociada a un efecto de exclusión, como efectivamente ocurre en otros pliegos que sí que consideran que el incumplimiento de los contenidos mínimos es causa de exclusión. Citamos, como ejemplo de ello, los PCA relativos al procedimiento abierto para la adjudicación del contrato de servicios de soporte técnico para la atención a usuarios, formación y mantenimiento de equipos de microinformática del Congreso de los Diputados (cláusula 10.B) o los PCA del procedimiento abierto para la adjudicación del contrato de servicios de asistencia técnica para el soporte, configuración y monitorización del sistema informático del Congreso de los Diputados (cláusula 10.B), que se pueden consultar en la página web del Congreso, que recogen la fórmula: “Asimismo, serán objeto de exclusión las ofertas técnicas que no acrediten el cumplimiento de los requisitos mínimos que se establecen en el Pliego de Prescripciones Técnicas”>.*

De lo expuesto se deduce que no existe previsión alguna para excluir a los licitadores por no respetar el contenido mínimo del PPT, a diferencia con lo que sucede en otros casos, donde esta consecuencia se incluye en los PCA.

Como se ha indicado, la omisión de la oferta de ciertos elementos valorables dará lugar a una calificación inferior, pero en ningún caso cabe optar por la exclusión del licitador.

La cuestión fundamental es si la oferta, considerada en su globalidad, es viable o no. Sólo la carencia indubitada de viabilidad técnica puede explicar una decisión tan drástica como la exclusión de una oferta. Esta naturaleza no parece que concorra en el caso analizado.

Además, el informe de la Administración parlamentaria subraya que “el criterio aplicado por el órgano de contratación se hizo por igual a todos los licitadores, con estricto respecto al principio de igualdad. De hecho, de las ofertas presentadas, **ninguna** presentaba la totalidad de los 24 criterios de valoración de forma completa, inequívoca y exacta de conformidad con lo establecido en el PCA y en el PPT, por lo que siguiendo la doctrina del TACRC los licitadores que, en determinados criterios, no se ajustaron a los pliegos o cuya oferta era incompleta o difícil de determinar, no se consideraron para la valoración del criterio en concreto, otorgándoseles «0 puntos» o una puntuación relativa en proporción a la parte de la oferta que pudiera considerarse de acuerdo con un juicio de valor”.



*CORTES GENERALES*  
TRIBUNAL DE RECURSOS CONTRACTUALES

La empresa recurrente se refiere a que en el apartado "Servicios de Atención Parlamentaria" (pág. 81 del Informe de valoración de ofertas técnicas) se afirma que "Las empresas [REDACTED], [REDACTED] y [REDACTED] no se ajustan a lo solicitado en los pliegos, bien porque no contemplan en su oferta alguno de los elementos establecidos como mínimo en la prescripción 9ª del PPT, o bien porque no especifican claramente sus ofertas".

Este Informe de la Administración parlamentaria constata que las propuestas no recogen los datos solicitados por los pliegos, bien porque no contemplan alguno de los elementos o bien porque son ambiguas y no los especifican claramente. Es decir, se trata de un error de confección de la propuesta que impide su valoración, pero no de un motivo de exclusión.

En este sentido, conviene recordar la distinción expresada por la Resolución 831/2014 del TACRC entre el cumplimiento del PCA y el cumplimiento del PPT:

*"A este respecto, sin embargo, debe recordarse igualmente que en diversas resoluciones este Tribunal se ha ocupado de distinguir a estos efectos entre el pliego de cláusulas administrativas particulares, cuyo incumplimiento determina la exclusión de la oferta, del pliego de prescripciones técnicas, que en principio no puede determinar ab initio tal exclusión, salvo que la propia descripción técnica de la oferta no se ajuste a las características requeridas en el pliego de prescripciones.*

*Así en la Resolución nº 183/2011 señaló:*

*La regla general que deriva de la legislación de contratos es que los pliegos de prescripciones técnicas regulan los aspectos referidos a la ejecución del contrato, en tanto que el contenido de los pliegos de cláusulas administrativas particulares es todo lo relativo al procedimiento y forma de adjudicación del mismo."*

Por estas razones resulta conforme a Derecho la decisión de no excluir a las empresas citadas del procedimiento.



## **SEXTO.- EL PRINCIPIO DE CONFIDENCIALIDAD Y PUBLICIDAD Y EL DERECHO DE ACCESO AL EXPEDIENTE EN MATERIA DE CONTRATACIÓN**

Como se anunció al principio, el segundo motivo de la impugnación se articula en torno a la eventual vulneración del derecho de acceso al expediente de contratación, debido a que se ha hecho un uso indebido de la declaración de confidencialidad de las ofertas.

En este orden de consideraciones, se ha acreditado que la recurrente ha podido tener conocimiento de una versión corregida del Informe Técnico de Valoración, del cual se suprimieron aquellas partes que las empresas [REDACTED] y [REDACTED] declararon confidenciales. Para [REDACTED] existe una declaración de confidencialidad excesivamente amplia que abarca la totalidad de la oferta técnica y que el órgano de contratación debería haber hecho un esfuerzo para delimitar y motivar qué parte de la documentación señalada por la adjudicataria es realmente confidencial.

La argumentación de la recurrente continúa al afirmar que ni las empresas ni el órgano de contratación han motivado la declaración de confidencialidad declarada por las partes, cuando el precepto legal aplicable exige que se dé alguno de los motivos previstos. Señala que, a pesar de haber solicitado copia del acta sobre la vista del expediente, está aún a la espera de que le sea entregada y que tampoco ha tenido acceso a la oferta de la adjudicataria. Fundamenta sus alegaciones en diversa doctrina de tribunales administrativos en materia de contratación pública, considerando, en fin, que las limitaciones de acceso no solo han vulnerado su derecho de acceso a la información reconocida en la legislación que cita, sino que también le han provocado indefensión a la hora de plantear recursos y defender sus legítimos intereses.

El marco normativo sobre esta cuestión está encabezado por el artículo 2 de la Directiva (UE) 2016/943, sobre Secretos Comerciales, que incluye en la categoría de confidencial:

*“La información que reúna todos los requisitos siguientes:*



*CORTES GENERALES*  
TRIBUNAL DE RECURSOS CONTRACTUALES

*a) no ser generalmente conocida por las personas pertenecientes a los círculos en que normalmente se utilice el tipo de información en cuestión, ni fácilmente accesible para éstas;*

*b) tener un valor comercial por su carácter secreto;*

*c) haber sido objeto de medidas razonables, en las circunstancias del caso, para mantenerla secreta.”*

Asimismo, en la legislación española, el artículo 140.1 del TRLCSP regula esta materia de la forma siguiente:

*“Sin perjuicio de las disposiciones de la presente Ley relativas a la publicidad de la adjudicación y a la información que debe darse a los candidatos y a los licitadores, los órganos de contratación no podrán divulgar la información facilitada por los empresarios que éstos hayan designado como confidencial; este carácter afecta, en particular, a los secretos técnicos o comerciales y a los aspectos confidenciales de las ofertas”.*

Este precepto resulta de aplicación en este caso y no el artículo 133 de la nueva LCSP, citado por el recurrente, por los motivos señalados anteriormente.

Asimismo, el órgano de contratación está vinculado a la confidencialidad declarada por las empresas, de forma motivada, por constituir secretos comerciales, cuya revelación otorgaría ventajas a sus competidores y pondría en peligro el mantenimiento de su posición competitiva. Solo se rechazarán aquellas declaraciones totales de confidencialidad que, de forma completa, impidan la transparencia y el derecho de defensa, o parciales que estuvieran sustentadas en motivos no razonables.

En particular, durante el procedimiento ahora impugnado, se requirió a la empresa adjudicataria [REDACTED], a fin de que reformulara su declaración de confidencialidad, en la medida en que afectaba a la totalidad de su oferta técnica, solicitándole que indicara de forma clara las partes que eran estrictamente confidenciales, habida cuenta de que una declaración de confidencialidad global de la oferta pudiera resultar contraria a la doctrina reiterada del TACRC. Esta empresa remitió la mencionada reformulación de la declaración de confidencialidad. Con ello, se volvió a emitir un Informe Técnico



*CORTES GENERALES*  
TRIBUNAL DE RECURSOS CONTRACTUALES

de Valoración, prescindiendo de aquellas partes que se referían a la materia confidencial de las empresas [REDACTED] y [REDACTED]. La empresa [REDACTED] tuvo conocimiento de las ofertas presentadas, del informe técnico y del expediente administrativo, que se requiere en el recurso.

Para [REDACTED] no ha existido motivación de la declaración de confidencialidad ni por parte de las empresas ni del órgano de contratación.

Los tribunales administrativos en materia de contratación se refieren al significado del artículo 140.1 de la manera siguiente:

- Son informaciones que tienen un evidente valor económico para la empresa, pudiendo suponer una ventaja competitiva frente a los competidores que la desconocen.
- Son informaciones que contienen una propuesta de ejecución que afecta a políticas empresariales que constituyen la estrategia original de la empresa y que no deben ser conocidas por los competidores, porque constituiría una afectación a sus estudios propios, su formulación original de carácter técnico, de articulación de medios humanos o de introducción de patentes propias.
- Son informaciones de conocimiento interno de la empresa, no teniendo carácter público ni pudiendo ser consultadas por terceros.

Como señala el recurrente y el informe de la Administración parlamentaria, la jurisprudencia ha concretado el concepto de secretos técnicos o comerciales como el conjunto de conocimientos que no son de dominio público y que resultan necesarios para: la fabricación o comercialización de productos; la prestación de servicios; y/o la organización administrativa o financiera de una unidad o dependencia empresarial, y que por ello procura a quien dispone de ellos de una ventaja competitiva en el mercado que se esfuerza en conservar en secreto, evitando su divulgación.

En estos momentos, habrá que dilucidar si la motivación aportada por las empresas para declarar la confidencialidad de determinadas partes de su oferta se ajusta al conjunto normativo señalado.

En primer lugar, [REDACTED] motiva la declaración de confidencialidad porque: (i) contienen datos relativos a "*nombres y apellidos de*



*CORTES GENERALES*  
TRIBUNAL DE RECURSOS CONTRACTUALES

*trabajadores de [REDACTED] como datos relativos a clientes y proveedores y que por ser datos de carácter personal cuya comunicación a partes ajenas al licitador y Administración convocante requeriría un consentimiento escrito del interesado en virtud de la LOPD 15/1999 de 13 de diciembre (artículo 11)”; (ii) por ser datos que han “sido elaborados en concreto para este cliente por [REDACTED] aplicando todo el know-how y las prácticas que hacen a [REDACTED] una empresa diferente a sus competidores y que por lo tanto forman parte del secreto comercial protegido por la Ley y que como tal elemento diferenciador no desea que pueda ser conocido por la competencia; y (iii) por contener “información acerca de los procedimientos internos de la compañía que poseen carácter de secreto comercial y que no desean sean conocidos por la competencia”.*

*De la misma forma, [REDACTED] “recuerda que se consideran confidenciales las siguientes informaciones y aspectos del proyecto por razón de su vinculación a secretos técnicos o comerciales: Todos aquellos documentos que incluyan información relativa a las características técnicas y el funcionamiento de sus servicios, toda la información relativa a la identidad de sus proveedores y clientes, la naturaleza y extensión de sus relaciones comerciales, así como toda la información a los activos de [REDACTED] condiciones financieras, empleados, planes, perspectivas, gestión, inversores, productos, estrategias, know-how y técnicas. Dicho carácter confidencial se justifica en que dichas informaciones han sido consideradas susceptibles de protección por la legislación vigente y la jurisprudencia, y su conocimiento público no autorizado puede dar lugar a infracciones de la misma”.*

*Por cuanto atañe a [REDACTED] su declaración de confidencialidad, en un principio, comprendía toda su oferta. Más tarde se redujo, alegando que eran datos de carácter no públicos. En concreto, expresó que “Todo el documento y su información donde se explica el funcionamiento de los servicios y la información relativa al plan de menús son de carácter confidencial en su totalidad. Este carácter confidencial queda justificado en toda aquella información que no es de acceso público”.*

*Estas razones alegadas por las dos empresas señaladas han sido asumidas por la Mesa y luego, por el órgano de contratación. En concreto, la Mesa de Contratación hace suyas las razones técnicas expuestas por las empresas dado que, como señala el informe de la Administración, carece de*



capacidad para sustituir el juicio técnico de la empresa respecto a lo que ésta considera que es secreto comercial o técnico de su actividad.

De lo expuesto se deduce que [REDACTED] Y [REDACTED] han motivado, de forma suficiente, la declaración de confidencialidad de los datos a los que se refieren, de conformidad con la normativa de aplicación.

Como es sabido, en este caso el derecho de defensa del recurrente encuentra el límite legal señalado, que sólo ante la jurisdicción cabría excepcionar. A estos efectos, conviene recordar las previsiones del artículo 279 del Código Penal, referido a la sanción por la difusión, revelación o cesión de un secreto de empresa llevada a cabo por quien tuviere legal o contractualmente obligación de guardar reserva, con la pena de prisión de dos a cuatro años y multa de doce a veinticuatro meses, y si el secreto se utilizara en provecho propio, las penas se impondrán en su mitad inferior.

**Por todo lo anterior, este Tribunal ACUERDA:**

1. Desestimar el recurso presentado por [REDACTED], tanto en lo que se refiere a la solicitud de nulidad de la adjudicación del contrato, retrotrayendo las actuaciones al momento inmediatamente anterior a la valoración de las proposiciones y procediéndose a realizar una nueva propuesta de adjudicación, con previa exclusión por incumplimiento del PCA y de PPT de las empresas [REDACTED], [REDACTED] y [REDACTED], como subsidiariamente, respecto a la solicitud de acceso a la oferta de la adjudicataria y otorgamiento de un nuevo plazo de interposición de este recurso.
2. Levantar la suspensión del acto de adjudicación, de conformidad con el artículo 47.4 del TRLCSP.
3. 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*  
TRIBUNAL DE RECURSOS CONTRACTUALES

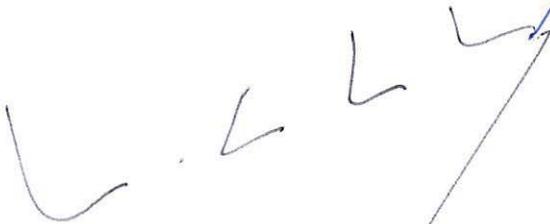
Esta Resolución es definitiva en la vía administrativa. Contra la misma solo cabrá interponer recurso contencioso-administrativo, ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, en el plazo de dos meses, conforme a lo dispuesto en el artículo 49.1 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real-Decreto Ley 3/2011 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 (BOE de 25 de enero de 2011), así como los artículos 12.1c) y 46 de la Ley 29/1988, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción Contencioso-Administrativa.

Esta Resolución se trasladará a los interesados.

Palacio del Congreso de los Diputados, a 24 de octubre de 2019.



Rafael Simancas Simancas  
PRESIDENTE



Luis de la Peña Rodríguez  
SECRETARIO