



VICEPRESIDENCIA
PRIMERA DEL GOBIERNO

MINISTERIO
DE HACIENDA

SUBSECRETARÍA

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL
DE RECURSOS CONTRACTUALES

Recurso nº 766, 768 y 769/2025

Resolución nº 1011/2025

Sección 1ª

RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL DE RECURSOS CONTRACTUALES

En Madrid, a 10 de julio de 2025.

VISTOS los recursos interpuestos por D. J. F. F. R. en representación de LEONESA DE CATERING Y SERVICIOS, S.L., contra el desistimiento de los procedimientos *“Contratación del servicio de alimentación en centro de acogida de migrantes CAED Primo de Rivera en Alcalá de Henares, Madrid”*, con expediente TSA0078596, *“Contratación del servicio de alimentación en Centro de Acogida de Migrantes en El Prado (Mérida)”*, con expediente TSA0078662 y *“Contratación del servicio de alimentación en el centro de acogida de migrantes CAED General de Arteaga, Madrid”* con expediente TSA0078595, convocados 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. En 13 de agosto de 2024 se publica en la Plataforma de Contratación del Sector Público y en el DOUE el anuncio de la licitación para la contratación mediante procedimiento abierto del *“Servicio de alimentación en centro de acogida de migrantes CAED Primo de Rivera en Alcalá de Henares, Madrid”*, expediente TSA0078596, convocado por la EMPRESA DE TRANSFORMACIÓN AGRARIA, S.A., S.M.E., M.P. (TRAGSA), con un valor estimado de 23.043.344,10 euros.

En 14 de agosto de 2024 se publica en la Plataforma de Contratación del Sector Público y en el DOUE el anuncio de la licitación para la contratación mediante procedimiento abierto la *“Contratación del servicio de alimentación en el Centro de Acogida de Migrantes CAED*

General de Arteaga, Madrid”, expediente TSA0078595, convocado TRAGSA, con un valor estimado de 23.043.344,10 euros.

El 9 de septiembre de 2024 se publica en la Plataforma de Contratación del Sector Público y en el DOUE el anuncio de la licitación para la contratación mediante procedimiento abierto la *“Contratación del servicio de alimentación en Centro de Acogida de Migrantes en El Prado (Mérida)”*, expediente TSA0078662, convocado por TRAGSA, con un valor estimado de 11.002.881,20 euros.

Segundo. Tras los trámites oportunos, mediante las resoluciones de fecha 14 de enero de 2025 (dictada en el expediente TSA0078596), 7 de diciembre de 2024 (dictada en el expediente TSA0078662) y 28 de diciembre de 2024 (dictada en el expediente TSA0078595), el órgano de contratación de TRAGSA acordó la adjudicación de los referidos contratos a favor de la empresa LEONESA CATERING Y SERVICIOS, S.L.

Tercero. Frente a la resolución de adjudicación de 14 de enero de 2025, la licitadora PLATAFORMA FEMAR, S.L. interpuso recurso especial solicitando su anulación con retroacción de las actuaciones al momento de la valoración de las ofertas económicas, para que, aplicando correctamente la fórmula, se acordar la adjudicación del contrato a su favor. El recurso fue estimado parcialmente mediante resolución de fecha 4 de abril de 2025 (resolución n.º 511/2025), en la que este Tribunal declaró que:

“Por tanto, como ya resolviéramos en Resoluciones nº 360/2025 nº 361/2025, nº 413/2025 y nº 432/2025; dado que se ha evidenciado la inoperatividad de la fórmula en la valoración de las ofertas, debe estimarse el recurso y procede la anulación de la adjudicación, siendo esta estimación parcial en cuanto el Tribunal no acuerda la adjudicación en favor del recurrente. A la vista de las ofertas presentadas en la licitación y la fórmula prevista en el pliego que conduce a resultados inconsistentes, el órgano de contratación puede valorar la aplicación, en su caso, del art 152 de la LCSP”.

Frente a la resolución de adjudicación de 7 de diciembre de 2024 la licitadora SERUNION, S.A.U., interpuso recurso especial en materia de contratación que fue parcialmente estimado mediante resolución de 12 de marzo de 2025 (resolución n.º 360/2025). Contra la misma resolución de adjudicación la licitadora EL TEMPLO DE LOS ARROCES

SOCIEDAD COOPERATIVA-PLATAFORMA FEMAR S.L. (en UTE), interpuso recurso especial en materia de contratación que fue parcialmente estimado mediante resolución de fecha 12 de marzo de 2025 (resolución n.º 361/2025). En ambas resoluciones, este Tribunal declaró que:

“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 fórmula a los valores reales de las ofertas de los diferentes licitadores”.

Finalmente, frente a la resolución de adjudicación de 28 de diciembre de 2024, la licitadora PLATAFORMA FEMAR, S.L. interpuso recurso especial solicitando su anulación con retroacción de las actuaciones al momento de la valoración de las ofertas económicas, para que, aplicando correctamente la fórmula, se acordara la adjudicación del contrato a su favor. El recurso fue estimado mediante resolución de fecha 20 de marzo de 2025 (resolución n.º 432/2025), en la que este Tribunal declaró que:

“No se encuentra prevista en los pliegos la solución para evitar los resultados indeterminados y en su caso, negativos que resultan de la aplicación de fórmula a los valores reales de las ofertas de los diferentes licitadores (así, por ejemplo, para el caso de la oferta de media dieta de SERUNION).

Tampoco consta que se haya aplicado la doctrina de este Tribunal, admitida sólo en ciertos casos, de asignar 0,01 euros a las ofertas presentadas con precio 0, que evitaría los resultados indeterminados, aunque no los negativos.

En definitiva, en el escrito de recurso no se impugna indirectamente la cláusula que contiene la fórmula y ciertamente la aplicación práctica de la misma atendiendo a las distintas ofertas presentadas conduce a resultados ineficientes (puntuaciones negativas, aplicación de umbral de saciedad de muy estrecho recorrido, desvirtuación de la regla de

la proporcionalidad inversa) que cuestionan su validez y eficacia para identificar las ofertas más ventajosas”.

Cuarto. Mediante resoluciones de fecha 7 de mayo de 2025, el órgano de contratación acordó desistir de los tres procedimientos, por infracción no subsanable de sus normas reguladoras; en concreto por el siguiente motivo: *“la fórmula contenida en el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares publicado, la cual, tal y como afirman la citada Resolución dictada por el TACRC, conduce a resultados inconsistentes resultando inoperativa. Este hecho se subsanará con la convocatoria de un nuevo procedimiento de licitación en el que se modifiquen los Pliegos corrigiendo dicho error”.*

Quinto. Frente a los acuerdos de desistimiento de cada uno de los tres procedimientos que se examinan, la licitadora LEONESA CATERING Y SERVICIOS, S.L. interpone en fecha 30 de mayo de 2025 sendos recursos especiales en materia de contratación.

Sexto. De conformidad con lo previsto en el artículo 56.2 LCPS, se solicitó del órgano de contratación la remisión de cada uno de los expedientes, habiendo sido recibidos acompañados de los correspondientes informes de fecha 3 y 4 de junio de 2025. Asimismo, de acuerdo con el artículo 56.3 de la LCSP, se dio traslado de los recursos interpuestos a los demás interesados para que formularan las alegaciones, no habiendo hecho uso de este derecho ninguno de ellos.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. Los recursos n.º 766/2025, n.º 768/2025 y n.º 769/2025 se interponen ante este Tribunal, que es competente para resolverlos de conformidad con lo dispuesto en los artículos 47 LCSP y 22.1 del RPERMC.

Segundo. Dispone el art. 13 Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre, que:

“1. Podrá acordarse la acumulación de dos o más recursos en cualquier momento previo a la terminación, tanto de oficio como a solicitud del recurrente o de cualquiera de los interesados comparecidos en el procedimiento.

2. Contra el acuerdo de acumulación o contra el de su denegación, que deberán ser motivados, no cabrá la interposición de recurso alguno”.

Puesto que los recursos n.º 766/2025, 768/2025 y 769/2025 se han interpuesto por la misma recurrente frente a los acuerdos de desistimiento de los procedimientos de contratación referenciados en el encabezamiento de esta resolución convocados por TRAGSA, siendo dichos acuerdos idénticos en su respectivos fundamentos, y los argumentos esgrimidos por la recurrente en sus recursos son exactamente coincidentes, concurren las circunstancias para que, de acuerdo con lo señalado en el artículo 13 citado, el Tribunal acuerde la acumulación de los tres recursos, ya que guardan identidad sustancial e íntima conexión.

Tercero. Los recursos se interponen contra los acuerdos de desistimiento de los procesos de licitación anteriormente señalados, acordados al amparo del artículo 152 de la LCSP, actos susceptibles de recurso especial conforme al artículo 44.2.b) de la LCSP, por cuanto se trata de actos que determinan la imposibilidad de continuar dichos procedimientos. Así lo ha entendido el Tribunal en anteriores ocasiones como, por ejemplo, en la Resolución n.º 254/2019, de 15 de marzo de 2019, recurso nº 86/2019.

Por otro lado, los recursos se interponen contra los actos referidos a tres contratos de servicios de valor estimado superior a los 100.000,00 euros, incluidos por lo tanto en el artículo 44.1.a) de la LCSP.

Cuarto. Se han cumplido las prescripciones formales y de plazo en la interposición de los respectivos recursos.

Quinto. La mercantil recurrente, en su condición de empresa licitadora y adjudicataria en los procedimientos respecto de los que se acuerda el desistimiento, ostenta la condición de legitimada para interponer el recurso, de acuerdo con el artículo 48 de la LCSP.

Sexto. Se impugnan los acuerdos de desistimiento de los procedimientos de licitación de los contratos de referencia argumentando, en síntesis, que dichos desistimientos no resultan ajustados a derecho, puesto que no concurre en tales procedimientos ningún error

insubsanable en los pliegos, en los términos exigidos por el artículo 152.4 de la LCSP. En concreto, sostiene que:

“(...) bastaría con haber procedido a valorar nuevamente las ofertas, equiparando las de 0€ con las de 0,01€ (...) evitando así el fallo de la fórmula, (...) quedando únicamente pendiente de resolver cómo afrontar la obtención de resultados negativos en la fórmula, para lo cual bastaría una motivación e interpretación de los pliegos en las que se equiparen los resultados negativos con los resultados cero (porque si una oferta recibe un valor negativo en la fórmula, perfectamente cabe interpretar que el resultado en puntos es de 0)”.

Asimismo, considera que la decisión de desistir del procedimiento de adjudicación resulta más gravosa para el interés público, citando al respecto lo dispuesto en el apartado 3º del artículo 152 de la LCSP: *“3. Solo podrá adoptarse la decisión de no adjudicar o celebrar el contrato por razones de interés público debidamente justificadas en el expediente”.*

Por su parte, el órgano de contratación en sus informes preceptivos sostiene la conformidad a derecho de los acuerdos impugnados.

Séptimo. Expuestas las posiciones de las partes, la cuestión controvertida no es otra que determinar si el desistimiento acordado por el órgano de contratación en los tres procedimientos que se examinan, resulta o no ajustado a Derecho por concurrir error subsanable o insubsanable en los términos exigidos por el artículo 152.4 de la LCSP, precepto que dispone:

“4. El desistimiento del procedimiento deberá estar fundado en una infracción no subsanable de las normas de preparación del contrato o de las reguladoras del procedimiento de adjudicación, debiendo justificarse en el expediente la concurrencia de la causa. El desistimiento no impedirá la iniciación inmediata de un procedimiento de licitación”.

Sobre este precepto, este Tribunal ha señalado (por todas, en la Resolución nº 339/2023), que: *“Para abordar adecuadamente la cuestión, debemos hacer dos consideraciones previas: (i) En nuestra reciente Resolución 184/2023 de 17 de febrero, en la que invocamos*

la STS de 10 de marzo de 2020 —Roj STS 825/2020— señalamos que el desistimiento es una potestad reglada y que, en cuanto a tal, para que pueda acordarse válidamente es necesario que se base en un defecto no subsanable, que el órgano de contratación justifique su concurrencia y que se adopte antes de la adjudicación del contrato. (ii) La naturaleza revisora de este Tribunal nos veda considerar otros aspectos (como los referidos a la configuración de las mejoras a la luz de lo dispuesto por el artículo 145.7 de la LCSP o las exigencias que se deducen de la LCSP en relación con la configuración de los criterios de determinación de las ofertas anormalmente bajas que se establecen en el artículo 149.2 de la LCSP) que no sean los invocados por propio órgano de contratación”.

En suma, para poder desistir de un procedimiento de licitación, es necesaria la concurrencia de las siguientes circunstancias:

- que concurra defecto insubsanable,
- que se justifique su concurrencia en la resolución de desistimiento de forma motivada y adecuada, y
- que se produzca el desistimiento antes de la formalización del contrato.

Pues bien, visto el régimen jurídico aplicable al desistimiento, procede entrar a valorar si los actos recurridos cumplen con los requisitos legales exigidos en el precepto transcrito; en concreto, si la causa invocada por el órgano de contratación (idéntica en los tres procedimientos) efectivamente se torna en un defecto insubsanable o si, por el contrario, podría haber sido salvada en el curso de la licitación.

Las resoluciones de desistimiento consideran, como infracción no subsanable a los efectos del artículo 152.4 de la LCSP, que el establecimiento de la fórmula contenida en el PCAP (la misma en los tres procedimientos), conduce a resultados inconsistentes, resultando inoperativa.

El órgano de contratación añade, en los informes a los respectivos recursos, el motivo por el que se acuerda el desistimiento. Así, en el informe aportado al recurso n.º 766/2025

invoca lo dispuesto en la resolución de este Tribunal de 4 de abril de 2025 (resolución n.º 511/2025), al señalar que:

“(...) tanto la Resolución que nos ocupa como otras dictadas que afectan a procedimientos idénticos: Resoluciones n.º 360/2025 n.º 361/2025, n.º 413/2025 y Resolución n.º 432/2025 del TACRC del 20 de marzo de 2025, no hacen sino reiterar e insistir que la fórmula empleada para valorar a las empresas licitadoras conduce a resultados inconsistentes resultando tan insostenible la situación que se invita incluso al Órgano de Contratación a valorar la aplicación del artículo 152 de la LCSP, es decir, a desistir de los procedimientos, no siendo posible por parte del Órgano de Contratación sustraerse de los pronunciamientos del Tribunal al respecto, viendo que, llegado a este punto, la única salida viable a una infracción que no permite subsanación es el desistimiento del procedimiento.

Incluso en el supuesto de que procediera la retroacción del procedimiento en los términos contemplados en el apartado 1 del artículo 36 del Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre, el Órgano de Contratación de TRAGSA al acordar el desistimiento se estaría sujetando de igual forma a lo ordenado en el TACRC en la Resolución n.º 511/2025, puesto que la fase del procedimiento administrativo, como pone manifiesto el Tribunal en reiteradas resoluciones, en la que se origina el problema o infracción objeto de la impugnación que plantea LEONESA en su recurso (fórmula de valoración con resultados inconsistentes) o lo que es lo mismo, la fase de preparación del contrato fundamentada en los Pliegos, es en la que resulta imposible obtener una adjudicación conforme a Derecho al no contemplar los citados Pliegos soluciones que eviten no sólo los resultados indeterminados sino también los resultados negativos, derivando en la aplicación de un umbral de saciedad de muy estrecho recorrido y desvirtuando la regla de la proporcionalidad inversa, provocando con ello la falta de validez y eficacia a la hora de identificar las ofertas más ventajosas y del establecimiento del orden de clasificación de las mismas. Todas estas cuestiones han sido ampliamente analizadas por el TACRC en su Resolución, concluyendo de forma taxativa que el problema radicaba no tanto en la valoración de las ofertas sino fundamentalmente en la fórmula regulada en el Pliego por el que se rige la licitación.

A la vista de las conclusiones a las que llega el TACRC en las resoluciones anteriormente citadas no es posible por tanto acceder a la pretensión de la recurrente de que la forma de resolver cómo afrontar la obtención de resultados negativos en la fórmula es realizar una interpretación de los pliegos que el propio Tribunal no sólo no realiza, sino que, tras su análisis, expresamente determina que en los mismos no se prevé una solución para evitar los resultados negativos.

(...)

En consecuencia, la solución no conlleva dejar en manos del Órgano de Contratación de TRAGSA la realización de una interpretación de los Pliegos que el Tribunal no ha admitido como tampoco se puede aceptar como regla general la posibilidad de aplicar la solución de asignar 0,01€ a las ofertas de precio 0,00€ para evitar los resultados indeterminados puesto que el propio Tribunal apunta en sus resoluciones que, conforme a su doctrina, ha sido admitida sólo en ciertos casos”.

A la luz de las anteriores consideraciones, resulta palmario que las deficiencias en la fórmula económica que se describe en los acuerdos de desistimiento se estiman así suficiente para entender infringidas las normas del procedimiento, siendo además un defecto insubsanable, dado que tal fórmula ha sido considerada inexacta, ambigua o inconcreta por este Tribunal, por lo que no pueden prosperar las alegaciones de la recurrente sobre la inexistencia de defecto subsanable. Y el hecho de que este Tribunal haya optado, en ciertos casos, por la posibilidad de asignar 0,01 euros a las ofertas presentadas con precio 0, ello permitiría evitar los resultados indeterminados, pero no los resultados negativos. Lo cierto es que, tal y como se indicó por este Tribunal en la resolución de 4 de abril de 2025, los pliegos no prevén solución para evitar los resultados indeterminados ni los resultados negativos que resultarían de la aplicación de la fórmula a los valores reales de las ofertas de los licitadores.

Resta indicar que, tal y como afirma el órgano de contratación en sus informes a los respectivos recursos, la cita que se contiene en el recurso del apartado 3º del artículo 152 de la LCSP –como fundamento para sostener que el desistimiento acordado por el órgano de contratación resulta más gravoso para el interés público–, no resulta acertada, puesto

que ha de diferenciarse claramente entre la opción que contempla el apartado 4º del mismo precepto de la LCPS –cuya aplicación exige la apreciación de una infracción no subsanable de las normas que rigen la preparación del contrato o de las reguladoras del procedimiento de adjudicación–, de la que contempla el apartado 3º del mismo precepto –la decisión de no adjudicar o no celebrar el contrato– que ha de estar motivada en razones de interés público. En los supuestos que se examinan no nos encontramos ante decisiones del órgano de contratación de no adjudicar o no celebrar los contratos por razones de interés público sino ante la existencia de una infracción no subsanable que no puede ser salvada en el curso de las respectivas licitaciones.

El precepto recoge dos instituciones distintas, la decisión de no adjudicar y el desistimiento, tal y como ha manifestado en reiteradas ocasiones este Tribunal, como en la Resolución 547/2024 de 26 de abril, en la que con cita de la Resolución 254/2019, de 15 de marzo, indicábamos:

“La renuncia, a diferencia del desistimiento, supone un cambio en la voluntad de la Administración de contratar la prestación, por razones de interés público y, por ello, es un acto de contenido discrecional. Ha de ser acordado -al igual que el desistimiento- antes de la adjudicación del contrato, para evitar lesionar derechos y no meras expectativas, y precisamente por su carácter discrecional el artículo 152.3 de la LCSP (RCL 2017, 1303y RCL 2018, 809) introduce como cautela, para evitar fraudes en el procedimiento de adjudicación, la prohibición al órgano de contratación de promover una nueva licitación del objeto del contrato en tanto subsistan las razones alegadas para fundamentar la renuncia. Por el contrario, el desistimiento tiene un contenido por completo diferente, a diferencia de la renuncia no es un acto discrecional determinado por el cambio de voluntad de la Administración contratante, sino un acto reglado fundado en causas de legalidad y no de oportunidad. Por ello exige, como señala el apartado 4 del artículo 152 de la LCSP, la concurrencia de una infracción no subsanable de las normas de preparación del contrato o de las reguladoras del procedimiento de adjudicación, que haga imposible continuar con la licitación hasta su adjudicación; y por ello el desistimiento, a diferencia de la renuncia, no impide la iniciación inmediata de un nuevo procedimiento de licitación con el mismo objeto.”

Por tanto, en atención a esta doctrina, no nos encontramos, pues, ante actos discrecionales del órgano de contratación, en los que haya de valorarse la adecuada motivación acerca de las razones de interés público que se esgrimen para justificar la decisión de no adjudicar el contrato, sino que, por el contrario, nos encontramos con el previsto en el apartado 4º del artículo 152 de la LCSP, en el que debe comprobarse si el desistimiento acordado por el órgano de contratación reúne las condiciones inexcusables de plazo y requisitos habilitantes que, según se ha visto, concurren en los supuestos examinados.

En idéntico sentido nos pronunciamos en reciente Resolución 976/2025 al resolver sobre el recurso nº 687/2025 frente al desistimiento dictado en el procedimiento *“Contratación del servicio de alimentación en centros de acogida de migrantes en la isla de Gran Canaria, Islas Canarias”*, con expediente TSA0078641, convocado por TRAGSA: *“En definitiva, concurren los presupuestos legales del artículo 152.4 de la LCSP en concreto un defecto no subsanable en las normas reguladoras del procedimiento de adjudicación, en este caso, la inaplicabilidad de la fórmula para puntuar las ofertas económicas, que produce resultados inconsistentes que la hacen inoperativa, por lo que no cabe otra solución jurídica para concluir esta licitación, sin que concurren los vicios achacados por la recurrente, tales como la desviación de poder o el quebranto de los principios de seguridad jurídica y confianza legítima”*.

Por todo lo anterior,

VISTOS los preceptos legales de aplicación,

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

Primero. Desestimar los recursos interpuestos por D. J. F. F. R. en representación de LEONESA DE CATERING Y SERVICIOS, S.L., contra el desistimiento de los procedimientos *“Contratación del servicio de alimentación en centro de acogida de migrantes CAED Primo de Rivera en Alcalá de Henares, Madrid”*, con expediente TSA0078596, *“Contratación del servicio de alimentación en Centro de Acogida de Migrantes en El Prado (Mérida)”*, con expediente TSA0078662 y *“Contratación del servicio de alimentación en el centro de acogida de migrantes CAED General de Arteaga, Madrid”*

con expediente TSA0078595, convocados por la Empresa de Transformación Agraria, S.A., S.M.E., M.P. (TRAGSA).

Segundo. Declarar que no se aprecia la concurrencia de mala fe o temeridad en la interposición de los recursos, 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

LAS VOCALES