



**RESOLUCIÓN DEL RECURSO ESPECIAL EN MATERIA DE CONTRATACIÓN
INTERPUESTO POR LA EMPRESA [REDACTED] S.A.U.,
CONTRA EL ACUERDO DE LA MESA DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS DE
EXCLUIRLA DEL PROCEDIMIENTO ABIERTO PARA LA ADJUDICACIÓN DEL
CONTRATO DE SERVICIOS DE TRASLADO, GESTIÓN Y CUSTODIA DE
DOCUMENTOS Y SOPORTES MAGNÉTICOS DE LA DIRECCIÓN DE
DOCUMENTACIÓN, BIBLIOTECA Y ARCHIVO DEL CONGRESO DE LOS
DIPUTADOS**

I. ANTECEDENTES

PRIMERO.- La Mesa de la Cámara, en su reunión de 11 de abril de 2023, aprobó los pliegos de cláusulas administrativas (en adelante, PCA) y de prescripciones técnicas (en adelante, PPT) del procedimiento abierto para la adjudicación del contrato de servicios de traslado, gestión y custodia de documentos y soportes magnéticos de la Dirección de Documentación, Biblioteca y Archivo del Congreso de los Diputados, dispuso la apertura del procedimiento de adjudicación y aprobó la imputación del gasto correspondiente con cargo al presupuesto de la Cámara.

SEGUNDO.- El anuncio de la licitación del procedimiento se envió al DOUE el día 13 de abril de 2023 y se publicó el día 15 de abril de 2023 en la Plataforma de Contratación del Sector Público y el 20 de abril de 2023 en el Boletín Oficial del Estado. El plazo de presentación de ofertas finalizó el día 23 de mayo de 2023, a las 14:00 horas.

TERCERO.- El 30 de mayo de 2023, la Mesa de Contratación procedió a la apertura de los sobres nº 1 "Documentación acreditativa del cumplimiento de los requisitos previos" presentados por las siguientes empresas:



CUARTO.- El 7 de junio de 2023, la Mesa de Contratación procedió a la apertura de los sobres 2 "Documentación relativa a criterios de adjudicación evaluables mediante juicio de valor", dando traslado de la documentación a la Dirección de Documentación, Biblioteca y Archivo, para la elaboración del informe de valoración.

QUINTO.- La Mesa de Contratación, en su reunión del 26 de julio de 2023, aprobó el informe de valoración de las ofertas según criterios de adjudicación evaluables mediante juicio de valor. Dicho informe figura como DOC. 11 del expediente remitido.



Las puntuaciones obtenidas tras la valoración fueron las siguientes:

EMPRESA	VALORACIÓN SOBRE 36 PUNTOS
	30,50
	29,50
	29,50
	28,00

A continuación, en sesión pública, se dio lectura a las puntuaciones obtenidas por los licitadores y se procedió a la apertura de los sobres nº 3 "Documentación relativa a criterios de adjudicación evaluables mediante la aplicación de fórmulas".

En este procedimiento, el único criterio de valoración mediante la aplicación de fórmulas era la oferta económica, que, a su vez, se subdivide en:

- Apartado 1. Almacenaje y custodia de los archivos existentes y futuros: precio por contenedor, especificando núm. de A-Z y precio por soporte audiovisual.
- Apartado 2. Precio unitario para el alta de contenedores y su tratamiento informático: etiqueta identificativa, indexación, grabación de datos de índice y transporte de recogida.
- Apartado 3. Expurgo y destrucción: precio por contenedor.
- Apartado 4. Consultas ordinarias al contenedor: precio consulta, incluido transporte de entrega y recogida.
- Apartado 5. Consultas ordinarias a unidades documentales (soporte audiovisual / libro / publicación periódica): precio consulta, incluido transporte de entrega y recogida.
- Apartado 6. Consultas urgentes al contenedor: precio consulta, incluido transporte de entrega y recogida.
- Apartado 7. Consultas urgentes a unidades documentales (soporte audiovisual / libro / publicación periódica): precio consulta, incluido transporte de entrega y recogida.
- Apartado 8. Consulta en los locales de la empresa adjudicataria: precio por contenedor y por unidad documental (soporte audiovisual / libro / publicación periódica).
- Apartado 9. Baja definitiva de la documentación en custodia (contenedor o soporte audiovisual).

En el modelo de oferta evaluable mediante la aplicación de fórmulas, que se incluía como anexo I del PCA, también se solicitaba, como resultado de las ofertas individualizadas para cada apartado, proporcionar el importe anual total del contrato.



Las ofertas desglosadas por apartados y las ofertas totales, en euros, fueron las siguientes:

CRITERIOS					
IMPORTE ANUAL (sin IVA)	Apartado 1	25.740,00	11.930,40	27.921,00	18.770,00
	Apartado 2	1.500,00	2.304,00	2.740,00	3.000,00
	Apartado 3	975,00	588,50	720,00	250,00
	Apartado 4	3.380,00	1.200,00	4.000,00	7.580,00
	Apartado 5	3.380,00	2.259,20	4.500,00	7.580,00
	Apartado 6	720,00	300,00	1.200,00	30,00
	Apartado 7	4.800,00	2.200	6.000,00	200,00
	Apartado 8	400,00	235,300	500,00	1,00
	Apartado 9	1.950,00	266,00	1.775	10,00
	TOTAL	42.845,00	21.283,00	49.336,00	37.421,00

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 las siguientes ofertas:

- 1.- En el apartado 1 “Cuota de almacenaje y custodia de los archivos existentes y futuros”, la oferta de la empresa [REDACTED]
- 2.- En el apartado 2 “Precio unitario para el alta de contenedores y su tratamiento informático: etiqueta identificativa, indexación, grabación de datos de índice y transporte de recogida”, la oferta de la empresa [REDACTED]
- 3.- En el apartado 3 “Expurgo y destrucción: precio por contenedor”, la oferta de la empresa [REDACTED]
- 4.- En el apartado 4 “Consultas ordinarias al contenedor: precio consulta, incluido transporte de entrega y recogida”, la oferta de la empresa [REDACTED]



- 5.- En el apartado 5 “Consultas ordinarias a unidades documentales (soporte audiovisual / libro / publicación periódica): precio consulta, incluido transporte de entrega y recogida”, la oferta de la empresa [REDACTED]
- 6.- En el apartado 6 “Consultas urgentes al contenedor: precio consulta, incluido transporte de entrega y recogida”, las ofertas de las empresas [REDACTED]
- 7.- En el apartado 7 “Consultas urgentes a unidades documentales (soporte audiovisual / libro / publicación periódica): precio consulta, incluido transporte de entrega y recogida”, la oferta de la empresa [REDACTED]
- 8.- En el apartado 8 “Consulta en los locales de la empresa adjudicataria: precio por contenedor y por unidad documental (soporte audiovisual / libro / publicación periódica)”, la oferta de la empresa [REDACTED]
- 9.- En el apartado 9 “Baja definitiva de la documentación en custodia, (contenedor o soporte audiovisual)”, las ofertas de las empresas [REDACTED]
- 10.- Y, por último, en lo que se refiere a la oferta anual total, la oferta de la empresa DOCOUT, [REDACTED]

En cumplimiento de lo establecido en el apartado 5 de la cláusula 14ª del PCA, el 28 de julio de 2023, se remitieron a las empresas los requerimientos solicitando la justificación de la viabilidad de sus respectivas ofertas.

SEXTO.- [REDACTED]
[REDACTED] presentaron sus respectivas justificaciones (DOC. 18, DOC. 19 y DOC. 20 del expediente).

Analizadas las justificaciones de las ofertas, la Directora de Documentación, Biblioteca y Archivo emitió, el día 3 de noviembre de 2023, un informe en el que se concluía, por una parte, que las ofertas económicas presentadas por A [REDACTED] se consideran viables mientras que la oferta presentada por [REDACTED] contiene precios simbólicos que proporcionan una mayor puntuación a una oferta que, en su conjunto, presenta un precio total más caro, impidiendo la ponderación adecuada de otras ofertas y desvirtuando los intereses de la licitación de adjudicar a la proposición más ventajosa y por ello no pueden considerarse válidos y debe ser excluida del procedimiento. Dicho informe figura como DOC. 23 del expediente remitido. En el mismo figuran de forma detallada las razones que llevaron a adoptar los respectivos acuerdos.



SÉPTIMO.- La Mesa de Contratación, en su reunión de 7 de noviembre de 2023, aprobó el informe final (DOC. 24 del expediente) en el que se excluía de la licitación a la empresa [REDACTED], se consideraban viables las ofertas de [REDACTED] y [REDACTED] 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 las siguientes puntuaciones:

EMPRESA	PUNTUACIÓN OFERTA SEGÚN JUICIO DE VALOR	PUNTUACIÓN OFERTA SEGÚN FÓRMULAS	PUNTUACIÓN TOTAL
[REDACTED]	29,50	62,26	91,76
[REDACTED]	29,50	31,81	61,31
[REDACTED]	28,00	26,04	54,04

OCTAVO.- Posteriormente, la Mesa de la Cámara, en su reunión de 14 de noviembre de 2023, acordó lo siguiente:

- a) *Tras la información proporcionada por la empresa y las verificaciones realizadas, considerar viable la oferta presentada por la empresa [REDACTED], que incluía valores anormalmente bajos.*
- b) *Tras la información proporcionada por la empresa y las verificaciones realizadas, considerar viable la oferta presentada por la empresa [REDACTED] que incluía valores anormalmente bajos.*
- c) *Excluir del procedimiento la oferta presentada por la empresa [REDACTED] por contener precios simbólicos que proporcionan una mayor puntuación a una oferta que, en su conjunto, presenta un precio total más caro, impidiendo la ponderación adecuada de otras ofertas y desvirtuando los intereses de la licitación de adjudicar a la proposición más ventajosa.*
- d) *Visto el orden en que han quedado clasificadas las ofertas:*



EMPRESA	PUNTUACIÓN TOTAL
[REDACTED]	91,76
[REDACTED]	61,31
[REDACTED]	54,04

Determinar como mejor oferta en este procedimiento la presentada por la empresa [REDACTED] por un importe anual de 25.752,91 euros (21,283,40 euros, más 4.469,51 euros de IVA).

No obstante, de acuerdo con la cláusula 5ª del pliego de cláusulas administrativas particulares y el apartado 6.5 del cuadro de características, la adjudicación se realizará por el importe máximo del presupuesto base de licitación, 302.500 euros (250.000 euros, más 52.500 euros de IVA), resultando vinculantes los precios unitarios ofertados.

- e) 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 servicios contratados, al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.7 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público. En este sentido, la Dirección de Documentación, Biblioteca y Archivo vigilará el estricto cumplimiento del contrato de acuerdo con la oferta técnica. Para ello, se celebrará una reunión trimestral con el contratista para la evaluación periódica del grado de satisfacción de la prestación.

NOVENO.- El 17 de noviembre de 2023, el Director de Presupuestos y Contratación remite a [REDACTED] un escrito comunicando la exclusión de la empresa de la licitación, en los siguientes términos (DOC. 29 del expediente):

En relación con el procedimiento abierto para la adjudicación del contrato de servicios de traslado, gestión y custodia de documentos y soportes magnéticos de la Dirección de Documentación, Biblioteca y Archivo del Congreso de los Diputados, le comunico que la Mesa de la Cámara, en su reunión del día 14 de noviembre, ha acordado, a propuesta de la Mesa de Contratación, excluir de la licitación la oferta presentada por su empresa, por contener precios simbólicos que proporcionan una mayor puntuación a una oferta que, en su conjunto, presenta un precio total 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 12 de diciembre de 2023, [REDACTED] deposita en la oficina de Correos recurso especial en materia de contratación, con entrada en el Registro General de Cortes Generales el día 15 de diciembre de 2023, solicitando al Tribunal de Recursos Contractuales de las Cortes Generales la declaración de la nulidad del acto de exclusión de la empresa y la retroacción del procedimiento al momento anterior a la exclusión y por lo tanto que se continúe el procedimiento considerando su oferta y se valore ésta según criterios evaluables mediante fórmulas.

UNDÉCIMO. - El 18 de diciembre de 2023, el Tribunal de Recursos Contractuales de las Cortes Generales solicita al órgano de contratación la remisión del expediente administrativo, acompañado del correspondiente informe, todo ello en los términos del artículo 56.2 LCSP. Asimismo, interpuesto el recurso, informa que *“queda en suspenso la tramitación del expediente de contratación, en cumplimiento del artículo 53 de la citada Ley 9/2017”*.

DUODÉCIMO. – El Tribunal de Recursos Contractuales de las Cortes Generales recibe la documentación recabada el 25 de enero de 2024.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. REQUISITOS FORMALES

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. LA PRETENSIÓN DEL RECURRENTE

La empresa [REDACTED] solicita la nulidad del acuerdo de la Mesa del Congreso de los Diputados, de 14 de noviembre de 2023, de exclusión de la empresa del procedimiento de licitación, y que se retrotraigan las actuaciones al momento anterior a la exclusión y valoración de criterios evaluables mediante fórmulas, a fin de que el procedimiento de licitación continúe considerando la oferta de la empresa.

3. LAS ALEGACIONES DEL RECURRENTE

A continuación, se resumirán los argumentos contenidos en el recurso.

- a) La incorrecta exclusión de la oferta presentada por la empresa.**



La empresa recurrente sostiene que los principios de concurrencia y competencia proporcionan a los licitadores un amplio margen de libertad para fijar sus ofertas. Así, las circunstancias para ofertar precios bajos, “simbólicos” o incluso un “precio 0” pueden ser muy variadas y no necesariamente ilegales. En este sentido, cita la Resolución 379/2014 del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, que establece que *“no es la anormalidad o desproporción de los precios mismos contenidos en la oferta, ni su baja en relación con los demás precios, lo que finalmente justifica la exclusión de la oferta, sino la posible consideración de que la empresa no va a poder proporcionar las prestaciones objeto del contrato, en los términos de su proposición y sin perjudicar las condiciones de trabajo vigentes o incumplir otras normas, como consecuencia de los precios ofertados”*. En el mismo sentido, cita la Informe 2/2018, de 27 de febrero, de la Junta Superior de Contratación Administrativa de la Generalitat Valenciana, que se refiere a la misma idea de que *“lo que permite que una oferta con valores anormales o desproporcionados sea excluida de la licitación es estimación de que la proposición no pueda ser cumplida por el licitador como consecuencia de ello (...)”*.

Por ello, considera que el órgano de contratación no puede rechazar una oferta si pese a la anormalidad del precio propuesto, con los documentos y explicaciones aportadas por la empresa, se consigue justificar que se puede ejecutar el contrato, respetando las calidades y requerimientos ambientales, sociales o de otra índole exigibles.

Partiendo de esta premisa, el recurrente afirma que la empresa explicó satisfactoriamente el bajo nivel de precios propuestos y que la Mesa de Contratación excluyó la oferta presentada por [REDACTED] de un modo incorrecto, al basarse en motivos ajenos a circunstancias que garanticen la futura y correcta ejecución de la prestación del servicio.

b) La inexistencia de límites cuantitativos mínimos al que deban someterse los licitadores al formular sus ofertas económicas.

Alega el recurrente que la LCSP no dispone que las ofertas de los operadores económicos deban estar basadas en “precios generales de mercado”, sino que esta exigencia solo se refiere al presupuesto base de licitación y al valor estimado. Por el contrario, las ofertas económicas de los licitadores pueden resultar de la compensación de determinadas unidades de precios para dar una oferta global competitiva, por lo que algunos de dichos precios pueden llegar a ser simbólicos, en la medida en que se compensan con otros. En este sentido, la empresa recurrente califica su oferta como “agresiva”, pero considera que ello constituye una estrategia empresarial legítima de oferta, que es aceptada por los Tribunales.

En apoyo de sus argumentos trae a colación la Resolución del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales nº 407/2020, de 19 de marzo de 2020, según la cual, *“las ofertas económicas efectuadas a 0, o a valores cercanos a 0, en relación 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 la oferta más cara”. La empresa recurrente asegura que su oferta cumple con los tres requisitos a los que alude la referida Resolución.

4. EXAMEN DE LAS ALEGACIONES FORMULADAS

a) Incorrecta exclusión de la oferta presentada por la empresa.

En primer lugar, debe atenderse al motivo exacto de exclusión. Esta no se debe a una baja temeraria, ni a una valoración de la viabilidad de la prestación. El motivo estribaría en la razón ya comunicada a la empresa ahora recurrente:

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.

De lo expuesto se desprende que, la exclusión de la oferta presentada por la empresa recurrente no se fundamentó en si, a pesar de la anormalidad de la oferta, la misma era o no viable, como en el caso citado por la recurrente en su escrito (Resolución 379/2014 del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales); sino que su exclusión se produjo por incurrir mediante la presentación de su oferta en un resultado prohibido por el ordenamiento jurídico, al amparo del texto de una norma, es decir, por incurrir en un supuesto de fraude de ley.

La recurrente considera, sobre la base de esa Resolución, así como del Informe 2/2018, antes citado, de la Junta Superior de Contratación Administrativa de la Generalitat Valenciana, que el único posible motivo para excluir una oferta con valores anormales de una licitación es por falta de viabilidad. Ello no consta en la notificación remitida a la empresa ahora recurrente.

De hecho, el órgano de contratación no ha discutido en este caso la viabilidad de la oferta, ni tampoco la excluye, porque no haya justificado adecuadamente dicha viabilidad, sino porque en su formulación incurre en un fraude de ley, trasladando los costes a determinadas partidas, para obtener mayor puntuación en las demás, siendo éste un motivo de exclusión admitido por los Tribunales que se puede dar al hilo de analizar las ofertas anormales.

b) Inexistencia de límites cuantitativos mínimos al que deban someterse los licitadores al formular sus ofertas económicas.

La propia empresa recurrente alude a la causa de la exclusión en su referencia a la Resolución 407/2020, de 19 de marzo. Dicha Resolución se remite, a su vez, a la Resolución 1044/2018 del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, en relación con el recurso 1021/2018 que, de la misma forma que en la Resolución 987/2023, en relación con el recurso 887/2023, sienta los criterios a aplicar en caso de ofertas económicas con precios simbólicos.



Es esta Resolución la que se cita en el informe de valoración de la siguiente forma:

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.

La oferta de [REDACTED] contiene los siguientes precios unitarios para cada uno de los apartados:

[REDACTED]	IMPORTE POR UNIDAD
1. Almacenaje y custodia de los archivos existentes y futuros: - precio por contenedor, especificando núm. de A-Z - precio por soporte audiovisual	2,00 €/contenedor 0,10 €/soporte
2. Precio unitario para el alta de contenedores y su tratamiento informático: etiqueta identificativa, indexación, grabación de datos de índice y transporte de recogida	3,000 €
3. Expurgo y destrucción: precio por contenedor	0,500 €
4. Consultas ordinarias al contenedor: precio consulta, incluido transporte de entrega y recogida	18,950 €
5. Consultas ordinarias a unidades documentales (soporte audiovisual /libro/ publicación periódica): precio consulta, incluido transporte de entrega y recogida	18,950 €
6. Consultas urgentes al contenedor: precio consulta, incluido transporte de entrega y recogida	0,500 €
7. Consultas urgentes a unidades documentales (soporte audiovisual / libro /publicación periódica): precio consulta, incluido transporte de entrega y recogida	0,500 €
8. Consulta en los locales de la empresa adjudicataria: precio por contenedor y por unidad documental (soporte audiovisual / libro/ publicación periódica)	0,010 €
9. Baja definitiva de la documentación en custodia, (contenedor o soporte audiovisual)	0,01 €/contenedor 0,01 €/soporte

De los nueve precios solicitados, y sujetos a valoración de acuerdo con las fórmulas establecidas en el PCA, los correspondientes a los puntos 3, 6, 7, 8 y 9 parecen estar incursos en



presunción de baja anormal con respecto a los precios ofertados por las otras tres empresas y no se corresponden con valores habituales en el mercado.

Al mismo tiempo todos ellos, se pueden considerar precios simbólicos, por tratarse de valores muy cercanos a cero:

- 3 (precio expurgo y destrucción): 0,50€,
- 6 (consultas urgentes al contenedor): 0,50€,
- 7 (consultas urgentes a unidades documentales): 0,50€,
- 8 (consulta por personal del Congreso en locales de la adjudicataria): 0,01€,
- 9 (baja definitiva de documentación en custodia, contenedor o soporte audiovisual): 0,01€.

En este sentido, como ya se ha indicado, la validez de las ofertas económicas con valores cero o cercanos a cero precisa del cumplimiento de tres requisitos, de forma acumulada:

- a) Tener en su conjunto un precio positivo;
- b) Que la fórmula no quede desvirtuada, dando lugar a resultados que no permitan una ordenación proporcional de las ofertas;
- c) Que el resultado final no suponga otorgar mayor puntuación en el criterio precio a quien, en su conjunto, ha realizado una oferta más cara.

En el informe de viabilidad se aplican estos criterios a la oferta de [REDACTED] que se puede resumir de la siguiente forma:

- a) En su conjunto, la oferta tiene un precio positivo, puesto que el precio total del importe del contrato es 37.421,00 euros, sin IVA.
- b) Las fórmulas previstas en el PCA no quedan desvirtuadas, puesto que el precio simbólico ofertado es superior a 0.
- c) El PCA valora mediante la aplicación de fórmulas cada uno de los 9 tipos de precios solicitados. De acuerdo con la aplicación de dichas fórmulas, las puntuaciones de cada una de las empresas licitadoras, en los apartados en los que existe presunción de anomalía en la oferta de SEVERIANO [REDACTED], se reflejan en el siguiente cuadro:

EMPRESA	3. PRECIO EXPURGO Y DESTRUCCIÓN CONFIDENCIAL		6. PRECIO CONSULTAS URGENTES AL CONTENEDOR		7. PRECIO CONSULTAS URGENTES A UNIDADES DOCUMENTALES		8. PRECIO CONSULTA CONTENEDOR O UNIDADDE DOCUMENTAL POR PERSONAL DEL CONGRESO		9. PRECIO BAJA DEFINITIVA LA DOCUMENTACIÓN EN CUSTODIA	
	IMPORTE NETO ANUAL	PUNTOS (hasta 5)	IMPORTE NETO ANUAL	PUNTOS (hasta 10)	IMPORTE NETO ANUAL	PUNTOS (hasta 5)	IMPORTE NETO ANUAL	PUNTOS (hasta 5)	IMPORTE NETO ANUAL	PUNTOS (hasta 4)



██████████	975,00 €	1,28	720,00 €	0,42	4.800,00 €	0,21	400,00 €	0,01	1.950,00 €	0,02
██████████	588,50 €	2,12	300,00 €	1,00	2.200,00 €	0,45	235,30 €	0,02	266,00 €	0,15
██████████	720,00 €	1,74	1200,00 €	0,25	6.000,00 €	0,17	500,00 €	0,01	1.755,00 €	0,02
██████████	250,00 €	5,00	30,00 €	10,00	200,00 €	5,00	1,00 €	5,00	10,00 €	4,00

Las puntuaciones totales, obtenidas de la suma de las puntuaciones parciales de cada empresa licitadora, en relación con los precios totales ofertados, son las siguientes:

EMPRESA	PRECIO TOTAL OFERTADO	PUNTUACIÓN TOTAL RESULTANTE DE LA SUMA DE LAS PUNTUACIONES PARCIALES DE LOS 9 APARTADOS
██████████	42.845,00 €	20,78
██████████	21.283,40 €	37,01
██████████	49.336,00 €	16,84
██████████	37.421,00 €	44,11

Como puede observarse en cuanto al criterio precio, la puntuación total otorgada a ██████████ (44,11) es superior a la de ██████████ (37,01), a pesar de que esta última oferta un precio global más económico. Este modo de presentar la oferta provoca una distorsión en la ponderación de la puntuación de las ofertas de otras empresas, pues no resulta razonable que una oferta de menor precio obtenga menos puntos. Se utilizan precios simbólicos por la empresa recurrente para recibir una mayor puntuación a una oferta que es económicamente más cara. En esta cuestión la doctrina del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, contenida, entre otras, en las Resoluciones 827/2021 (en la que se afirmó que estas prácticas también conculcan el principio de competencia efectiva), tiene declarado que el espíritu de la LCSP es lograr la eficiencia del gasto público y la obtención de la mejor oferta calidad-precio, lo que no se cumpliría en esta licitación, pues estando ante ofertas con una puntuación técnica muy similar (30,50; 29,50 y 28,00), el contrato se adjudicaría a la



oferta más cara por una estratagema contraria a los principios generales de la contratación, lo que supone un fraude de ley.

Así se ha pronunciado la Resolución 827/2021 del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales que considera que estas prácticas también conculcan el principio de competencia efectiva que ha de salvaguardarse en el procedimiento de licitación. En el mismo sentido la Resolución 49/2022 del Tribunal Administrativo de Contratación Pública de Madrid ha declarado que uno de los supuestos de fraude se produce cuando se trasladan los costes a otras partidas del contrato:

A este respecto, procede traer a colación la resolución del TACRC 1249/2020 “En esencia, se considera en fraude de ley 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 asignados 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.

(...)

En un segundo supuesto, hemos considerado que también concurre el segundo requisito del fraude de ley cuando se formula precio cero, casi cero o irrisorio para obtener el máximo de puntos en la oferta de precio a una prestación, pero se trasladan los costes al precio ofertado de otra en la que por diferencias se ve compensado la menor cifra de puntos obtenidos en la oferta de precio más elevado a una prestación, con la mayor cantidad de puntos obtenidos en la oferta de precio cero o casi cero a la otra prestación, al obtener más puntos de los que pierde en aquella oferta a la otra prestación.

En el caso citado, el fraude de ley se aprecia porque esta forma de proceder le permite al oferente, trasladando costes, obtener más puntos de los que obtendría ofertando precios reales y efectivos a cada prestación. El fraude se produce porque se obtienen más puntos de los merecidos mediante la oferta de precio cero o casi cero a una prestación que sí tiene costes, pero que se retribuyen con el mayor precio ofertado en otra u otras prestaciones. De esa forma (e)se fraude incurre en (fraude) de ley si esa maniobra determina que pase a ser la oferta con mejor puntuación sin ser la oferta económicamente más ventajosa en conjunto con arreglo al criterio precio aplicado las distintas prestaciones. En ese caso, la norma no ampara el resultado prohibido o contrario al ordenamiento jurídico, de forma que la oferta queda enfrentada a la norma defraudada, que es la que determina que no puede tener mejor puntuación una oferta si otra económicamente es más ventajosa.

A juicio de este Tribunal, no puede predicarse en el caso que nos ocupa, la existencia real de un fraude de ley, ya que ello exigiría que la oferta realizada en la mejora por el



adjudicatario supusiera una maniobra que le permitiera pasar a ser la oferta con mejor puntuación sin ser la oferta económicamente más ventajosa en conjunto.

Como mantiene la Administración parlamentaria: “en el caso presente, concurre, a nuestro juicio, este supuesto de fraude por traslación de costes.

En el siguiente cuadro se comparan los distintos precios por las cuatro ofertas en estas partidas:

4. Consultas ordinarias al contenedor: precio consulta, incluido transporte de entrega y recogida	8,450 €	3,000 €	18,950 €
5. Consultas ordinarias a unidades documentales (soporte audiovisual /libro/ publicación periódica): precio consulta, incluido transporte de entrega y recogida	8,450 €	5,648 €	18,950 €

Cabe apreciar que la oferta de [REDACTED], para ambos apartados, es de 18,950 €, una cantidad muy superior a las ofertadas por [REDACTED] (8,450 €) y por [REDACTED] (3,000 € y 5,648 €). Estamos hablando de un porcentaje de diferencia respecto a [REDACTED] del 224,26% y respecto a [REDACTED] del 631,66% y 335,52%, respectivamente.

En efecto, si la oferta acaba resultando la más cara es porque la empresa ha compensado los costes casi cero de las cinco partidas mencionados, ofertando además los precios unitarios más caros en las que son las dos partidas principales con mayor presupuesto estimado (apartado 6.2 del cuadro de características del PCA), relativas a las “consultas ordinarias”, números 4 (Consultas ordinarias al contenedor: precio consulta, incluido transporte de entrega y recogida) y 5 (Consultas ordinarias a unidades documentales (soporte audiovisual /libro/ publicación periódica): precio consulta, incluido transporte de entrega y recogida).

El Tribunal de Recursos Contractuales de las Cortes Generales, en su Resolución de 25 de julio de 2023, se pronunció sobre un caso similar, desestimando el recurso interpuesto por la empresa que había presentado una oferta con valores anormales en determinadas partidas. En concreto, se refiere a que:



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 XXX es superior al del resto de ofertas.

[REDACTED] ha efectuado 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 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 válidos y la oferta de [REDACTED] debe ser excluida del procedimiento.

La cuestión nuclear en el caso enjuiciado se refiere a la eventual existencia de un fraude de ley en las circunstancias expuestas. La resolución número 515/2022, de 6 de mayo del TACRC, entre otras consideraciones, expresa lo 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 de 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 a esa oferta es calificada como la más ventajosa económicamente, no siéndolo en realidad, 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”. Esta doctrina resulta de aplicación al caso examinado.

Respecto de la falta de conocimiento de las ofertas de las demás empresas, consta que las ofertas se pusieron a disposición de los presentes en sesión pública para que pudieran ser objeto de su examen y consulta, en relación especialmente con el desglose de precios de cada oferta. Por otro lado, la documentación del procedimiento que obra en el expediente quedó a disposición de las partes interesadas. La empresa recurrente no ha solicitado acceso al informe de viabilidad ni al de valoración. Por tanto, no cabe aceptar que, sin conocer esta información y sin base alguna, pueda alegar que su oferta no ha distorsionado la valoración de las demás ofertas.



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

1. Desestimar el recurso presentado por por la empresa [REDACTED] [REDACTED] contra el acuerdo de la Mesa del Congreso de los Diputados de excluirla del procedimiento abierto para la adjudicación del contrato de servicios de traslado, gestión y custodia de documentos y soportes magnéticos de la Dirección de Documentación, Biblioteca y Archivo del Congreso de los Diputados.
2. Levantar la suspensión del mencionado acuerdo, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 57.3 LCSP.
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 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 7 de febrero de 2024.

Fernando Dorado Frías
SECRETARIO