



**Recurso nº 267/2025**

**Resolución nº 589/2025**

**Sección 2ª**

## **RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL DE RECURSOS CONTRACTUALES**

En Madrid, a 24 de abril de 2025.

**VISTO** el recurso interpuesto por D. M. A. F. G. , en representación de LIMPIEZAS AROSA, S.L., contra la adjudicación del procedimiento “*Servicios de limpieza y comedor del Colegio Mayor Universitario de la Fundación SEPI, F.S.P.*”, con expediente referencia CM2024.02, convocado por la Dirección General de la Fundación SEPI; este Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**Primero.** La Fundación SEPI, F.S.P. ha tramitado la licitación para la contratación de los servicios de limpieza y comedor del Colegio Mayor Universitario de la Fundación SEPI, F.S.P., expediente CM2024.02. El valor estimado del contrato es de 668.326,84 euros.

**Segundo.** El anuncio de licitación del citado procedimiento fue publicado en la Plataforma de Contratación del Sector Público (PLACSP en adelante) el 24 de noviembre de 2024.

**Tercero.** La licitación se ha llevado a cabo de conformidad con los trámites previstos en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (en lo sucesivo LCSP), en el Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo, de desarrollo parcial de la Ley de Contratos del Sector Público (Real Decreto 817/2009) y en el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas aprobado por Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre (RGLCAP).

**Cuarto.** En el plazo de presentación de ofertas, fueron tres los licitadores que concurrieron al procedimiento.



**Quinto.** Con fecha de 23 de diciembre de 2024, la Mesa de Contratación resolvió admitir a todos los licitadores presentados y procedió a la apertura de los sobres correspondientes a los criterios no evaluables automáticamente.

**Sexto.** Constituida de nuevo la Mesa de Contratación con fecha de 14 de enero de 2025, acordó otorgar la puntuación correspondiente a los criterios no evaluables automáticamente, asignando 3,4 puntos a LIMPIEZAS AROSA, S.L., 3 puntos a LUNET, S.L.U., y 2 puntos a SENIOR SERVICIOS INTEGRALES, S.A.

La Mesa de Contratación procedió también a la apertura de los sobres correspondientes a los criterios evaluables automáticamente y constató una anomalía en la proposición presentada por LUNET, S.L.U. En particular, la Mesa de Contratación observó:

*“Una vez abiertas las ofertas relativas a los criterios evaluables automáticamente, se observa una manifiesta anomalía respecto de la oferta presentada por el licitador LUNET, S.L.U. Concretamente en lo relativo al precio por hora de los servicios adicionales de carácter variable para reforzar la limpieza de habitaciones en los meses de junio y julio, tanto de lunes a viernes no festivos como sábados, domingos o festivos.*

*El precio ofertado por LUNET, S.L.U. para cubrir los servicios adicionales en los meses de junio y julio de lunes a viernes no festivos es de 0,01 céntimos de euro por hora trabajada, frente a los 18,57 € propuestos por SENIOR SERVICIOS INTEGRALES, S.A. o a los 10,89 € ofrecidos por LIMPIEZAS AROSA, S.L. Lo mismo ocurre en cuanto al precio de dichos servicios adicionales los sábados, domingos o festivos, pues mientras que el licitador LUNET, S.L.U ofrece de nuevo 0,01 céntimos de euro por hora trabajada, SENIOR SERVICIOS INTEGRALES, S.A. ofrece 24,19 € y LIMPIEZAS AROSA, S.L. 13,31 €.*

*Por tanto, se emplaza al licitador LUNET, S.L.U. (NIF: B58169566) a que en un plazo de cinco (5) días hábiles aporte la información y documentación que estime oportuna a los efectos de justificar aquellas condiciones que le permiten presentar el bajo nivel del precio por hora señalado y justificar la viabilidad de la oferta, de forma que ello no impida una correcta prestación del servicio de acuerdo con lo establecido en los Pliegos”.*



**Séptimo.** Con fecha de 23 de enero de 2025 la mercantil LUNET, S.L.U. presentó un informe justificativo de *“las condiciones que permiten el precio presentado por LUNET S.L.U. para cubrir los servicios adicionales en los meses de junio y julio”*.

**Octavo.** Con fecha de 31 de enero de 2025 la Mesa de Contratación concluyó que la justificación presentada por LUNET, S.L.U. explicaba satisfactoriamente la viabilidad de la oferta y propuso la adjudicación del expediente de referencia con arreglo a la siguiente clasificación:

LICITADORES	Criterios no evaluables automáticamente	Criterios evaluables automáticamente	Puntuación total	Orden
LIMPIEZAS AROSA, S.L.	3,4	4,81	8,21	2
LUNET, S.L.	3	5,96	8,96	1
SENIOR SERVICIOS INTEGRALES, S.A.	2	4,38	6,38	3

**Noveno.** Con fecha de 10 de febrero de 2025 la Secretaria General de la Fundación SEPI, F.S.P. acogió la propuesta de la Mesa de Contratación y acordó la adjudicación del contrato a la mercantil LUNET, S.L.U.

**Décimo.** Disconforme con el acuerdo de adjudicación, con fecha de 25 de febrero de 2025 la mercantil LIMPIEZAS AROSA, S.L. ha interpuesto recurso especial en materia de contratación en el que sostiene, en síntesis, que la proposición presentada por la mercantil adjudicataria incurre en fraude de ley y que, en consecuencia, el acuerdo impugnado debe ser anulado, retrotrayéndose las actuaciones al momento en el que la Mesa de Contratación aceptó las justificaciones de LUNET, S.L.U. En particular, el recurso afirma que la mercantil adjudicataria traslada los costes de la prestación ofertada en los criterios III y IV a la prestación del criterio I y que, con ello, consigue desvirtuar el sistema de puntuación e impedir una ordenación proporcional de las ofertas.

**Undécimo.** Tras el requerimiento efectuado por la Secretaría del Tribunal, el órgano de contratación ha remitido, con fecha de 28 de febrero, el expediente de contratación y ha



emitido un informe en el que solicita la desestimación del recurso, para lo cual incide en el escaso peso relativo de los criterios III y IV.

**Duodécimo.** El 14 de febrero de 2025, la Secretaría del Tribunal, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 56.2 de la LCSP, dio traslado del recurso a los restantes interesados, para que en el plazo de cinco días hábiles presentaran alegaciones.

Ha presentado alegaciones con fecha de 7 de marzo de 2025 la mercantil adjudicataria, LUNET, S.L.U., en las que defiende que su oferta es válida y conforme a Derecho.

**Decimotercero.** La Secretaria General del Tribunal, por delegación de éste, resolvió con fecha de 6 de marzo de 2025 conceder la medida provisional consistente en mantener la suspensión del expediente de contratación producida como consecuencia de lo dispuesto en el artículo 53 de la LCSP.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**Primero.** El presente recurso se interpone ante este Tribunal, que es competente para resolver los recursos especiales en materia de contratación que se interpongan contra los actos de poderes adjudicadores que no sean Administración Pública, con arreglo al artículo 47 de la LCSP.

**Segundo.** El recurso ha sido interpuesto dentro del plazo de quince días hábiles que establece el artículo 50.1 de la LCSP. En concreto, el acuerdo de adjudicación fue notificado el 10 de febrero de 2025 y el recurso se interpuso el mismo día de la notificación.

**Tercero.** De acuerdo con el artículo 44.2.c) LCSP, pueden ser objeto de recurso los actos de adjudicación. Además, el contrato de referencia es un contrato de servicios cuyo valor estimado supera los 100.000 euros, por lo que el recurso se dirige frente a una actuación impugnada.

**Cuarto.** El recurso se ha interpuesto por persona legitimada para ello, de conformidad con el artículo 48 de la LCSP. La mercantil recurrente ha sido clasificada en segundo lugar con lo que, de prosperar su recurso, podría resultar adjudicataria del contrato de referencia.



**Quinto.** Satisfaciéndose, en consecuencia, los requisitos de admisibilidad del recurso interpuesto, se hace necesario atender al fondo del mismo.

La mercantil recurrente cuestiona la decisión de la Mesa de Contratación de aceptar las justificaciones ofrecidas por la mercantil LUNET, S.L.U., por cuanto, según afirma, la proposición de dicha empresa habría incurrido en fraude de ley. En particular, la recurrente alega que los precios/hora ofrecidos por la mercantil adjudicataria para el criterio III (0,01 euros por los servicios adicionales de carácter variable en los meses de junio y julio, de lunes a viernes) y para el criterio IV (0,01 por los servicios adicionales de carácter variable en los sábados, domingos y festivos de los meses de junio y julio) son “*ficticios*” e “*irrisorios*” y persiguen, únicamente, obtener el máximo de puntos asignados a los mismos, de forma que el resto de licitadores no obtengan puntuación alguna en esos apartados.

El recurso subraya que fue la propia Mesa de Contratación quien, inicialmente, advirtió una manifiesta “*anormalidad*” en la proposición de LUNET, S.L.U., y acude, en su apoyo, a la Resolución 719/2024, de 6 de junio, de este Tribunal. Afirma que, a través del apuntado trasvase de costes entre los distintos criterios, la mercantil adjudicataria consigue desvirtuar el sistema de atribución de puntos, trasladar a la prestación del Criterio I los costes asociados a los Criterios III y IV, obtener mayor puntuación en la proposición económica pese a haber presentado una oferta más cara e impedir, en virtud de lo anterior, una ordenación proporcional de las ofertas.

Por su parte, el órgano de contratación solicita la desestimación del recurso acudiendo, igualmente, a la doctrina de este Tribunal (y, en particular, a las Resoluciones 1228/2017, de 29 de diciembre y 25/2022, de 14 de enero). A tal fin, el órgano de contratación subraya especialmente el escaso peso relativo de los criterios cuestionados, observando que los servicios de carácter variable suponen un 1% del presupuesto base de licitación y que implican un único punto del total de seis previstos para la proposición económica.

Finalmente, LUNET, S.L.U. se opone igualmente al recurso interpuesto, para lo cual acude, asimismo, a la doctrina de este Tribunal (citando, entre otras, la Resolución 980/2024, de 30 de julio). La mercantil adjudicataria subraya que los servicios variables representan un coste ínfimo respecto del total del contrato, observa que el pliego fijaba expresamente un



umbral mínimo para determinados criterios y que, en cambio, no lo señalaba para los Criterios III y IV, y defiende que ha seguido una estrategia legítima y perfectamente ajustada a las posibilidades ofrecidas por los pliegos.

**Sexto.** La cuestión de las proposiciones presentadas por un precio simbólico ha auspiciado distintos pronunciamientos de este Tribunal, que tiene establecida una consolidada doctrina al respecto. Tal doctrina, además, aparece basada en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, quien tiene declarado que, en principio, la presentación de una oferta que propone un precio de cero euros no implica, necesariamente, una vulneración del principio de onerosidad que ha de regir en todo contrato público y que, al contrario, el análisis de tales ofertas debe realizarse desde la óptica de las ofertas anormalmente bajas.

En particular, señalaba la Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Cuarta) de 10 de septiembre de 2020, asunto C-367/19, Tax-FinLex contra Ministrstvo za notranje zadeve (ECLI:EU:C:2020:685):

*“30 De lo anterior se infiere que el artículo 2, apartado 1, punto 5, de la Directiva 2014/24 no puede servir de fundamento legal para rechazar una oferta que propone un precio de cero euros. Por consiguiente, esta disposición no permite excluir automáticamente una oferta presentada en un contrato público —como pueda ser una oferta por un importe de cero euros—, mediante la cual el operador económico propone proporcionar al poder adjudicador, sin pedir contrapartida, las obras, los suministros o los servicios que este último desea adquirir.*

*31 En estas condiciones, dado que una oferta por importe de cero euros puede calificarse de oferta anormalmente baja en el sentido del artículo 69 de la Directiva 2014/24, cuando un poder adjudicador deba examinar una oferta de esa naturaleza, habrá de seguir el procedimiento previsto en el citado artículo, pidiendo al licitador explicaciones en cuanto a la cuantía de la oferta. En efecto, de la lógica que subyace al artículo 69 de la Directiva 2014/24 resulta que no se puede rechazar automáticamente una oferta por el único motivo de que el precio propuesto sea de cero euros.*



*32 Así pues, en virtud del apartado 1 del citado artículo 69, cuando una oferta parezca anormalmente baja, los poderes adjudicadores exigirán al licitador que explique el precio o los costes que en ella se propongan, explicaciones que podrán referirse, en particular, a los elementos contemplados en el apartado 2 de ese mismo artículo. De este modo, tales explicaciones contribuirían a evaluar la fiabilidad de la oferta y permitirían acreditar que, aun cuando el licitador proponga un precio de cero euros, la oferta en cuestión no afectará al cumplimiento correcto del contrato.*

*33 En efecto, con arreglo al apartado 3 de ese mismo artículo 69, el poder adjudicador deberá evaluar la información proporcionada consultando al licitador y solo podrá rechazar tal oferta en caso de que los documentos aportados no expliquen satisfactoriamente el bajo nivel de los precios o costes propuestos.*

*(...)*

*36 Habida cuenta de todas las consideraciones anteriores, procede responder a las cuestiones prejudiciales planteadas que el artículo 2, apartado 1, punto 5, de la Directiva 2014/24 debe interpretarse en el sentido de que no sirve de fundamento legal para rechazar la oferta de un licitador en un procedimiento de adjudicación de un contrato público por el único motivo de que el importe de la oferta sea de cero euros”.*

Evidentemente, que no exista una prohibición general de presentar ofertas por un importe de cero euros no implica, sin embargo, que tales ofertas resulten admisibles en todos los casos. Y es que este Tribunal ha tenido ocasión de señalar en anteriores ocasiones que una cosa es que resulte admisible la presentación de determinadas ofertas por un importe de cero euros y otra bien diferente que la oferta pueda haber sido realizada en fraude de ley, en cuyo caso procede, necesariamente, su rechazo. En particular, el Tribunal ha subrayado que las ofertas con precio cero o simbólico no incurren en fraude de ley siempre que se cumplan una serie de requisitos, entre ellos, que la fórmula no quede desvirtuada dando lugar a resultados que no permitan una ordenación proporcional de las ofertas. En concreto, en la Resolución 466/2024, de 11 de abril, señalamos:

*“Entrando, ahora ya sí, al análisis de la conformidad o no a derecho de las razones que esgrime el órgano de contratación para excluir por las razones expuestas la oferta de la*



*recurrente debemos indicar que según tiene dicho este Tribunal las ofertas con precio cero o simbólico no incurrirán en fraude de ley siempre que se cumplan una serie de requisitos, entre ellos cuando la fórmula no quede desvirtuada dando lugar a resultados que no permitan una ordenación proporcional de las ofertas.*

*A este respecto conviene traer a colación nuestra resolución número 1066/2022, en la que se indica lo siguiente (...) la doctrina de este Tribunal es la de considerar en 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 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 (así, nuestra Resolución nº 1249/2020, Resolución nº 1060/2020, así como la Resolución nº 1187/2018)".*

La cuestión se resume en detalle en la Resolución 1430/2024, de 8 de noviembre (y citada, a su vez, en la Resolución 7/2025, de 9 de enero), que indica, con relación a las ofertas económicas simbólicas o a precio cero:

*"Por lo que se refiere a la posibilidad de realizar una oferta económica simbólica o a precio cero, lo cierto es que, como indica el órgano de contratación, la Ley 9/2017 de Contratos del Sector Público no prohíbe este tipo de ofertas. En el procedimiento de adjudicación de un contrato público, el presupuesto base de licitación opera como límite máximo del precio a ofertar por los licitadores, pero la LCSP no establece límites mínimos.*

*En efecto, en su artículo 102, la LCSP configura el precio del contrato público de manera abierta, dejando en manos del órgano de contratación, mediante la elaboración de los pliegos y en el ejercicio de su potestad discrecional, la posibilidad de establecer diferentes limitaciones y exigencias al elemento del precio, bajo el paraguas del principio de la selección de la oferta económicamente más ventajosa.*





*A ello se añade que el TJUE, en su sentencia de 10 de septiembre de 2020 (asunto C 367/2019), declaró que, en principio, nada obsta a aceptar la conformidad a Derecho de dicha práctica, pues este tipo de ofertas no necesariamente vulneran el principio de onerosidad que ha de regir en todo contrato público, sino que estas deberían ser analizadas desde la óptica de las ofertas anormalmente bajas. Del mismo modo este Tribunal ha venido admitiendo la posibilidad de que los licitadores realicen proposiciones de este tipo, además de cuando los pliegos lo permitan, cuando el objeto del contrato está constituido por una única prestación, dado que los costes de los servicios o suministros ofertados de forma gratuita o casi gratuita pueden considerarse incluidos en el precio global del contrato. Sin embargo, cuando el objeto del contrato se compone de diferentes prestaciones independientes y con sustantividad propia, para las que deben presentarse ofertas económicas diferenciadas, la conclusión anterior resulta más discutible por la posible concurrencia de fraude de ley en la formulación de la oferta, es decir, cuando lo que se busca proponiendo un precio cero o simbólico para esa prestación es desvirtuar la aplicación de la fórmula prevista en el pliego para evaluar las ofertas, ya que ello afectaría a la aplicación progresiva de la fórmula establecida para evaluar las ofertas, pues quien oferta un precio cero o simbólico por esa prestación obtiene la puntuación máxima en ese epígrafe y consigue que los demás licitadores obtengan cero puntos o valores próximos a cero puntos.*

*Así, en resoluciones como la nº 1492/2023, de 16 de noviembre, entre otras, hemos indicado que el objeto del contrato se compone de prestaciones con sustantividad propia cuando tales prestaciones requieren de modo específico y exclusivo la organización de medios materiales, humanos o ambos para poder ser llevada a efecto, esto es, cuando requieren una ordenación autónoma de medios que conllevan costes específicamente atribuibles a tales prestaciones. Todo ello sin desconocer que nos encontramos ante una cuestión eminentemente casuística en función de las circunstancias concurrentes en cada supuesto”.*

Pues bien, de la doctrina anterior se colige que el análisis de la cuestión exige verificar, en primer lugar, si los pliegos establecen precios diferenciados para las distintas prestaciones o componentes del contrato licitado o si, por el contrario, tales pliegos constan de un único precio para una sola prestación objeto del contrato. Se trata de una cuestión relevante



porque, como se ha visto, en caso de prever un precio único para una sola prestación objeto del contrato, aun cuando tal prestación aparezca conformada por varios componentes o costes, se admite, como regla general, la formulación, en la oferta, de uno o varios componentes o costes diferenciados de la prestación única a importe cero o casi cero, y salvo siempre que el pliego contenga una prohibición explícita al respecto. Por el contrario, en el supuesto de que el objeto del contrato licitado esté formado por prestaciones distintas para cada una de las cuales se ha de ofertar un precio que es objeto de valoración diferenciada, la admisión de la oferta requiere un análisis más exhaustivo, pues, en tales casos, y como hemos señalado en otras ocasiones, las ofertas de los distintos precios se prestan a maniobras contrarias a la buena fe, concurrencia e igualdad entre licitadores y pueden dirigirse a finalidades en fraude de ley (en este sentido, Resolución 980/2024, de 30 de julio).

En el presente caso, el examen de los pliegos rectores del procedimiento evidencia que el contrato de referencia tiene un objeto unitario, aun incluyendo un precio diferente para los servicios fijos y los de carácter variable, pues tal objeto consiste en *“la prestación de servicios de limpieza y comedor de las instalaciones del Colegio Mayor Universitario de la Fundación SEPI”*, según establece el Apartado 1.1 del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (pág. 3/33 del doc. 8 del expediente administrativo). Así, resulta evidente que la prestación contratada es una sola (los servicios de limpieza y comedor, que se tratan conjuntamente) y que el pliego no desgaja diferentes prestaciones independientes con sustantividad propia y que, consiguientemente, exijan una ordenación específica de factores.

A idéntica conclusión se alcanza de atender al contenido del Pliego de Prescripciones Técnicas, el cual viene a confirmar que la diferencia entre los servicios ordinarios y los de carácter variable radicaría, exclusivamente, en la forma de facturación, y no en el contenido de la prestación contratada. Y es que tanto si se considera la descripción del servicio, contenida en el Apartado 1, como las especificaciones técnicas de la prestación del servicio, en el Apartado 2 (pág. 2/37 del doc. 9 del expediente administrativo), se puede comprobar que no existe una tarea diferenciada para los servicios adicionales de carácter variable, que consisten, igual que el resto, en la prestación de servicios de limpieza o comedor. El pliego simplemente señala, al describir tales tareas, que la ocupación durante



los meses de junio y julio *“puede exigir cambios en la planificación de la limpieza de las habitaciones”* y que para *“atender estas necesidades el adjudicatario podrá emplear personal adicional en función de la ocupación del colegio bajo la condición de que sólo se facturarán horas adicionales en caso de que la limpieza de las habitaciones exceda en número de las 155 habitaciones/semana establecidas en este pliego”* (pág. 9/37 del doc. 9 del expediente administrativo). Es, precisamente, al ocuparse de la facturación, en su apartado 6, cuando el pliego explica que en *“el caso de que se hubieran realizado prestaciones de servicios adicionales durante el período estival, se facturarán por cada mes de forma independiente como un concepto variable”* (pág. 25/37 del doc. 9 de expediente administrativo), confirmando, por lo tanto, que la distinción entre unos y otros servicios es puramente económica, y no atiende al tipo de servicio prestado.

Además, la conclusión anterior no se ve alterada por la existencia de precios diferenciados para el servicio fijo y para los servicios adicionales de carácter variable, en los términos previstos en el Apartado 8.3.2.a) (pág. 9/33 del doc. 8 del expediente administrativo) y en el Anexo II del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (pág. 26/33 del doc. 8 del expediente administrativo). Como se ha explicado, los pliegos se limitan a contemplar un posible cambio en las características de la ocupación en los meses de junio y julio y, a tal fin, ofrecen la posibilidad de facturar horas adicionales al precio/hora incluido en la proposición económica (Apartado 2.4 del Pliego de Prescripciones Técnicas – pág. 9/37 del doc. 9 del expediente administrativo). Sin embargo, no puede decirse que nos encontremos ante una prestación diferenciada: la prestación sería, en puridad, la misma, consistente en los servicios de limpieza y comedor. Los Criterios III y IV se limitan a prever el mencionado cambio en las características de la ocupación y el posible incremento de personal asociado, pero en ningún modo introducen una prestación autónoma o diferente.

En definitiva, siendo una sola la prestación objeto del contrato, no resulta posible el indebido trasvase de costes a que se ha hecho referencia con anterioridad y que habría podido ser constitutivo un fraude de ley, si bien restaría por comprobar, no obstante, si el pliego prohíbe o limita de alguna forma los precios de carácter simbólico. Indicaba al respecto la Resolución 719/2024, de 6 de junio:

*“La admisibilidad o no de precios cero o casi cero depende, en cada caso, de que se trate realmente de precios diferenciados de prestaciones distintas del contrato licitado o de componentes o costes de un único precio de una sola prestación objeto del contrato. En este último caso, salvo que lo prohíba el PCAP, se viene admitiendo, salvo excepción en función de las circunstancias del caso, la formulación en la oferta de uno o varios componentes o costes diferenciados de la prestación única a importe cero o casi cero, pues, en definitiva, van a determinar un precio único real y efectivo, y solo son costes del precio único”.*

En el presente caso, y como señala en sus alegaciones la mercantil adjudicataria, los pliegos rectores del procedimiento únicamente preveían un umbral mínimo para el descuento a realizar semanalmente por habitación no ocupada (Criterio II), respecto del cual se advertía que *“no se admitirán a licitación las ofertas en las que no se consigne un importe positivo en este apartado”* (pág. 10/33 del doc. 8 del expediente administrativo). En el caso de los Criterios III y IV, sin embargo, el pliego se limitaba a consignar que, en el caso de que la aplicación de la fórmula prevista arrojara un resultado negativo la puntuación asociada sería de cero euros, pero en ningún caso se establecía un importe mínimo ni se prohibía la formulación de ofertas a precio cero.

En tal tesitura, es evidente que no puede aceptarse que la proposición presentada incurriera en ningún fraude de ley y, por lo tanto, el recurso debe decaer.

**Séptimo.** Se ha explicado más arriba que, existiendo una única prestación en el contrato de referencia, no se produce, como tal, una traslación de costes entre prestaciones diferentes y que, en consecuencia, cabe la presentación de precios iguales o próximo a cero, al no prohibirlo el pliego rector de la licitación. A mayor abundamiento procede señalar, no obstante, que, aun de tratarse de un contrato con prestaciones múltiples, tampoco se darían, en este caso, el resto de requisitos establecidos en nuestra doctrina para apreciar la existencia de fraude de ley.

El recurso basa sus alegaciones en la doctrina de este Tribunal contenida en la Resolución 719/2024, de 6 de junio, en la que, con cita, a su vez, de la Resolución 466/2024, de 11 de abril, señalábamos:

*“Cuando el objeto del contrato licitado se integra por prestaciones distintas a cada una de las cuales, por determinación del PCAP, se ha de ofertar un precio que es objeto de valoración y asignación de puntos diferenciadas de los otros, supuestos en los que las ofertas de los distintos precios se presta a maniobras contrarias a la buena fe, concurrencia e igualdad entre licitadores en el procedimiento, y pueden dirigirse a finalidades en fraude de ley, distorsionando el sistema de valoración de las ofertas y la correcta aplicación de los criterios objetivos dirigidos a determinar la oferta económicamente más ventajosa, en cuanto que, en los casos de precio cero o casi cero o irrisorios, podrían valorarse las ofertas mediante el criterio mejor precio respecto de unos precios ficticios vaciados de contenido, no porque no existan costes en la ejecución de la prestación, sino porque los costes correspondientes se han trasladado a la oferta de precio de otra u otras prestaciones en la que compensa, a efectos de valoración, obtener menos puntos al ser mayor la diferencia a su favor por los que se obtienen de más indebidamente en la oferta de la prestación con precios cero o irrisorios o ficticios.”*

3. (...) cabe concluir que las ofertas económicas efectuadas 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: (...) 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.

4. (...) la oferta a precio 0 euros es fraudulenta si con ello se traslada los costes de la prestación ofertada a 0 euros a otra prestación de la oferta o se desvirtúa el sistema de atribución de puntos, incrementado artificiosamente la puntuación en un determinado criterio de adjudicación a costa de una pérdida de puntos inferior en otro criterio distinto, de manera que el balance final de puntos sea favorable al licitador fraudulento”.

Pues bien, aun de estimarse que el contrato de referencia apareciera constituido por prestaciones autónomas y diferenciadas, no podría aceptarse, como afirma la mercantil recurrente, que la mercantil adjudicataria ha obtenido “mayor puntuación en el criterio precio a pesar de haber efectuado una oferta más cara” (pág. 11/13 del recurso). Al contrario, lo cierto es que los pliegos contemplan, en el presente caso, un sistema de precios complejo, donde, pese a ser única la prestación, la remuneración se calcula, como se ha señalado, a partir de un componente fijo sujeto a determinados descuentos por



habitación no ocupada, conforme al Apartado 8.3.2.a), Criterios I y II (págs 9/33 del doc. 8 del expediente administrativo) y unos precios unitarios que retribuyen los servicios de carácter variable a un importe que cambia en función de si el servicio se presta de lunes a viernes o en sábados, domingos o festivos, y todo ello con arreglo al Apartado 8.3.2.a), Criterios III y IV (pág. 10/33 del doc. 8 del expediente administrativo).

Y así, la comparativa de las proposiciones económicas formuladas por LUNET, S.L.U. (doc. 18.2 del expediente administrativo) y por LIMPIEZAS AROSA, S.L. (doc. 18.1 del expediente administrativo) demuestra que el mayor o menor coste asociado al servicio dependerá, en último término, de circunstancias desconocidas a fecha de hoy, sin que sea cierto afirmar, como se hace en el recurso, que la propuesta de LUNET, S.L.U. resulte más cara. En otras palabras: aun siendo cierto que el importe base del servicio de limpieza y comedor ofrecido por LIMPIEZAS AROSA, S.L. (416.880 euros, IVA excluido) es inferior al formulado por LUNET, S.L.U. (420.566,93, IVA excluido), no lo es menos que el descuento por habitación no ocupada de la segunda (16 euros, sin incluir el IVA) es considerablemente superior al de la primera (10 euros, IVA excluido) y que, como se ha explicado, el precio ofrecido por la mercantil adjudicataria por los servicios adicionales de carácter variable es ínfimo si se compara con el de LIMPIEZAS AROSA, S.L. Además, el coste asociado a tales servicios de carácter variable, para los cuales la mercantil adjudicataria realiza un descuento muy importante, tiene un volumen pequeño, pero no desdeñable, pues los pliegos contemplan un coste máximo los mismos de 6.048,74 euros en los dos primeros años del contrato (Apartado 5 del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares – pág. 5/33 del doc. 8 del expediente administrativo), que podría llegar a compensar, por sí mismo, y al margen del descuento por habitación, las diferencias existentes en el componente fijo. En tal tesitura, se antoja plausible, e incluso probable, que la proposición de la mercantil adjudicataria acabe conllevando un coste económico inferior para la Fundación SEPI, F.S.P., si bien el precio último asociado al servicio en cuestión, y la determinación de cuál de las dos ofertas sería más cara, dependería del número de habitaciones finalmente no ocupadas y del volumen de contratación de servicios adicionales de carácter variable.

En último lugar, además, conviene destacar, en la línea apuntada por el órgano de contratación, que el peso de los dos criterios controvertidos sería mínimo con relación al

conjunto del contrato, con lo que, aun de darse los requisitos prescritos para apreciar el fraude de ley, carecerían del peso suficiente para conducir a la estimación del recurso. Señalaba, en este sentido, la Resolución 980/2024, de 30 de julio:

“Pero este efecto solo se puede producir en los casos en que la prestación —o prestaciones— a las que se haya ofertado con precio cero o casi cero tenga mayor relevancia o importancia que las demás prestaciones, o al menos, la misma importancia que las demás, en el conjunto del objeto de ese contrato.

Adicionalmente, a los servicios de limpieza especiales, se les da una puntuación de 5 a los extraordinarios o sin desinfección y de 5 a los de desinfección especial, mientras que a los de limpieza ordinaria se les da una valoración de 65, sobre un total de 75 que se le da a este criterio de valoración en su conjunto, lo que supone el 90,88 % del presupuesto de licitación para los servicios de limpieza ordinarios, frente a un 2,65 % que se le da a los servicios de limpieza extraordinarios y un 6,50 % a los servicios de desinfección especial. A la misma conclusión se puede llegar considerando el número de horas establecidas para cada tipo de servicio, ya que se obtiene una ponderación respecto al número de horas totales de un 96,74 % respecto al servicio de limpieza ordinaria, de un 2,32 % para los trabajos de limpieza especial sin desinfección y de un 0,94 % para los trabajos de limpieza especial o extraordinaria que suponga desinfección.

Como vemos, por tanto, la prestación a la que la adjudicataria ha ofertado con precio de casi cero euros, —0,51 más IVA—, es de tan escasa importancia apreciada en el conjunto del objeto del contrato, que no produce una compensación de la valoración efectuada que pueda ser considerada como fraude de ley, ya que la importancia de los servicios de limpieza extraordinarios o especiales, sin desinfección, en cuanto a su valoración en el conjunto del objeto del contrato, las horas de trabajo y su repercusión en el presupuesto máximo de licitación, es mínimo respecto de la prestación de los servicios de limpieza ordinarios, que constituyen la actuación principal a realizar”.

Y así, es evidente que, en este caso, igual que en el asunto citado, los criterios controvertidos carecerían del volumen suficiente para poder ser constitutivos de fraude de ley. Por un lado, los costes asociados al incremento de las necesidades en los meses de

junio y julio carecen de relevancia con relación al objeto global del contrato. En concreto, los costes variables salariales, que resultarían de sumar tanto los costes variables asociados al Criterios III como los correspondientes al Criterio IV se estiman en el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares, y como se ha indicado más arriba, en un máximo de 6.048,74 euros (pág. 5/33 del doc. 8 del expediente administrativo) o, lo que es lo mismo, en un 1% del presupuesto base del contrato.

Por otro, los criterios en cuestión también gozan de un peso relativo menor en el conjunto de los criterios que son objeto de valoración para la adjudicación del contrato: mientras los criterios no evaluables automáticamente merecen un total de 4 puntos (apartado 8.3.1 del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares – pág. 8/33 del doc. 8 del expediente administrativo), en el caso de los Criterios precio (a los que corresponde un total de 6 puntos), el Criterio III es exclusivamente merecedor de 0,5 puntos, mientras al Criterio IV resultan igualmente asignados 0,5 puntos (apartado 8.3.2 del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares – pág. 10/33 del doc. 8 del expediente administrativo). En definitiva, desde el punto de vista de la puntuación asignada, se observa también que el peso relativo a los servicios variables es notablemente inferior al contemplado para los criterios no evaluables automáticamente o para los otros criterios precio, confirmando, en la línea apuntada, que carecerían de la entidad suficiente para anular la resolución impugnada.

Por todo lo anterior,

**VISTOS** los preceptos legales de aplicación,

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

**Primero.** Desestimar el recurso interpuesto por D. M. A. F. G. , en representación de LIMPIEZAS AROSA, S.L., contra la adjudicación del procedimiento “*Servicios de limpieza y comedor del Colegio Mayor Universitario de la Fundación SEPI, F.S.P.*”, con expediente referencia CM2024.02, convocado por la Dirección General de la Fundación SEPI.

**Segundo.** Levantar la suspensión del procedimiento de contratación, de conformidad con lo establecido en el artículo 57.3 de la LCSP.





**Tercero.** 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 multa prevista en el artículo 58.2 de la LCSP.

Esta resolución es definitiva en la vía administrativa y contra la misma cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional, en el plazo de dos meses, a contar desde el día siguiente a la recepción de esta notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 11.1 letra f y 46.1 de la Ley 29 / 1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

LA PRESIDENTA

LOS VOCALES