



Congreso de los Diputados

RESOLUCIÓN DEL RECURSO ESPECIAL EN MATERIA DE CONTRATACIÓN, INTERPUESTO POR LA EMPRESA ██████████ CONTRA EL ACUERDO DE LA MESA DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS DE EXCLUSIÓN DEL PROCEDIMIENTO ABIERTO PARA LA ADJUDICACIÓN DEL CONTRATO DE SUMINISTRO Y MANTENIMIENTO DE EQUIPOS DE REPROGRAFÍA PARA EL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS, EN RÉGIMEN DE ARRENDAMIENTO (LOTE 1).

I. ANTECEDENTES

PRIMERO.- La Mesa de la Cámara, en su reunión de 13 de diciembre de 2022, aprobó los pliegos de cláusulas administrativas particulares (en adelante, PCA) y de prescripciones técnicas (en adelante, PPT) del procedimiento abierto para la adjudicación del contrato de suministro y mantenimiento de equipos de reprografía para el Congreso de los Diputados, en régimen de arrendamiento, dispuso la apertura del procedimiento de adjudicación y aprobó la imputación del gasto correspondiente con cargo al presupuesto de la Cámara.

Dicho contrato está integrado por los siguientes dos lotes:

- Lote 1: Arrendamiento y mantenimiento de los equipos de planta del Congreso de los Diputados.
- Lote 2: Arrendamiento y mantenimiento de los equipos de la Unidad de fotocopias del Congreso de los Diputados.

SEGUNDO.- El anuncio de la licitación del procedimiento se envió al DOUE el día 16 de diciembre de 2022 y se publicó el 18 de diciembre de 2022 en la Plataforma de Contratación del Sector Público y el 5 de enero de 2023 en el Boletín Oficial del Estado. El plazo de presentación de ofertas finalizó el día 25 de enero de 2023, a las 14 horas.

TERCERO.- El día 7 de febrero de 2023, la Mesa de Contratación procedió a la apertura de los sobres nº 1 “Documentación administrativa” de las empresas presentadas al procedimiento.

CUARTO.- El día 21 de febrero de 2023, la Mesa de Contratación procedió a la apertura de los sobres 2 “Documentación relativa a criterios de adjudicación valorados mediante juicio de valor”, dando traslado a la Dirección Técnica de Infraestructuras e Instalaciones para la elaboración del informe de valoración.

QUINTO.- Seguidamente, la Mesa de Contratación, en su reunión del día 28 de marzo de 2023, aprobó el informe de valoración de la documentación relativa a criterios de adjudicación valorados mediante juicio de valor.



Congreso de los Diputados

Las puntuaciones obtenidas de la documentación relativa a criterios de adjudicación valorados mediante juicio de valor de las empresas licitadoras al Lote 1 "Arrendamiento y mantenimiento de los equipos de planta del Congreso de los Diputados" fueron las siguientes:

EMPRESA	PUNTUACIÓN OFERTA SEGÚN JUICIO DE VALOR
[REDACTED]	29,00
[REDACTED]	26,00
[REDACTED]	24,30
[REDACTED]	21,10

A continuación, en sesión pública, se dio lectura a las puntuaciones obtenidas por los licitadores y se procedió a la apertura de los sobres 3 "Documentación relativa a criterios de adjudicación valorados mediante la aplicación de fórmulas".

En el mencionado procedimiento, los criterios de valoración mediante la aplicación de fórmulas fueron:

- a) La oferta económica, que a su vez se subdivide en:
 - o Las ofertas de arrendamientos de los equipos de cada uno de los 4 grupos.
 - o El precio por copia impresa, tanto en blanco y negro como en color.
- b) La aportación de equipos de backup para sustitución inmediata.

En relación con las ofertas económicas, las ofertas relativas al arrendamiento de los equipos del Lote 1 fueron las siguientes, desglosadas por grupos:

GRUPO 1	
EMPRESAS	IMPORTE SIN IVA
[REDACTED]	0,01 €
[REDACTED]	64,18 €
[REDACTED]	0,0025 €



Congreso de los Diputados

[REDACTED]	0,01 €
------------	--------

GRUPO 2	
EMPRESAS	IMPORTE SIN IVA
[REDACTED]	0,01 €
[REDACTED]	67,26 €
[REDACTED]	0,0002 €
[REDACTED]	56,80 €

GRUPO 3	
EMPRESAS	IMPORTE SIN IVA
[REDACTED]	0,01 €
[REDACTED]	71,41 €
[REDACTED]	0,0003 €
[REDACTED]	74,15 €

GRUPO 4	
EMPRESAS	IMPORTE SIN IVA
[REDACTED]	1.338,30 €
[REDACTED]	703,27 €
[REDACTED]	1.338,43 €
[REDACTED]	401,67 €

En el modelo de oferta evaluable mediante la aplicación de fórmulas, que se incluía como anexo I.1 del PCA, también se solicitó, como resultado de las ofertas individualizadas para cada grupo, proporcionar el importe total del arrendamiento de equipos (parte fija) para los 54 meses, que se reflejan en el siguiente cuadro:



Congreso de los Diputados

EMPRESAS	IMPORTE SIN IVA
[REDACTED]	1.156.350,60 €
[REDACTED]	1.016.702,56 €
[REDACTED]	1.156.405,45 €
[REDACTED]	714.328,74 €

Por otro lado, en relación con el precio por copia, las ofertas de los licitadores fueron las siguientes:

EMPRESAS	Coste copia en blanco y negro, sin IVA	Coste copia a color, sin IVA
[REDACTED]	0,001 €	0,060 €
[REDACTED]	0,003 €	0,026 €
[REDACTED]	0,001 €	0,032 €
[REDACTED]	0,001 €	0,019 €

Seguidamente, en virtud de lo dispuesto en el apartado 4 de la cláusula 14ª del PCA y conforme a los criterios que se establecen en el apartado 15 del cuadro de características se analizaron las ofertas relativas a los criterios de adjudicación valorados mediante la aplicación de fórmulas. Tras lo cual, se comprobó que podían incurrir en baja anormal las ofertas de las cuatro empresas licitadoras del Lote 1.

En cumplimiento de lo establecido en el apartado 5 de la cláusula 14ª del PCA, el día 31 de marzo de 2023, se solicitó a las cuatro licitadoras del lote 1 la justificación de la viabilidad de sus ofertas.

SEXTO. - El día 3 de abril de 2023, [REDACTED] remitió su justificación, seguida por [REDACTED] y [REDACTED] el día 10 de abril de 2023, así como [REDACTED] el día 11 de abril de 2023 (págs. 845 a 891 del expediente).

Tras el análisis del estudio económico de las justificaciones de la ofertas, el Jefe del Departamento de Patrimonio Histórico-Artístico y Adquisiciones emitió, el día 26 de abril de 2023, un informe en el que se concluía, por una parte, que las ofertas económicas presentadas por [REDACTED] y [REDACTED] contenían precios simbólicos que no podían considerarse válidos y por tanto debían ser excluidas del procedimiento del Lote 1 y, por



Congreso de los Diputados

otra parte, se consideraban viables las ofertas presentadas por [REDACTED] Dicho informe figura como Doc. 20 del expediente remitido.

SÉPTIMO.- La Mesa de Contratación, en su reunión de 9 de mayo de 2023, aprobó el informe final en el que, en relación con el Lote 1, se excluía de la licitación a las empresas [REDACTED] Asimismo, se consideraban viables las ofertas de [REDACTED] y se determinaba como mejor oferta la presentada por la empresa [REDACTED] de conformidad con la propuesta del informe de valoración final de las ofertas que atribuía la siguiente puntuación:

EMPRESA	PUNTUACIÓN TOTAL
[REDACTED]	91,85
[REDACTED]	65,26

OCTAVO. - Posteriormente, la Mesa de la Cámara, en su reunión de 16 de mayo de 2023, acordó lo siguiente en relación con el Lote 1, "Arrendamiento y mantenimiento de los equipos de planta del Congreso de los Diputados":

- 1) Excluir del procedimiento la oferta de [REDACTED] en la medida en que contiene precios simbólicos que no pueden ser considerados válidos, al constituir un fraude de ley de los criterios de adjudicación, puesto que supondría otorgar mayor puntuación a una oferta que presenta un precio que, en su conjunto, es más caro, impidiendo la ponderación adecuada de otras ofertas y desvirtuando los intereses de la licitación de adjudicar a la proposición más ventajosa.
- 2) Excluir del procedimiento la oferta de [REDACTED] en la medida en que contiene precios simbólicos que no pueden ser considerados válidos, al constituir un fraude de ley de los criterios de adjudicación, puesto que supondría otorgar mayor puntuación a una oferta que presenta un precio que, en su conjunto, es más caro, impidiendo la ponderación adecuada de otras ofertas y desvirtuando los intereses de la licitación de adjudicar a la proposición más ventajosa.
- 3) Admitir el precio simbólico ofertado por [REDACTED] y considerar viable su oferta, que incluía valores anormalmente bajos, una vez comprobados los importes y la estructura de costes proporcionados por la empresa licitadora.
- 4) Considerar la oferta de [REDACTED] como plenamente viable, puesto que la presunción de precios anormalmente bajos es debida a la utilización de precios simbólicos por parte del resto de licitadores.



Congreso de los Diputados

5) Visto el orden en el que han quedado clasificadas las ofertas:

EMPRESA	PUNTUACIÓN TOTAL
[REDACTED]	91,85
[REDACTED]	65,26

Determinar como mejor oferta la presentada por la empresa [REDACTED] por un importe de arrendamiento de equipos durante 54 meses (parte fija) de 864.337,78 euros (714.328,74 euros, más 150.009,04 euros de IVA) y los siguientes precios por copia impresa (parte variable):

- Coste de copia en blanco y negro: 0,00121 euros (0,001 euros, más 0,00021 euros de IVA).
- Coste de copia en color: 0,02299 euros (0,019 euros, más 0,00399 euros de IVA).

No obstante, de acuerdo con la cláusula 5ª del pliego de cláusulas administrativas particulares y apartado 6.5 del cuadro de características, la adjudicación se realizará por un importe máximo de 1.917.455,23 euros (1.584.673,74 euros, más 332.781,49 euros de IVA), que es la suma de importe de adjudicación de la parte fija, 864.337,78 euros (714.328,74 euros, más 150.009,04 euros de IVA), más el importe del presupuesto máximo de licitación de la parte variable que asciende a 1.053.117,45 euros (870.345,00 euros, más 182.772,45 euros de IVA).

El importe total correspondiente se ajustará, en el momento de la adjudicación, a la duración real del contrato que, según lo previsto en el pliego de cláusulas administrativas particulares, finalizará el 31 de diciembre de 2027.

6) Establecer los mecanismos para el seguimiento pormenorizado del contrato con objeto de garantizar su correcta ejecución, sin que se produzca una merma en la calidad de los trabajos contratados, al amparo del artículo 149.7 de la LCSP. En este sentido el responsable del contrato designado por la Dirección de Presupuestos y Contratación vigilará el estricto cumplimiento del contrato de acuerdo con la oferta técnica, a través de los informes técnicos previstos en los pliegos. Además, se establecerá una especial previsión en relación con los siguientes extremos:

- El adjudicatario elaborará un informe económico mensual en el que reflejará los costes directos e indirectos del contrato. Al igual que los informes establecidos en la prescripción 10ª del PPT, este informe económico se proporcionará al Congreso en papel y en soporte informático (Excel).
- El responsable de la empresa adjudicataria celebrará una reunión trimestral con el responsable del contrato en el Congreso de los Diputados, para tratar los asuntos reflejados en el informe económico y en los informes establecidos en la prescripción 10ª del PPT.



Congreso de los Diputados

NOVENO. - El 19 de mayo de 2023, el Director de Presupuestos y Contratación remitió a [REDACTED] un escrito comunicando la exclusión de la empresa de la licitación, en los siguientes términos (pág. 911 del expediente):

En relación con el procedimiento abierto para la adjudicación del contrato de suministro y mantenimiento de equipos de reprografía para el Congreso de los Diputados, en régimen de arrendamiento, le comunico que la Mesa de la Cámara, en su reunión del día 16 de mayo de 2023, ha acordado, a propuesta de la Mesa de Contratación, excluir de la licitación la oferta presentada por su empresa al Lote 1, en la medida en que contiene precios simbólicos que no pueden ser considerados válidos, al constituir un fraude de ley de los criterios de adjudicación, puesto que supondría otorgar mayor puntuación a una oferta que presenta un precio que, en su conjunto, es más caro, impidiendo la ponderación adecuada de otras ofertas y desvirtuando los intereses de la licitación de adjudicar a la proposición más ventajosa.

DÉCIMO. - El 8 de junio de 2023, [REDACTED] presentó un recurso especial en materia de contratación, mediante el que solicitaba al Tribunal de Recursos de las Cortes Generales la declaración de la nulidad del acto de exclusión y que ordenara la retroacción de las actuaciones, a fin de que se procediera a una nueva valoración de las ofertas presentadas y la posterior adjudicación del contrato a favor de [REDACTED] por haber presentado la mejor oferta. Asimismo, la empresa recurrente solicitó la suspensión del procedimiento, al amparo de lo dispuesto en el artículo 49 de 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 adelante LCSP).

UNDÉCIMO. - El 15 de junio de 2023, el Tribunal de Recursos Contractuales de las Cortes Generales solicitó al órgano de contratación la remisión del expediente administrativo, acompañado del correspondiente Informe, todo ello en los términos del artículo 56.2 LCSP. Estos documentos fueron recibidos el 6 de julio de 2023.

DUODÉCIMO. - El día 10 de julio de 2023 se remitió el recurso especial a los restantes interesados para que pudieran formular alegaciones, en cumplimiento del artículo 56.3 de la LCSP. La empresa [REDACTED] formuló alegaciones, que tuvieron entrada el día 19 de julio de 2023.



Congreso de los Diputados

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. REQUISITOS PROCESALES

El recurso cumple los requisitos formales exigidos en cuanto al plazo, legitimación activa, capacidad, y competencia del Tribunal de Recursos Contractuales de las Cortes Generales, al que se dirige el escrito en su encabezamiento.

2. OBJETO

La empresa [REDACTED], solicitó la nulidad del acuerdo de exclusión de la Mesa del Congreso de los Diputados, de 16 de mayo de 2023, y que se ordenase la retroacción de las actuaciones a fin de que se proceda a una nueva valoración de las ofertas presentadas para la posterior adjudicación del contrato a su favor por haber presentado la mejor oferta. A su vez, se solicitó la suspensión del procedimiento hasta la resolución de este recurso. Los argumentos del recurrente se resumen a continuación.

3. LOS ARGUMENTOS DEL RECURRENTE

a. La necesidad de entender la viabilidad de la oferta en su conjunto.

Basándose en la petición de aclaración remitida por la Dirección de Presupuestos y Contratación en relación con su oferta al lote 1, la empresa manifiesta que, según la legislación de contratos, y apoyándose en la Resolución de la Junta Consultiva de Contratación Pública de la Administración General del Estado, relativa al expediente 119/18 y en la Resolución 151/2019 del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales de la Administración General del Estado, la oferta debe ser considerada en su conjunto, cuando exista presunción de baja temeraria, pues lo que debe asegurarse la Administración es que las proposiciones presentadas por los licitadores son viables y que puedan cumplir adecuadamente el contrato. Asimismo, el recurrente se remite a la Resolución del Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de Euskadi 22/2020, que establece que la anormalidad de un precio unitario se puede compensar con otro precio, para dar como resultado una oferta viable.

Partiendo de esta premisa, argumenta que el acuerdo de exclusión no es correcto porque solo valora los precios unitarios, pero no el global de la oferta. Defiende, como parte de su “legítima estrategia”, haber distribuido de esta forma los precios de los diferentes Grupos, pero sin que “en ningún caso la oferta deje ser viable en su conjunto”. Concluye en el apartado 33 que “el hecho de que [REDACTED] oferte algún precio unitario en precios simbólicos no convierte en su conjunto la oferta de [REDACTED] en inviable” (pág. 9 del recurso).



Congreso de los Diputados

b. Posibilidad de formulación de ofertas económicas a precio simbólico según lo establecido en los pliegos.

La empresa recurrente recuerda que los precios simbólicos, de valor 0 o próximo 0, están expresamente permitidos en los pliegos. Además, se subraya que el propio PCA contemplaba tal posibilidad en los apartados 14.3 y 14.4 del cuadro de características, donde, por otra parte, no se establece un valor mínimo o máximo a ofertas para los diferentes precios que se solicitaban. Señala que el pliego, incluso, prevé que el precio 0 se convierta en 0,01 para evitar la indeterminación de la fórmula, de lo que deduce que hay una posibilidad de ofertar un valor 0 (o gratuito). Por tanto, concluye, sobre la base de esta argumentación, que su oferta se ajustaba a lo que permiten los pliegos (pág. 10 del recurso).

Además, alude a diversas resoluciones para justificar la admisión de viabilidad de precios simbólicos, de tal forma que sólo podrán rechazarse si se estima que *“la oferta no puede ser cumplida”* (Resolución 705/2014, de 23 de septiembre, del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales).

Por otra parte, se recuerda que la oferta a 0 euros no convierte el contrato en su conjunto en gratuito (Resolución 1187/2018, de 28 de diciembre, del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales), sobre todo cuando el licitador distribuye los precios entre las distintas unidades, por lo que la oferta de algún precio unitario en 0 euros no convierte en su conjunto al contrato en gratuito (Resolución 38/2018, de 31 de enero, del Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid).

El recurrente alude finalmente a que *“es evidente”* que los pliegos permitían esta posibilidad, pues tres de las cuatro empresas licitadoras *“han optado por aplicar de manera similar la misma configuración de la oferta”* (pág. 13 del recurso) y han presentado precios simbólicos, *“sin que esto suponga un fraude de ley”* que haya determinado la exclusión de las mismas.

c. Falta de motivación de la decisión del órgano de contratación y arbitrariedad de su decisión.

La empresa recurrente se refiere a las justificaciones remitidas en relación con la baja temeraria de la oferta presentada, que considera que no han sido tomadas en consideración por el órgano de contratación. Dichas justificaciones versaban sobre la inexistencia de una baja temeraria y la prevalencia de ██████ en el mercado, de forma *“que ha quedado suficientemente justificada la solvencia y medios con los que cuenta ██████ para la prestación del servicio, sin merca en la calidad de dicho servicio”* (pág. 13 del recurso).

Por ello, el recurrente considera que la Mesa de Contratación, al no haber tenido en cuenta la relación entre la solvencia de la empresa y la oferta presentada, no ha cumplido con su deber de motivar la exclusión de la oferta, a la que está obligada de acuerdo con el art. 149.6 LCSP. Señala que en el literal del acuerdo de exclusión no figura motivación, solo se alude una *“reunión”* llevada a cabo el 16 de mayo de 2023 (pág. 14 del recurso).

A su vez, considera que el acuerdo del órgano de contratación (la Mesa de la Cámara) de excluirla es también inmotivado pues ha tomado esa decisión *“sin tener la justificación pertinente y motivada de la Mesa de Contratación, y sin haber valorado la justificación aportada por ██████”*.



Congreso de los Diputados

d. Suspensión del procedimiento.

Asimismo, el recurrente, mediante Otrosí Primero, solicita la suspensión del procedimiento de contratación hasta la resolución de este recurso en virtud de lo establecido en el artículo 49 de la LCSP.

4. EXAMEN DE LAS ALEGACIONES DEL RECURRENTE

Se analizan, seguidamente, el contenido de las alegaciones de la empresa recurrente.

1) La necesidad de entender la viabilidad de la oferta en su conjunto y la posibilidad de formulación de ofertas económicas a precio simbólico según lo establecido en los pliegos

Por su conexión, los dos primeros argumentos del recurrente se van a tratar de manera conjunta.

El recurrente considera que su exclusión estaría basada en la inviabilidad de su oferta. No obstante, la notificación de la exclusión, así como el informe de viabilidad de las ofertas se redacta en los siguientes términos:

en la medida en que contiene precios simbólicos que no pueden ser considerados válidos, al constituir un fraude de ley en los criterios de adjudicación, puesto que supondría otorgar mayor puntuación a una oferta que presenta un precio que, en su conjunto, es más cara, impidiendo la ponderación adecuada de otras ofertas y desvirtuando los intereses de la licitación de adjudicar a la proposición más ventajosa.

La motivación detallada de la exclusión de [REDACTED] se contiene en dicho informe de valoración final (págs. 835 a 838 del expediente).

Esta exclusión aplica los razonamientos, tal como se pone manifiesto en el informe de valoración, de la Resolución 1044/2018 del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, en relación con el recurso 1021/2018, que sienta los criterios a aplicar en caso de oferta económicas con precios simbólicos:

(...) cabe concluir que las ofertas económicas a 0 o a valores cercanos a 0 en relación con algunas prestaciones o unidades son válidas, siempre y cuando se cumplan los siguientes requisitos: i) que en su conjunto la oferta tenga un precio positivo; ii) que la fórmula no quede desvirtuada, dando lugar a resultados que no permitan una ordenación proporcional de las ofertas y iii) que el resultado final no suponga otorgar mayor puntuación en el criterio precio a quien, en su conjunto, ha realizado una oferta más cara.

Esta misma doctrina se recoge en la Resolución 407/2020 del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, en el recurso 110/2020.



Congreso de los Diputados

La aplicación de estos criterios a la oferta de [REDACTED] se resume de esta forma en el informe citado:

- En su conjunto, la oferta tiene un precio positivo, puesto que el precio total para el arrendamiento de todos los equipos es de 1.156.450,45 euros, sin IVA.
- Las fórmulas para la aplicación de las otras no quedan desvirtuadas, puesto que los tres precios simbólicos ofertados son todos superiores a 0.

Es más, el propio PCA contemplaba, tras las fórmulas, el supuesto de un precio negativo en los siguientes términos: *“si el precio de la empresa que presenta la oferta más económica fuera “gratuito” (0 euros), para la aplicación de la fórmula se tomará, como precio de esa oferta, el valor 0,01 euros para evitar la indeterminación de la fórmula”*. Dicha previsión era una solución ante la imposibilidad matemática de tener un divisor igual a 0.

Sin embargo, tal previsión del pliego no puede ser entendida, como pretende la empresa recurrente, en el sentido de que la oferta de precios simbólicos gozaría de una especie de presunción de normalidad que la eximiría de tener que superar ese juicio, sino que, como cualquier otro valor numérico, debe ser objeto de esa valoración, e incluso con mayor justificación, pues la proximidad de una oferta al valor cero siempre suele ser indicio de valor no ajustado al mercado y de fraude de los criterios de adjudicación para impedir la ponderación adecuada de las otras ofertas. Es decir, tal previsión no puede ser interpretada, como pretende la empresa recurrente, en el sentido de que las ofertas con valor cero o próximas a cero se aceptan automáticamente.

c) El PCA valora mediante la aplicación de fórmulas cada uno de los 4 tipos de precios solicitados. De acuerdo con la aplicación de dichas fórmulas, las puntuaciones de cada una de las empresas licitadores se reflejan en el siguiente cuadro:

	Grupo 1		Grupo 2		Grupo 3		Grupo 4	
	Precio	Puntos	Precio	Puntos	Precio	Puntos	Precio	Puntos
[REDACTED]	0,01	1,375	0,01	0,25	0,01	0,375	1.338,30	1,65
[REDACTED]	64,18	0,00021	67,26	0,00004	71,47	0,00005	703,27	3,14
[REDACTED]	0,0025	5,5	0,0002	12,5	0,0003	12,5	1.338,43	1,65
[REDACTED]	0,01	1,375	58,80	0,00004	74,15	0,00005	401,67	5,5

Las puntuaciones totales obtenidas para cada empresa licitadora en relación con la oferta económica de los arrendamientos del equipo se reflejan en el siguiente cuadro, junto con los precios totales de los arrendamientos:



Congreso de los Diputados

	Puntos Grupo 1, sobre 5,5	Puntos Grupo 2, sobre 12,5	Puntos Grupo 3, sobre 12,5	Puntos Grupo 4, sobre 5,5	TOTAL, SOBRE 36 PUNTOS	PRECIO TOTAL (EUROS, SIN IVA)
██████████	1,375	0,25	0,375	1,65	3,65	1.156.350,60
██████████	0,00021	0,00004	0,00005	3,14	3,1403	1.016.702,56
██████████	5,5	12,5	12,5	1,65	32,15	1.156.405,45
██████████	1,375	0,00004	0,00005	5,5	6,87509	714.328,74

En el criterio precio, se otorga mayor puntuación a ██████████ (32,15 puntos) que al resto de ofertas, a pesar de haber presentado el precio más alto: 139.702,89 euros más alta que la oferta de ██████████ (y que obtiene sólo 3,1403 puntos), o 442.076,71 euros más alta que la de ██████████ (con sólo 6,87509 puntos).

Se señala además que, en el PBL, el precio de la parte fija se fijó en un máximo de 1.156.500 euros, siendo la oferta de ██████████ sólo 94,55 euros más barata que el PBL.

De lo expuesto se deduce que la utilización de los precios simbólicos, presentados por la empresa licitadora, tiene por objeto conseguir una mayor puntuación para una oferta que es, económicamente, más cara, en contra de los artículos 11.3, 131.2 y 145.1 de la LCSP, que exigen que la contratación se funde en el principio de "La mejor relación calidad precio". ██████████ ha efectuado, por tanto, una oferta basada en precios simbólicos que no sólo no se traduce en una verdadera ventaja para la Administración, sino que, visto el resto de las ofertas, resultaría especialmente gravosa para la misma, desvirtuando así la finalidad de la licitación.

En consecuencia, al no cumplir el tercer requisito, los precios simbólicos no pueden ser considerados como válidos y es lícita la exclusión acordada. Este motivo de exclusión nada tiene que ver con la viabilidad de la oferta, que en ningún caso es cuestionada.

La Mesa de Contratación ha tomado en cuenta la oferta en su conjunto, y es justamente por ello que ha decidido la exclusión. Esta exclusión se debe a que el precio total ofertado por ██████████ es superior al del resto de ofertas.

Asimismo, se puede apreciar que la Mesa de Contratación no ha excluido la oferta de ██████████ por el mero hecho de contener precios simbólicos, sino porque esos precios simbólicos llevan a un resultado contrario a los intereses de la Administración Parlamentaria, en la medida en que hubieran obligado a considerar como mejor oferta a la más onerosa y porque ha llegado a ese resultado utilizando de modo fraudulento la valoración de los criterios de adjudicación.

Como razona la representación del Congreso, ██████████ incluyó también un precio simbólico en su oferta para el grupo 1. Dicho precio fue expresamente admitido por el órgano de contratación, que procedió también a considerar viable su oferta en su conjunto. Como consecuencia de ello, la oferta de este licitador, a pesar de la inclusión de un precio simbólico, fue determinada como la mejor oferta en el proceso de licitación. No obstante, la inclusión



Congreso de los Diputados

de un precio simbólico por parte de [REDACTED] no suponía otorgar mayor puntuación en el criterio precio a quien, en su conjunto, ha realizado una oferta más cara, tal como ocurría con la oferta de [REDACTED]

En este sentido, el informe de la Administración parlamentaria aborda en detalle la argumentación de la empresa recurrente, basada en diversas resoluciones de juntas consultivas y tribunales administrativos contractuales y considera, con fundamento, compartido por este Tribunal, que carecen de congruencia y no desvirtúan la argumentación que precede, y que está desarrollada en el informe de valoración de viabilidad de las ofertas elevado a la Mesa de Contratación. A continuación, se realiza un breve repaso de dichas resoluciones mencionadas por el recurrente:

- El informe de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado respecto del expediente 119/18 alude a la necesidad de que los pliegos incluyan los criterios de valoración de la anormalidad de las ofertas, siendo necesario asegurarse, por parte del órgano de contratación, que las proposiciones presentadas sean viables. Sin embargo, nada dice acerca de precios simbólicos que puedan alterar los resultados de las fórmulas establecidas en los pliegos, por lo que se trata de un caso ajeno al que nos ocupa.
- La Resolución 151/2019, de 2 de febrero, del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales alude a la necesidad de seguir un procedimiento contradictorio para evitar rechazar las ofertas con valores anormales o desproporcionados sin comprobar su viabilidad. En el caso que nos ocupa, se solicitó al recurrente justificación de los precios presentados, que fueron exhaustivamente analizados en el informe de valoración. Por ello, la relevancia de esta resolución es aún menos evidente, teniendo en cuenta, además, que la mencionada resolución, de nuevo, nada establece acerca de precios simbólicos.
- La Resolución 22/2020, de 31 de enero, del Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de la Comunidad Autónoma de Euskadi, recuerda que la apreciación de la temeridad tiene por objeto determinar si la oferta es viable, lo que exige una valoración de la globalidad de la oferta. En el caso que nos ocupa, la valoración realizada por la Mesa de Contratación se ha hecho sobre la base de la globalidad de la oferta de [REDACTED]. La resolución del órgano autonómico, sin embargo, nada menciona sobre la existencia de precios simbólicos.
- La Resolución 705/2014, de 23 de septiembre, del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales vuelve a incidir en la necesidad de que sólo cabe excluir una oferta que contenga un valor anormal cuando la oferta no pueda ser cumplida a la vista de la justificación aportada. El contrato al que hace referencia la Resolución no suponía coste económico directo para la Administración, que se preveía que no abonaría precio alguno al adjudicatario. Por otra parte, en los pliegos se preveía que se considerarían como temerarias las ofertas inferiores al límite mínimo de comisión del 6%. Se trata pues de un contrato muy distinto al previsto en el Lote 1 de la licitación que nos ocupa, que tiene un precio. Se recuerda a estos efectos que la argumentación de la Resolución se basa exclusivamente en la valoración de la baja temeraria, que era temeraria al ser inferior al umbral del 6%. Sin embargo, al no existir en la licitación objeto de la Resolución un precio abonado directamente por la administración al adjudicatario no resulta de aplicación a dicho supuesto la doctrina de la resolución 1044/2018 sobre la exigencia de que *“el resultado final no suponga otorgar mayor puntuación en el criterio precio a quien, en su conjunto, ha realizado*



Congreso de los Diputados

la oferta más cara”. Por tanto, al no tratarse de contratos similares, no procede su aplicación al caso que nos ocupa.

- La Resolución 1187/2018, de 28 de diciembre, del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales se centra en el tema relativo a la onerosidad del contrato en los supuestos en los que algunos precios se oferten a 0 euros. Sin embargo, en el caso de la licitación de reprografía, no estamos discutiendo que el contrato sea oneroso, pues evidentemente el Congreso tendría que pagar un precio al contratista a pesar de ofertar precios simbólicos. La resolución que se cita no entra a analizar nuestro caso, que es cuando esa oferta resulta desventajosa a la Administración por resultar finalmente la más cara. En definitiva, esta Resolución no recoge los matices introducidos por otras Resoluciones (407/2020 y 1044/2018) que sí abordan este problema específico.
- La Resolución 38/2018, de 31 de enero, del Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid que, al igual que la Resolución 1187/2018, vuelve a incidir en que la existencia de un precio unitario de 0 euros no convierte al contrato en su conjunto en gratuito. Al igual que hemos apuntado para la anterior Resolución, en la licitación de reprografía no se pone en duda la onerosidad del contrato y la resolución del órgano autonómico no entra a analizar el supuesto de que la oferta sea desventajosa para la Administración por ser la más cara.

Del conjunto de las resoluciones citadas, se deduce que no cabe su aplicación al caso aquí planteado.

La cuestión nuclear en el caso enjuiciado se refiere a la eventual existencia de un fraude de ley en las circunstancias expuestas. La representación de [REDACTED] en sus alegaciones, trae a colación la resolución número 515/2022, de 6 de mayo del TACRC. Entre otras consideraciones merece destacar la siguiente: “nos encontraremos ante un fraude de ley cuando de los términos en los que la oferta se haya formulado se deduzca que la intención del licitador no ha sido la de ofrecer un precio que, ateniéndose a las circunstancias generales del mercado, exprese la más eficiente (y por consiguiente, la más económica) ordenación de los factores requeridos para realizar las prestaciones objeto del contrato que pueda ofrecer, sino aprovechar la conformación de los criterios de adjudicación para acaparar los puntos atribuidos a uno o varios criterios de valoración. Como señalamos en nuestra resolución 25/2022, de 14 de enero, “(...) la doctrina de este Tribunal es la de considerar el fraude de ley a la oferta de precio cero a una prestación, cuyos costes se trasladan al precio ofertado de otra para, dada la estructura de la fórmula de valoración, obtener el máximo de puntos ofertados a ese criterio y determinar que el resto de las ofertas, cualquiera que sea su importe, con tal de que sea positivo, obtengan cero puntos. Se produce así un resultado contrario al ordenamiento jurídico, en cuanto esa oferta es calificada como la más ventajosa económicamente, no siéndolo en realidad, y ello en perjuicio de las ofertas de otros licitadores, cuyas ofertas son realmente mejores económicamente, pero por efecto de ese fraude de ley obtienen menos puntos”.

El razonamiento del TACRC resulta de plena aplicación al presente asunto.



Congreso de los Diputados

2) Falta de motivación de la decisión del órgano de contratación y arbitrariedad de su decisión.

Las razones de la exclusión fueron comunicadas en el escrito de 19 de mayo de 2023, que antes se han reproducido, y además se contienen en el informe de valoración, que la empresa hubiera podido solicitar en cualquier momento, por lo que se cumplen con los requisitos de motivación exigidos por el artículo 145.6 LCSP. A su vez, el acuerdo de exclusión se notificó a la empresa interesada en el momento de su aprobación por la Mesa, con carácter previo a la adjudicación del contrato, que aún no ha tenido lugar.

El recurrente considera que el acuerdo de la Mesa de Contratación está inmotivado, porque solo se hace referencia a la reunión de la Mesa. Sin embargo, no se puede sostener que el acuerdo de exclusión no estuviera motivado, puesto que, como hemos visto, está adoptado sobre la base de las motivaciones contenidas en el informe que examinó en su reunión, con independencia de que en la notificación del acuerdo se recoja un resumen de la motivación.

Del mismo modo, debe excluirse la falta de motivación del acuerdo de la Mesa de la Cámara de excluir a la empresa recurrente, que hace suya la exclusión propuesta por la Mesa de Contratación sobre las bases del informe de valoración y, por tanto, asumiendo las motivaciones contenidas en el mismo.

Respecto de la posible arbitrariedad, los argumentos esgrimidos por la recurrente, tanto en su justificación de los precios, como en su recurso, no entran en la cuestión esencial del asunto, que es el hecho de que la oferta de precios simbólicos tiene como resultado el otorgamiento de la mayor puntuación a la oferta más cara.

La Mesa de Contratación no entró a valorar la viabilidad y solvencia de la empresa, pues estas no eran las razones de la exclusión.

3) Suspensión del procedimiento.

Por último, el recurrente solicitó, en virtud del artículo 49 de la LCSP, la suspensión del procedimiento de contratación hasta la resolución de este recurso. Esta concreta petición debe calificarse como extemporánea, dado que hubiera tenido que presentarse antes de interponer el recurso especial, según se establece en el mencionado precepto, en su apartado 1.

En el supuesto de que el recurrente se hubiera referido a las medidas cautelares del artículo 56.3 de la LCSP, estas hubieran perdido su objeto como consecuencia de la resolución que se dicta en el día de la fecha por este Tribunal.



Congreso de los Diputados

Por todo lo anterior, el Tribunal de Recursos Contractuales de las Cortes Generales ACUERDA:

1. Desestimar el recurso presentado por [REDACTED], contra el acuerdo de la Mesa del Congreso de los Diputados, de exclusión del procedimiento abierto para la adjudicación del contrato de suministro y mantenimiento de equipos de reprografía para el Congreso de los Diputados, en régimen de arrendamiento (Lote 1).
2. 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 58.2 de la LCSP.

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 59.1 de la ley 9/2017 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 en los artículos 12.1 c) y 46 de la Ley 29/1988, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción Contencioso-Administrativa.

Esta Resolución se trasladará a todos los interesados.

Palacio del Congreso de los Diputados, a 25 de julio de 2023.

Luis de la Peña Rodríguez
Secretario del Tribunal de Recursos Contractuales de
las Cortes Generales