



Recurso nº 21/2025

Resolución nº 361/2025

Sección 1ª

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

En Madrid, a 12 de marzo de 2025.

VISTO el recurso interpuesto por D. A. A. C. en representación de la UTE EL TEMPLO DE LOS ARROCES, SOCIEDAD COOPERATIVA-PLATAFORMA FEMAR, S.L., contra la adjudicación del procedimiento "*Contratación del servicio de alimentación en Centro de Acogida de Migrantes en El Prado (Mérida)*", expediente TSA0078662, convocado por la EMPRESA DE TRANSFORMACIÓN AGRARIA, S.A., S.M.E., M.P. (TRAGSA), el Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO.

Primero. Por el órgano de contratación, TRAGSA, se convocó mediante anuncio y pliegos publicados el 9 de septiembre de 2024 en la Plataforma de Contratación del Sector Público y el 11 de septiembre de 2024 en el Diario Oficial de la Unión Europea, licitación para adjudicar mediante procedimiento abierto, la "*Contratación del servicio de alimentación en Centro de Acogida de Migrantes en El Prado (Mérida)*" con un valor estimado de 11.002.881,20 euros.

Segundo. Finalizado el plazo de presentación de las proposiciones, tras los trámites oportunos, la mesa de contratación, acuerda la admisión de las ofertas de las siguientes licitadoras:

- SERUNION, S.A.U.
- ALGIBE COLECTIVIDADES, S.L.
- LEONESA CATERING Y SERVICIOS, S.L.



- MEDITERRANEA DE CATERING, S.L.U.

- EL TEMPLO DE LOS ARROCES SOCIEDAD COOPERATIVA-PLATAFORMA FEMAR S.L. (en UTE).

Tras las apertura del sobre B, en fecha 11 de octubre de 2024 la mesa de contratación formula propuesta de valoración de ofertas, en la que se propone la adjudicación del contrato a LEONESA CATERING Y SERVICIOS, S.L.

Mediante acuerdo de 7 de diciembre de 2024 el órgano de contratación acuerda la adjudicación del contrato a LEONESA CATERING Y SERVICIOS S.L.

Tercero. Con fecha 3 de enero de 2025 la licitadora EL TEMPLO DE LOS ARROCES SOCIEDAD COOPERATIVA-PLATAFORMA FEMAR S.L. (en UTE), interpone recurso especial en materia de contratación, solicitando, la nulidad del acuerdo de adjudicación con retroacción de actuaciones para que se acuerde la exclusión de la adjudicataria y la adjudicación del contrato a su favor o, la nulidad del procedimiento de licitación por el empleo, en la adjudicación, de una fórmula contraria al interés público .

Subsidiariamente solicita se anulen las licitaciones del servicio de alimentación de migrantes de los centros de Gran canarias, Tenerife, Caratgena, Madrid y Alcalá de Henares por utilizar esta misma norma.

Cuarto. De conformidad con lo previsto en el artículo 56.2 LCSP, se solicitó del órgano de contratación la remisión del expediente, habiendo sido recibido acompañado del correspondiente informe de 10 de enero de 2025.

Quinto. Con fecha 14 de enero de 2025, la Secretaría del Tribunal dio traslado del recurso al resto de interesados para que, en el plazo de cinco días, y si lo estimaban oportuno, presentasen aquellas alegaciones que considerasen oportunas, habiendo presentado alegaciones la adjudicataria LEONESA DE ACTERING Y SERVCIOS, S.L. (LECASER), solicitando la desestimación del recurso.



Sexto. Con ocasión del recurso interpuesto por SERUNIÓN S.L. (recurso n.º 1776/2024) frente al mismo acuerdo de adjudicación, la secretaria general del Tribunal –por delegación de éste– dictó resolución de 3 de enero de 2025, acordando el mantenimiento de la suspensión automática del procedimiento de contratación, de conformidad con lo establecido en los artículos 49 y 56 de la LCSP, de forma que según lo establecido en el artículo 57.3 del mismo cuerpo legal, será la resolución del recurso la que acuerde el levantamiento de la medida adoptada.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. El marco jurídico aplicable viene determinado por la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (en adelante, LCSP) así como por el Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos especiales de revisión en materia contractual y de organización del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (en adelante, RPERMC)

Segundo. El presente recurso se interpone ante este Tribunal, que es competente para resolverlo de conformidad con lo dispuesto en los artículos 45 y 47 de la LCSP, el artículo 22.1 del RPERMC.

Tercero. El recurso ha sido interpuesto contra el acuerdo de adjudicación de un contrato de servicios cuyo valor estimado supera los 100.000 euros, por tanto, susceptible de recurso especial de conformidad con lo establecido en los artículos 44.1.a) y 44.2 c) de la LCSP.

Asimismo, impugna los plazos de publicación y presentación de ofertas (anuncio de licitación), susceptible de recurso conforme al art.44.2. a), sin perjuicio de lo que más adelante se precisara respecto al plazo de interposición.

Cuarto. En cuanto al requisito de la legitimación por parte de la U.T.E. recurrente, en el caso examinado dicha licitadora ocupa el segundo lugar en la clasificación de las ofertas.



La doctrina de este Tribunal, en lo que respecta a la interpretación del artículo 48 de la LCSP puede resumirse, entre otras, en la Resolución 236/2019, de 8 de marzo, en la que, con cita de otras, decíamos que:

“(...) Como ha señalado ya este Tribunal en resoluciones anteriores, entre ellas, la 226/2012 relativa al recurso 207/2012, para determinar si la recurrente se halla o no legitimada para interponer recurso, debe, antes, analizarse su relación con respecto al propio objeto del recurso y al resultado final del procedimiento de adjudicación. Para precisar el alcance del ‘interés legítimo’ ha de tenerse en cuenta que, aunque la doctrina jurisprudencial en el ámbito administrativo considera el concepto con criterios amplios, lo que permitiría recurrir a quienes tengan un interés legítimo distinto al de obtener la adjudicación, tal interés ha de ser propio e ir más allá de la mera defensa de la legalidad. Y, respecto al interés legítimo, en la misma resolución, se afirmaba, citando otra previa del propio Tribunal (la nº 290/2011), que: ‘Según reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo, plasmada, entre otras, en sentencias de 19 de noviembre de 1993 y 27 de enero de 1998, el interés legítimo equivale a la titularidad de una posición de ventaja o de una utilidad jurídica por parte de quien ejercita la pretensión y que se materializaría, de prosperar ésta, en la obtención de un beneficio de índole material o jurídico o en la evitación de un perjuicio, con tal de que la obtención del beneficio o evitación del perjuicio sea cierta y no meramente hipotética’.”

Pues bien, habida cuenta de las alegaciones de la recurrente (clasificada en segunda posición) es claro que una eventual estimación del recurso derivaría en el interés perseguido por la recurrente que no es otro que resultar adjudicataria del contrato, por lo que este Tribunal considera que ostenta un interés legítimo concreto para la presente impugnación.

Quinto. La interposición del recurso ha tenido lugar en el plazo legal del artículo 50.1 LCSP, a salvo lo que se dirá en posterior fundamento jurídico respecto de una concreta alegación de la recurrente.

Sexto. Procede examinar la alegación de la recurrente cuando sostiene que, en el anuncio de información previa publicado en el Diario Oficial de la Unión Europea –que permitió al



órgano de contratación reducir los plazos para la presentación de ofertas a 15 días desde la fecha de envío del anuncio de licitación (ex artículo 134 de la LCSP, en relación con los artículos 156.2 y 3 de la misma norma)—, se omitió la información contenida en el punto 7 del anexo III –breve descripción de la naturaleza y alcance de los servicios–, de forma que la reducción del plazo de presentación de las ofertas a 15 días, se produjo con menoscabo del derecho de los licitadores.

Pues bien, el anuncio de información previa regulado en el artículo 134 de la LCSP no es un acto recurrible, al referirse el artículo 44.2.a) de la LCSP a: *“Los anuncios de licitación, los pliegos y los documentos contractuales que establezcan las condiciones que deban regir la contratación”*; su finalidad no es otra que dar a conocer su plan de contratación anticipadamente por parte del órgano de contratación. Por tanto, únicamente es susceptible de recurso el anuncio de licitación que establece los plazos para la presentación de ofertas.

Frente al anuncio de licitación concurre causa inadmisibilidad por extemporaneidad puesto que habiéndose publicado el anuncio licitación en fecha 9 de septiembre de 2024, el recurso ha sido interpuesto en fecha 7 de enero de 2025, fuera del plazo de quince días hábiles a contar desde el día siguiente a aquel en que se publicó el anuncio de licitación; por ello el recurso debe ser inadmitido por extemporáneo con base en el artículo 55 d) de la LCSP.

Séptimo. Entrando en el fondo del recurso se impugna en este recurso especial el acuerdo de adjudicación del procedimiento de contratación, solicitando la exclusión de la oferta de la adjudicataria, argumentando como fundamento jurídico de sus pretensiones que la oferta económica de la adjudicataria se presentó en fraude de ley.

Concretamente, afirma lo siguiente:

“1. UTILIZACIÓN DEL VALOR CERO EN LOS PRECIOS UNITARIOS. El contrato se compone de tres conceptos de comidas, que cada una contiene unas unidades que multiplicadas por un precio nos da una cantidad, que sumadas las tres, nos da el precio del contrato.

En este sentido los pliegos del contrato dicen:



“los precios unitarios indicados anteriormente se consideran máximos de licitación, por lo que no serán admitidas a licitación aquellos que superen cualquiera de ellos, Tampoco serán admitidas ofertas parciales, deberán ofertarse todos los precios unitarios”

De ello se desprende que al multiplicarse una cantidad por el valor cero su valor será cero.

A su vez los criterios económicos de adjudicación de forma automática mediante fórmula se rigen por ésta:

“Criterio coste/eficacia:

- Precio (70%): Se otorgarán setenta (70) puntos que se distribuirán de la siguiente manera:

cincuenta (50) puntos dieta completa

quince (15) puntos media dieta

cinco (5) puntos picnic.

VALORÁNDOSE DE FORMA INDEPENDIENTE CONFORME AL RESULTADO DE LA FÓRMULA

$$P_x = P_{max} - 100 \left[\frac{O_x - O_{mb}}{O_{mb}} \right]$$

Siendo P_x la puntuación del ofertante, con un mínimo de cero puntos, P_{max} la puntuación máxima, O_x el importe de la oferta del licitador, y O_{mb} el importe de la oferta más económica. “

Lo que se desprende de esta fórmula es la imposibilidad de utilizar el valor cero en los precios unitarios, ya que estos, al ser valorados, como pone claramente en los pliegos de forma independiente, y utilizar cero para ganar el concurso se produce una indeterminación, y no se podrían valorar a los demás participantes.

Es por ello que concurren dos motivos por los que no se puede licitar por el valor cero,



1- La expresa premisa de licitar todos los precios (es decir que tengan un valor en sí).

2- La imposibilidad de aplicar la fórmula con este valor, para la puntuación de los demás licitantes.

En el cuadro de valoración de ofertas publicado se valoran los precios de las medias dietas y los picnics de la "UTE del Templo de los Arroces y Plataforma Femar SL" a cero euros.

Se trata de la existencia de un error de publicación.

Se aporta la oferta real que es a 0,01. Precisamente se puso esa cantidad para salvaguardar la aplicación de la fórmula, cuestión que podrá ser comprobada por este Tribunal.

2.- CAMBIO DE INTERPRETACIÓN DEL SENTIDO DE LA FÓRMULA.

En este punto analizamos, cómo el sentido inicial de la fórmula se cambia en su aplicación para darle sentido al valor cero.

En los pliegos claramente se observa que las puntuaciones económicas mediante la aplicación de fórmulas serán de 70 puntos distribuidas:

Cincuenta (50) puntos dieta completa

Quince (15) puntos media dieta

Cinco (5) puntos picnic.

Resaltándose claramente que "VALORÁNDOSE DE FORMA INDEPENDIENTE", es decir, que el importe de cada ingesta ha de valorarse conforme a su puntuación, por medio de la siguiente fórmula:

$$P_x = P_{max} - 100 \left[\frac{O_x - O_{mb}}{O_{mb}} \right]$$



Siendo P_x la puntuación del ofertante, con un mínimo de cero puntos, P_{max} la puntuación máxima, O_x el importe de la oferta del licitador, y O_{mb} el importe de la oferta más económica.

ESTA ES LA LITERALIDAD DE LOS PLIEGOS

Pues bien, en el cuadro de valoración de ofertas introduce la palabra TOTAL (es decir, la suma de las tres ingestas) delante de los importes que evalúan cada oferta.

Siendo P_x la puntuación del ofertante, con un mínimo de cero puntos, P_{max} la puntuación máxima, O_x el importe TOTAL de la oferta del licitador, y O_{mb} el importe TOTAL de la oferta más económica.

Claramente se realiza un cambio de criterio en la aplicación de la fórmula para poder valorar la oferta, ya que con la formulación inicial era imposible.

Como documento número cinco, se adjunta cuadro de valoración inicialmente publicado en fecha 20 de noviembre de 2024, que posteriormente fue eliminado de la correspondiente web, sustituyéndose por el cuadro de valoración de fecha 05 de diciembre de 2024, que se ha mencionado ya como documento número 3, apreciándose en el primer cuadro de valoración de fecha 20 de noviembre, parámetros diferenciadores del segundo cuadro publicado el día 5 de diciembre, es por eso, que se expresa lo que esta parte considera una cambio de criterio en la aplicación de la fórmula para valorar la oferta de una manera posiblemente más ventajosa para la entidad resultante adjudicataria.

Esta parte entiende que se pretende proponiendo un precio cero o simbólico es desvirtuar la aplicación de la fórmula prevista en el pliego para evaluar las ofertas, en cuanto afectaría a la aplicación progresiva de la fórmula establecida para evaluar las ofertas.

Se considera que la verdadera finalidad de precio cero y ajuste de fórmula, es conseguir una mejor puntuación que el resto de los licitadores, cuando realmente un valor cero hace inoperante la fórmula, máxime atendiéndose a la literalidad de los pliegos.

Ante lo anterior, nos surgen las siguientes cuestiones;



¿Qué sentido tiene sumar las tres para evaluar una a una? Ninguno, solo la aplicación de la fórmula.

Si se suman los tres importes para aplicar la fórmula. ¿Por qué no se adjudican los 70 puntos a la suma? Eso sería lo lógico y es lo que hasta esta licitación aplicaba Tragsa.

Pero al querer puntuar los tres parámetros con la misma fórmula incurre en el error en que nos encontramos”.

Por su parte, el órgano de contratación sostiene la conformidad a derecho del acuerdo de adjudicación impugnado.

Octavo. Expuestas las posturas de las partes, la cuestión controvertida no es otra que determinar si la oferta de la adjudicataria se presentó o no en fraude de ley, al haber ofertado precio “0” para el servicio de media dieta y para el servicio de picnic.

Para ello, conviene recordar, en primer lugar, la doctrina sentada por este Tribunal sobre la formulación de ofertas económicas a precio 0, resumida en la reciente resolución n.º 980/2024, de 30 de julio de 2024, en la que, con cita de otras resoluciones de este Tribunal, decíamos que:

“Corresponde, así, partir de nuestra doctrina sobre las ofertas con precio cero, que -a su vez-está basada en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. La Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Cuarta) de 10 de septiembre de 2020, dictada en el asunto C 367/19, Tax-FinLex contra Ministrstvo za notranje zadeve (ECLI: EU:C: 2020:685) declara que el artículo 2, apartado 1, punto 5, de la Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE, en su versión modificada por el Reglamento Delegado (UE) 2017/2365 de la Comisión, de 18 de diciembre de 2017, 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.

Dicha Sentencia afirma lo siguiente:



'24 A este respecto, es preciso recordar que el artículo 2, apartado 1, punto 5, de la Directiva 2014/24 define los 'contratos públicos' como 'los contratos onerosos celebrados por escrito entre uno o varios operadores económicos y uno o varios poderes adjudicadores, cuyo objeto sea la ejecución de obras, el suministro de productos o la prestación de servicios'.

25 según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, del sentido jurídico habitual del término 'oneroso' se desprende que hace referencia a un contrato en virtud del cual cada una de las partes se obliga a realizar una prestación en contrapartida de otra prestación (véase, en este sentido, la sentencia de 18 de octubre de 2018, IBA Molecular Italy, C-606/17, EU:C:2018:843, apartado 28). El carácter sinalagmático del contrato es así una característica esencial de un contrato público (véanse, en este sentido, las sentencias de 21 de diciembre de 2016, Remondis, C-51/15, EU:C:2016:985, apartado 43; de 28 de mayo de 2020, Informatikgesellschaft für Software-Entwicklung, C-796/18, EU:C:2020:395, apartado 40, y de 18 de junio de 2020, Porin kaupunki, C-328/19, EU:C:2020:483, apartado 47).

26 Tal como ha señalado el Abogado General en el punto 47 de sus conclusiones, aun cuando tal contraprestación no deba necesariamente consistir en el pago de una cantidad de dinero, de manera que la prestación puede retribuirse mediante otras formas de contrapartida, como el reembolso de los gastos soportados por prestar el servicio pactado (véanse, entre otras, las sentencias de 19 de diciembre de 2012, Ordine degli Ingegneri della Provincia di Lecce y otros, C-159/11, EU:C:2012:817, apartado 29; de 13 de junio de 2013, Piepenbrock, C-386/11, EU:C:2013:385, apartado 31, y de 18 de octubre de 2018, IBA Molecular Italy, C-606/17, EU:C:2018:843, apartado 29), no es menos cierto que el carácter sinalagmático de un contrato público se traduce necesariamente en la creación de obligaciones jurídicamente vinculantes para cada una de las partes, cuyo cumplimiento debe poder reclamarse judicialmente (véase, en este sentido, la sentencia de 25 de marzo de 2010, Helmut Müller, C-451/08, EU:C:2010:168, apartados 60 a 62).

27 De ello se deduce que no queda incluido en el concepto de «contrato oneroso», en el sentido del artículo 2, apartado 1, punto 5, de la Directiva 2014/24, un contrato en virtud del cual un poder adjudicador no está obligado jurídicamente a realizar ninguna prestación

como contrapartida de la prestación que la otra parte contratante se haya obligado a realizar.

(...).

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’.

De igual modo en nuestra Resolución 1430/2024 de 8 de noviembre en consideración a supuestos de 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”.

El Tribunal Supremo se ha pronunciado en su Sentencia nº 968/2024, de la Sala de lo Contencioso-administrativo, de 3 de junio de 2024, en un supuesto de aplicación a un contrato mixto de servicio obra y suministro, en este se contemplaban las distintas prestaciones con sus propios requisitos en cuanto a precio y plazos, oponiéndose a una interpretación de las bases del concurso que permita a los licitadores obtener ventajas ilegítimas, con consecuencias discriminatorias entres los participantes, proscribiendo en este caso la imputación de parte del coste de una prestación al precio ofertado por la otra”.

Cabe, en suma, extractar nuestra doctrina en las siguientes conclusiones.

-En primer lugar, es preciso distinguir si los pliegos establecen precios diferenciados de prestaciones distintas del contrato licitado o de componentes o consten de un único precio de una sola prestación objeto del contrato.

-En caso de que se prevea un precio único para una sola prestación objeto del contrato, conformado por varios componentes o costes, salvo que expresamente se prohíba en el

PCAP ofertas con tal carácter, 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, pues van a determinar un precio único real y efectivo, y sólo son costes del precio único.

-En el caso de que el objeto del contrato licitado este formado por prestaciones distintas a cada una de las cuales 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 prestan a maniobras contrarias a la buena fe, concurrencia e igualdad entre licitadores y pueden dirigirse a finalidades en fraude de ley.

La regla general es que si los pliegos no prohíben realizar ofertas de precio "0" por la ejecución de alguna prestación evaluable autónomamente en los criterios de adjudicación, tales ofertas son válidas, debiendo analizarse como una oferta anormalmente baja, siempre que 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.

En el caso de que no se den los requisitos expresados procederá la exclusión de la oferta por formularse en fraude de ley.

-Que la oferta cero pueda impedir la aplicación de la fórmula matemática prevista en el pliego para la valoración de las ofertas, o dar lugar a una puntuación desproporcionada -o directamente cero-de los demás licitadores, no implica por ese solo hecho que la oferta sea inválida.

-Para salvaguardar la aplicación de la fórmula del pliego a todas las ofertas y puntuar de manera diferenciada las ofertas distintas, puede atribuirse a las ofertas 0, un valor distinto e inferior a la siguiente oferta.

Pues bien, sentada la anterior doctrina, asiste la razón al órgano de contratación cuando sostiene que no puede darse la problemática del fraude de ley en las ofertas a cero euros

o casi cero al tener el contrato que nos ocupa una única prestación –el servicio de suministro de comidas (apartado A, Anexo I, PCAP)– si bien dividida en distintos componentes (servicio diario de dieta completa, servicio diario de media dieta y servicio de picnic).

Al respecto, indica el órgano de contratación en su informe preceptivo que:

“1.- Del examen del expediente aportado al TACRC se puede constatar que los Pliegos por el que se rige esta licitación no establecen un importe mínimo a ofertar, no prohíben la formulación de la oferta de uno o varios componentes de la misma a importe cero o casi cero, y tampoco se penaliza de alguna forma en la fórmula a emplear para su valoración este tipo de ofertas.

(...)

La realidad en el caso que nos ocupa es que, en la valoración de las ofertas, tal y como está redactado el Pliego, la Mesa de Contratación no puede rechazar las ofertas 0 en una prestación parcial por el mero hecho de que el Pliego no prevea esta posibilidad a la hora de diseñar la fórmula, puesto que para el conjunto de la prestación SÍ EXISTE UN PRECIO POSITIVO.

Por otro lado, es claro que un precio 0 siempre será menor que un precio positivo (0,01) por lo que se ha otorgado la mayor puntuación al mejor precio, tal y como prevé el Pliego”.

En primer lugar, de acuerdo con la doctrina anteriormente expuesta, en caso de que se prevea un precio único para una sola prestación objeto del contrato, conformado por varios componentes o costes, salvo que expresamente se prohíba en el PCAP ofertas con tal carácter, 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, pues van a determinar un precio único real y efectivo, y sólo son costes del precio único.

En el supuesto examinado, no nos encontramos ante precios ofertados por prestaciones diferentes integrantes del objeto del contrato, sino ante una única prestación consistente en el “*suministro de comidas*” dividida en varios componentes, por tanto, no es posible

apreciar el fraude de ley invocado por la recurrente, ni tampoco el PCAP contiene prohibición expresa sobre la presentación de ofertas a cero euros o casi cero.

En efecto, del apartado 1.1. del PPT se desprende que no nos encontramos ante prestaciones diferenciada sino componentes de la misma prestación; así la citada cláusula establece que:

“1. Menús

1.1. Composición de los menús

(...)

El menú completo diario consiste en los cuatro servicios de comida (desayuno, almuerzo, merienda y cena).

El menú de media dieta consiste en un máximo de tres servicios de comidas y un mínimo de un servicio de comida de los cuatro definidos (desayuno, almuerzo, merienda y cena).

Picnic:

Menú con equivalencia nutricional a un almuerzo preparado para llevar y consumir fuera del centro, estará integrado como mínimo por:

- Dos bocadillos*
- Postre/fruta*
- ½ litro de agua potable”.*

Se observa así que los servicios de media dieta y de picnic son componentes específicos de la prestación consistente en el suministro del menú completo diario (en el caso del servicio de media dieta se reduce el número de servicios de comida, y en el caso del servicio de picnic supone una parte del menú completo diario).



Asimismo, en la oferta de la adjudicataria, se justifica el motivo por el que puede ofertar un coste de 0 euros en los servicios de media dieta y picnic, puesto que, tal y como afirma el órgano de contratación en su informe preceptivo, la adjudicataria justifica el coste de 0 euros para dichos servicios puesto que, en atención a su protocolo, los costes correspondientes al servicio de picnic y de media dieta se incluyen (no se trasladan) en el servicio de menú completo.

De otro lado, la importancia de los costes correspondientes al servicio de media dieta y de picnic es escasa, en el conjunto del contrato; así si acudimos al presupuesto de licitación (apartado B del Anexo I del PCAP), se observa como el servicio diario de media dieta se presupuesta en 40.077,00 euros y el servicio de picnic en 32.061,60 euros, frente el presupuesto para el servicio diario de dieta (desayuno, almuerzo, merienda y cena) fijado en 5.429.302,00 euros.

En definitiva, de acuerdo con nuestra doctrina antes expuesta, es válida la oferta presentada por la adjudicataria puesto que: en su conjunto la oferta tiene un precio positivo; no se ha impedido una ordenación proporcional de las ofertas, y el resultado final no ha supuesto otorgar mayor puntuación en el criterio precio a quien, en su conjunto, ha realizado una oferta más cara.

En base a todo ello este Tribunal concluye que no concurre fraude de ley en las ofertas realizadas a precio cero, no nos encontramos ante precios ofertados por prestaciones diferentes integrantes del objeto del contrato, sino ante una única prestación consistente en el “suministro de comidas” dividida en varios componentes, ni tampoco el PCAP contiene prohibición expresa sobre la presentación de ofertas a cero euros o casi cero.

Resta indicar que, efectivamente, tal y como alega la recurrente (y, reconoce el órgano de contratación en su informe preceptivo) se aprecia un error en la valoración de su oferta, puesto que la recurrente ofertó un precio unitario de 0,01 euros en los servicios de media dieta y de picnic, precisamente para salvaguardar la aplicación de la fórmula, y, sin embargo, en el cuadro de valoración se indicó un precio unitario de 0 euros.

Dicho lo anterior, procede analizar las consecuencias de dicho error en la valoración, que sí alteran la clasificación de las ofertas, puesto que, tal y como indica el órgano de contratación, la recurrente pasaría al tercer lugar en la clasificación.

Pues bien, la estimación del recurso en este concreto motivo, con retroacción del procedimiento, no produciría afecto alguno en el acuerdo de adjudicación, en la medida en que dicho acuerdo no resulta contrario a Derecho, según lo anteriormente expuesto, por lo que el error detectado no tendría ninguna incidencia sobre el acto impugnado.

En suma, procede en este caso aplicar el principio de economía procesal, que, como dijimos en nuestra Resolución 508/2020 de 2 de abril “(...) pugna contra cualquier retroacción de actuaciones de las que no se derivaría alteración del sentido del acto impugnado (cfr.: Sentencias del Tribunal Supremo, Sala III, de 23 de febrero de 2012 —Roj STS 1137/2012— y 28 de abril de 1999 —Roj STS 2883/1999—)”, y desestimar el recurso en este motivo.

Noveno. En cuanto a la alegación de la recurrente, que dichas ofertas a precio cero desvirtúan la formula establecida en el pliego. La fórmula es la siguiente:

$$P_x = P_{max} - 100 \left[\frac{O_x - O_{mb}}{O_{mb}} \right]$$

Se prevé como hemos visto una formula proporcional para evaluar el criterio precio, es decir se otorgará la máxima puntuación a la oferta más baja y en proporción inversa al resto. De modo que esta fórmula hace que la puntuación de cada licitador respecto a cada uno de los servicios dependa del precio más bajo ofertado.

El órgano de contratación en su informe al recurso dice que esta no se ve desvirtuada en manera alguna por el hecho de presentarse ofertas con valores 0 o próximos al 0, en tanto la mesa de contratación ha podido clasificar proporcionalmente las ofertas presentadas. Añadiendo que la misma no ha sido impugnada mediante la interposición del recurso contra los pliegos en fase de licitación.

Ahora bien, este Tribunal ha podido constatar las deficiencias que presenta la fórmula, que no obedecen a que el precio ofertado sea cero, sino que se extiende a todos aquellos supuestos en los que la oferta a valorar sea superior a la oferta más baja en un porcentaje idéntico a la puntuación máxima de cada criterio.

De modo que cuando el criterio de adjudicación tiene una puntuación de 15 puntos, como es el caso de media dieta, para todas las ofertas que superen en un 15% la oferta más baja (aunque esta no sea cero) la fórmula arroja valores negativos, no estando previsto en los pliegos la solución a adoptar en este supuesto. Lo mismo ocurriría con el criterio precio del picnic, en el que todas las ofertas que superen en un 5% a la oferta más baja, darían lugar a una puntuación negativa.

Lo que sucede en este supuesto es que las ofertas con valores positivos de SERUNION y MEDITERRANEA DE CATERING, S.L. son respectivamente en media dieta de 15.622 y 23.250, superando en más de 15 puntos a la oferta más baja: 0. La aplicación de la fórmula da un resultado indeterminado. Si se aplicase la asignación a las ofertas de 0 la cuantía 0,01, el resultado es negativo. En cambio, en el informe de valoración ambas ofertas obtienen cero puntos, y las ofertas a cero los 15 puntos máximos.

Lo mismo ocurre con las ofertas en picnic son de 8847.60 de SERUNION y 20.848.80 de MEDITERRANEA DE CATERING S.L, arrojando en aplicación de la fórmula resultados indeterminados. Si bien consta en el informe de valoración la asignación de 0 puntos a ambas y de 5 puntos a las ofertas a precio cero.

“CRITERIOS COSTE EFICACIA

Precio (70%):

Precio (70%): Se otorgarán setenta (70) puntos que se distribuirán de la siguiente manera:

$$P_x = P_{max} - 100 \left[\frac{O_x - O_{mb}}{O_{mb}} \right]$$

P_x la puntuación del ofertante, mínimo de cero puntos



Pmax la puntuación máxima,

Ox el importe total de la oferta del licitador, y

Omb el importe total de la oferta más económica.

	70	8,99	62,96	70,00	2,07	64,41
Dieta completa	50	8,99	42,96	50,00	2,07	44,41
Media	15	3.777.166,00	2.867.294,00	2.678.735,00	3.962.732,00	2.828.385,00
Dieta		0,00	15,00	15,00	0,00	15,00
Picnic	5	15.622,00	0,00	0,00	23.250,50	0,00
		0,00	5,00	5,00	0,00	5,00
		8.847,60	0,00	0,00	20.848,80	0,00

”

En caso de considerar una puntuación nula a los valores negativos que arroja la fórmula, cuestión esta que debería haberse reflejado en el criterio de adjudicación, sería equivalente a establecer un umbral de saturación en el primer caso del 115% del precio de la oferta más baja y en el segundo caso del 105% del precio de la oferta más baja. Además, debería estar justificado el hecho de que esté predeterminado que solo se va a dar puntuación a las ofertas que se encuentren entre la más baja y la que no supere un determinado porcentaje de esta, pues, aunque este porcentaje pivota sobre un valor desconocido a priori (oferta más baja), se trata de un umbral de saturación con un corto recorrido que debería estar adecuadamente motivado, máxime al tratarse del criterio precio.

En cuanto a las puntuaciones asignadas al resto de ofertas, el problema no se encuentra tanto en la conversión de las ofertas de 0 a 0,01, que en este caso en tanto la oferta de la recurrente es 0,01 debería transformarse las dadas a precio 0 en 0,001, y que este Tribunal ha admitido en determinados casos, sino en el hecho de que no prevea la solución a adoptar en los casos de puntuación negativa.

Así la recurrente se plantea una serie de cuestiones no sin razón,” *¿Qué sentido tiene sumar las tres para evaluar una a una? Ninguno, solo la aplicación de la fórmula.*

Si se suman los tres importes para aplicar la fórmula. ¿Por qué no se adjudican los 70 puntos a la suma? Eso sería lo lógico y es lo que hasta esta licitación aplicaba Tragsa.

Pero al querer puntuar los tres parámetros con la misma fórmula incurre en el error en que nos encontramos. En sí, la fórmula es perversa y contraria a los intereses del estado”.

Admitiendo por tanto la inoperatividad de la fórmula en las circunstancias antes descritas, no obstante, queda por determinar si ha sido determinante en la clasificación de las ofertas.

El órgano de contratación afirma que el resultado de la valoración global de las ofertas no se vería alterado incluso realizando las siguientes simulaciones:

- a) Bien en el caso de que no se hubieran tenido en cuenta en el resultado de la valoración global aquellos costes ofertados a 0 por las distintas empresas licitadoras;
- b) Bien en el supuesto de que les hubiera asignado a tales costes un coste “más real”, esto es un centésima de unidad de euro, tal y como parece apuntar el TACRC, en su Resolución nº 241/2018: “siendo en tal caso admisible asignar a la oferta cero el precio de una centésima de unidad de euro en cuanto no altera los criterios de adjudicación ni beneficia al licitador que ofertó cero y sí permite funcionar a una fórmula que no ha previsto el supuesto indicado”.

En ninguno de los anteriores dos escenarios se vería alterado el resultado de la valoración global de las ofertas, ni el orden de clasificación de estas tal cual ha sido realizado por la Mesa Central de Contratación de TRAGSA.”

Sin embargo, obvia el órgano de contratación que la oferta real de la recurrente fue a 0,01, por lo que no se anularía en el primero de los escenarios y le colocaría en posición de ser la adjudicataria del contrato.

A la vista de todo ello este Tribunal concluye, como ya hiciera en la Resolución 360/2025, de 12 de marzo, con ocasión del recurso 1776/2024:

“Ahora bien, este Tribunal partiendo de que en este supuesto concreto no se considera que las ofertas a 0 euros hayan sido realizadas en fraude de Ley, ello no obsta para que conforme a lo expuesto anteriormente concluyamos lo siguiente:



La fórmula prevista en los pliegos para el criterio precio que constituye el 70% de la valoración final, no se ha aplicado tal como viene definida respecto a los subcriterios media dieta y picnic, ni se ha motivado por el órgano de contratación, tampoco en sede de recurso, los resultados reflejados en el cuadro, los cuales no se corresponden con la aplicación de la fórmula.

No consta que se haya aplicado la doctrina de este Tribunal, admitida en ciertos casos, de asignar 0,01 euros a las ofertas presentadas con precio 0, que como hemos visto evita los resultados indeterminados, pero no así los negativos.

No está previsto en los pliegos la solución para evitar los resultados indeterminados y en su caso, negativos que resultan de la aplicación de formula a los valores reales de las ofertas de los diferentes licitadores”.

Por tanto, dado que se ha evidenciado la inoperatividad de la formula en la valoración de las ofertas, por la presencia de ofertas a cero euros, aun no considerando que concurra fraude de ley, debe estimarse el recurso y procede la anulación de la adjudicación, y por mor del principio de conservación de los actos administrativos, ordenar la retroacción de actuaciones al objeto de valorar en el criterio de adjudicación coste/eficacia, los relativos a media dieta y picnic, conforme a la formula definida en los pliegos.

Décimo. En cuanto a la petición subsidiaria de la recurrente de que se anulen las licitaciones del servicio de alimentación de migrantes de los centros de Gran canarias, Tenerife, Cartagena, Madrid y Alcalá de Henares por utilizar esta misma norma. Pretensión en modo alguno admisible quedando extramuros del ámbito de conocimiento de este Tribunal, cuyo pronunciamiento conforme al art 57 de la LCSP ha de limitarse al procedimiento del que trae causa el recurso, y cuyas resoluciones carecen de la denominada extensión de efectos de sentencia en el orden contencioso-administrativo que se encuentra recogido en el artículo 110 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

Por todo lo anterior,

VISTOS los preceptos legales de aplicación



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

Primero. Estimar parcialmente el recurso interpuesto por D. A. A. C. en representación de la UTE EL TEMPLO DE LOS ARROCES, SOCIEDAD COOPERATIVA-PLATAFORMA FEMAR, S.L., contra la adjudicación del procedimiento “*Contratación del servicio de alimentación en Centro de Acogida de Migrantes en El Prado (Mérida)*”, expediente TSA0078662, convocado por la EMPRESA DE TRANSFORMACIÓN AGRARIA, S.A., S.M.E., M.P. (TRAGSA), en los términos previstos en el fundamento de derecho noveno de esta resolución.

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

LAS VOCALES