



Recurso nº 238/2025

Resolución nº 504/2025

Sección 2ª

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

En Madrid, a 3 de abril de 2025.

VISTO el recurso interpuesto por D. I.M.G. en representación de SOLDENE S.A., frente al desistimiento del lote 1 del procedimiento *“Contratación del servicio de limpieza y recogida selectiva de residuos en los centros de MUTUALIA, Mutua Colaboradora con la Seguridad Social nº 2 (en adelante Mutualia), ubicada en los territorios de Araba/Álava, Bizkaia, Gipuzkoa y Madrid”*, con expediente 2024/063/01, convocado por MUTUALIA, Mutua Colaboradora con la Seguridad Social nº 2; este Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. La mutua Mutualia (Mutua Colaboradora con la Seguridad Social, nº 2.), ha tramitado el procedimiento para la contratación de los servicios de limpieza y recogida selectiva de residuos en los centros de dicha mutua ubicados en los territorios de Araba, Bizkaia, Gipuzkoa y Madrid (Expediente número 2024/063/01).

Segundo. El anuncio de licitación del citado procedimiento fue publicado en la plataforma de contratación del sector público el 21 de octubre de 2024.

Tercero. El recurso se interpuso el día 20 de febrero de 2025. El recurrente impugna el desistimiento del procedimiento de licitación acordado por el órgano de contratación en cuanto al Lote nº 1.

Alega el recurrente que dicho desistimiento del procedimiento de licitación no resulta ajustado a derecho. Expone que no concurre ningún error insubsanable, en los términos



exigidos por el artículo 152.4 de la LCSP. Y trae a colación la doctrina de esta Tribunal al respecto, resaltando que el desistimiento del procedimiento de licitación es un acto reglado que debe fundarse en motivos de legalidad.

Alega también que, en este caso, el desistimiento acordado por el órgano de contratación no está fundado en una infracción no subsanable de las normas de preparación del contrato o de las reguladoras del procedimiento de adjudicación. Y que, en relación con ello, hay que tener en cuenta que las normas de preparación del contrato y las reguladoras del procedimiento de adjudicación han sido exactamente las mismas para la adjudicación de los otros lotes (2, 3 y 4). Los cuales sin embargo han continuado hasta la formalización del contrato. Mientras que, en el Lote nº 1, se acordó desistimiento tras recibirse un correo electrónico de uno de los licitadores concurrentes, indicando la posibilidad de que se hubiera cometido un error en la valoración de la oferta técnica.

Afirma el recurrente que *“la eventual existencia de un error en un informe técnico que pudiera determinar la exclusión de un licitador, no constituye un error insubsanable ni de las normas de preparación del contrato, ni de las reguladoras del procedimiento de adjudicación”*. Y entiende que el licitador que envió el correo electrónico pudo acudir al mecanismo de impugnación mediante el correspondiente recurso, si entendía que había existido un error en la valoración técnica.

Por ello, solicita la estimación del recurso y que se proceda a la anulación del desistimiento.

Cuarto. El órgano de contratación emitió informe con fecha de 25 de febrero de 2025. En dicho informe se exponen los antecedentes de la licitación y se analizan las alegaciones del recurso.

El órgano de contratación expone que, tras recibirse el correo electrónico de la empresa SERVICIOS AUXILIARES DE MANTENIMIENTO, S.L., *“se pone de manifiesto que, en efecto, se ha producido el error alegado por la misma, únicamente en lo que se refiere al Lote 1 (Centros de Bizkaia) del expediente de licitación 2024/63/01. Y como consecuencia de dicha equivocación la valoración técnica efectuada no se correspondería con lo ofertado realmente por SERVICIOS AUXILIARES DE MANTENIMIENTO, S.L.”*.



Explica el órgano de contratación que en la valoración de la oferta técnica presentada por la empresa SERVICIOS AUXILIARES DE MANTENIMIENTO, S.L. se cometió un “*error de transcripción*”. Error por el cual se indicó que dicha empresa había presentado la herramienta WORKIN TIME, cuando en realidad utilizaba la herramienta PEGASUS. Y expone que “*como consecuencia de dicha equivocación la valoración técnica efectuada no se correspondería con lo ofertado realmente*” por dicha empresa. Mientras que, en el caso del resto de licitadores, la valoración sí que se correspondía con lo realmente ofertado en las correspondientes memorias técnicas.

Expone que “*al trasladar los datos de las memorias técnicas presentadas por las empresas licitadoras a la tabla de valoración interna efectuada por Mutualia, tabla esta que luego fue determinante dado que se copió en la Resolución de adjudicación junto con los puntos obtenidos como consecuencia de la valoración realizada, se cometió el error de transcripción indeliberado por parte de esta Mutua de asignar a SERVICIOS AUXILIARES DE MANTENIMIENTO, S.L. la herramienta informática que, realmente había presentado SOLDENE, S.A. y viceversa, es decir, por equivocación ya reconocida por nuestra parte, se estableció que la primera proponía la herramienta “Workin Time” y la segunda, la herramienta Informática “Pegasus”, y lo cierto es que, tal y como consta en las memorias técnicas presentadas por una y otra, SERVICIOS SERVICIOS AUXILIARES DE MANTENIMIENTO, S.L. proponía como la herramienta para el seguimiento de la presencia de las personas que ejecutan los trabajos la denominada “Pegasus” y SOLDENE, S.A. la herramienta “Workin Time”.*

Lo que conllevaba que, si en lugar de proceder al desistimiento del Lote 1 por parte de Mutualia como realmente se hizo, se hubiera retrotraído al momento de la valoración del SOBRE B (criterios sometidos a juicio valor), y se hubieran subsanado las valoraciones técnicas realizadas mediante juicio valor, las puntuaciones de las dos empresas licitadoras mencionadas en el párrafo anterior hubieran variado de tal forma que se hubieran intercambiado las mismas, es decir, la empresa que hubiera sido excluida por no obtener la puntuación mínima requerida hubiera sido SOLDENE, S.A. y, por el contrario, SERVICIOS AUXILIARES DE MANTENIMIENTO, S.L. podría haber pasado a la siguiente fase”.



Expone también que *“desde Mutualia se analizaron todas las alternativas posibles, como la subsanación que plantea la recurrente, el desistimiento de la adjudicación del Lote 1, el posible recurso especial que pudiera interponerse por parte de la empresa que había resultado perjudicada de forma indebida... y se convino que, toda vez que las ofertas del SOBRE C habían sido abiertas, que ya se había emitido Resolución de adjudicación y que el error únicamente afectaba a uno de los 4 lotes que comprendía el expediente de licitación 2024/063/01, Lote 1, podía ser preferible y menos perjudicial para las empresas licitadoras, aplicar un criterio formalista y riguroso, decantándose por el desistimiento de la adjudicación del Lote 1, máxime teniendo en cuenta que ya se conocían las ofertas económicas y las propuestas presentadas de valoración automática del expediente en cuestión”*.

Entiende el órgano de contratación que *“en aquellos casos en los que se ha acordado la exclusión del procedimiento a una empresa licitadora por advertir un posible incumplimiento, pero que a posteriori se averigua que realmente no existe dicho incumplimiento, es posible acudir a la vía del desistimiento recogida en el artículo 152 LCSP”*. Y trae a colación doctrina de este Tribunal en relación con la imposibilidad de efectuar una nueva valoración de los criterios dependientes de juicio de valor cuando ya se han abierto los sobres y es conocida la oferta de los criterios objeto de valoración automática.

Solicita la desestimación del recurso.

Cuarto. La Secretaría del Tribunal dio traslado del recurso interpuesto a los restantes licitadores el día 26 de febrero de 2025, otorgándoles un plazo de cinco días hábiles para que, si lo estimaran oportuno, formularan alegaciones, sin haber hecho uso de su derecho.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. El recurso ha sido debidamente interpuesto ante este Tribunal, que es competente para su resolución de conformidad con lo dispuesto en el artículo 47.1 de la Ley de Contratos del Sector Público (LCSP).



De acuerdo con el artículo 44.2.b) LCSP, son susceptibles de recurso especial los “actos de trámite adoptados en el procedimiento de adjudicación, siempre que estos decidan directa o indirectamente sobre la adjudicación, determinen la imposibilidad de continuar el procedimiento o produzcan indefensión o perjuicio irreparable a derechos o intereses legítimos”.

Además, expresamente este Tribunal tiene declarado que el desistimiento de la licitación es, en sí mismo, un acto impugnabile (vgr. Resolución de este Tribunal de fecha 30 de julio de 2021 en R. 548/2021).

Se trata, además, de un contrato de servicios cuyo valor estimado supera los 100.000 euros.

El recurrente se encuentra legitimado de acuerdo con el art. 48 LCSP, pues de estimarse el recurso resultaría propuesto como adjudicatario.

El recurso se ha interpuesto dentro del plazo para la interposición de quince días hábiles del artículo 50.1.c) LCSP.

Segundo. Entrando en el fondo del asunto, debemos partir de que, de conformidad con lo dispuesto en los apartados 2 y 4 del artículo 152 LCSP, para que resulte procedente el desistimiento es necesario que se acredite que se ha producido un defecto procedimental o una infracción del ordenamiento jurídico de carácter insubsanable y que se produzca antes de la formalización del contrato.

Concretamente, dispone el art. 152.4 LCSP: “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”.

Pues bien, debemos aludir a la doctrina de este Tribunal acerca de la facultad que la ley de contratos concede al órgano de contratación para desistir del procedimiento de licitación.



Hemos dicho en nuestra Resolución nº 323/2016, de 29 de abril y en la 1632/2024, de 19 de diciembre, entre otras:

“El desistimiento se configura como un mecanismo que la Ley ofrece a la Administración para evitar la celebración de aquellos contratos en cuya preparación o procedimiento para la adjudicación se haya incurrido en defecto no subsanable, evitándose así que llegue a generar derechos y obligaciones para las partes. Este procedimiento, lógicamente, podrá ser utilizado por la Administración en todos aquellos casos en que concurran los requisitos que se exigen legalmente. Para que pueda acordarse válidamente, es necesario que esté basado, como se desprende del precepto transcrito, en defecto no subsanable, que se justifique la concurrencia de la causa en que se basa y que se produzca antes de la adjudicación del contrato. Este procedimiento, lógicamente, podrá ser utilizado por la Administración en todos aquellos casos en que concurran los requisitos que se exigen legalmente. Para que pueda acordarse válidamente, es necesario que esté basado, como se desprende del precepto transcrito, en defecto no subsanable, que se justifique la concurrencia de la causa en que se basa y que se produzca antes de la adjudicación del contrato”.

Las Resoluciones nº 642/2020 y nº 1537/2023, de 23 de noviembre añaden que: *“El carácter excepcional de este mecanismo determina que se trate de una potestad reglada basada en dos razones objetivas: 1) un defecto insubsanable de las normas de preparación; 2) la necesidad de salvaguardar el interés público en el procedimiento de contratación. En este último punto debemos tener en cuenta que, en el desistimiento, a diferencia de en la renuncia, no se produce una desaparición sobrevenida de la necesidad de contratar, sino tan sólo la necesidad de reiniciar el procedimiento; 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”.*

Más recientemente, hemos señalado, en la Resolución 547/2024, de 26 de abril:

“Centrándonos en los requisitos sustantivos, el TRLCSP sujeta la posibilidad de desistimiento a que concurra una ‘infracción no subsanable de las normas de preparación del contrato o de las reguladoras del procedimiento de adjudicación’ (cfr.: artículo 155.4



TRLCSP), expresión esta un tanto ambigua pero que inequívocamente supone establecer “estrictas y regladas causas de vulneración de la legalidad, irreconciliables con su empleo por razones de oportunidad” (cfr.: Sentencia del TSJ del País Vasco de 7 de noviembre de 2014 —Roj STSJ PV 4233/2014—). Sobre este extremo, tanto el Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón (cfr.: Acuerdo 11/2014) como el de Andalucía (cfr.: Resolución 59/2015) han entendido que el artículo 155.4 TRLCSP exige que el desistimiento se funde en la concurrencia de vicios de nulidad de pleno derecho, pues solo estos son insubsanables. Este Tribunal, sin embargo, aun reconociendo la lógica de la argumentación, ha adoptado una postura menos tajante, y así, en nuestra Resolución 263/2012 consideramos que el desistimiento ‘es una alternativa de revisión de la actuación administrativa específica, en relación con los medios generales previstos en la Ley para la revisión de los actos administrativos como la declaración de lesividad prevista en el artículo 103 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común’. Caracterización que implica aceptar que la concurrencia de causa de anulabilidad es bastante para acordar el desistimiento.

Nos inclinamos, por ello, por admitir también el desistimiento cuando la infracción de las normas de preparación del contrato o de las reguladoras del procedimiento de adjudicación no sea reconducible a los supuestos de nulidad de pleno derecho y se trate de vicios de anulabilidad, siempre que, por su naturaleza, no admitan subsanación dentro del curso del expediente de licitación”.

En el presente caso, resulta indubitado que se cometió un error grave en la valoración de las ofertas técnicas y que dicho error alteró de forma directa el resultado de la adjudicación. Resulta indudable también que asiste la razón al órgano de contratación cuando alega que, al encontrarse ya abiertas las ofertas relativas a los criterios de valoración automática, no resultaría posible retrotraer el procedimiento para efectuar una nueva valoración de los criterios dependientes de juicio de valor. Por lo que la infracción correspondiente no resultaría subsanable en este caso. Estamos ante una infracción determinante de causa de anulabilidad que no resulta subsanable, de acuerdo con lo indicado. El error haría necesaria una nueva valoración de los criterios dependientes de juicio de valor. Y la nueva valoración tendría ya que hacerse cuando eran conocidos los



criterios evaluables de manera automática o mediante fórmulas. Lo cual vulneraría el art. 146.2 LCSP y comprometería los principios básicos de imparcialidad y objetividad del órgano de contratación.

Igualmente, como también ha señalado este Tribunal, el desistimiento se configura en el ámbito de la contratación pública como una alternativa de revisión de la actuación administrativa específica y diferente a los medios generales de revisión en vía administrativa.

De acuerdo con todo lo anterior, este Tribunal entiende que procede la desestimación del recurso, considerando conforme a derecho el desistimiento del procedimiento de licitación acordado por el órgano de contratación.

Por todo lo anterior,

VISTOS los preceptos legales de aplicación,

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

Primero. Desestimar el recurso interpuesto por D. I.M.G. en representación de SOLDENE S.A., frente al desistimiento del lote 1 del procedimiento *“Contratación del servicio de limpieza y recogida selectiva de residuos en los centros de MUTUALIA, Mutua Colaboradora con la Seguridad Social nº 2 (en adelante Mutualia), ubicada en los territorios de Araba/Álava, Bizkaia, Gipuzkoa y Madrid”*, con expediente 2024/063/01, convocado por MUTUALIA, Mutua Colaboradora con la Seguridad Social nº 2.

Segundo. 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 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 dos meses, a contar desde el día siguiente a la recepción



de esta notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 11.1.f), y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

LA PRESIDENTA

LOS VOCALES