



Recurso nº 872/2025 C.A. Castilla-La Mancha 74/2025

Resolución nº 1096/2025

Sección 1ª

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

En Madrid, a 24 de julio de 2025.

VISTO el recurso interpuesto por D. A.M.C. en representación de CELEDONIO MORALES SL, contra la adjudicación del procedimiento “*Servicio de comida a domicilio para personas que viven en entornos rurales de la Provincia de Toledo (Toledo Oeste) año 2025*”, expediente 074/2024, convocado por la Diputación Provincial de Toledo, el Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente Resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO.

Primero. En fecha 19 de noviembre de 2024 se publicó en la Plataforma de Contratación del Sector Público el anuncio por el que se convoca licitación para adjudicar el contrato de “*Servicio de comida a domicilio para personas que viven en entornos rurales de la Provincia de Toledo (Toledo Oeste) año 2025*”, con expediente 074/2024, convocado por la Presidencia de la Diputación Provincial de Toledo, financiado con fondos procedentes del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. El contrato se califica como contrato administrativo de servicios con un valor estimado de 1.281.588 euros.

El procedimiento de contratación es un procedimiento abierto de tramitación urgente con las especialidades del artículo 50 del Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre.

Segundo. De acuerdo a la cláusula 11 del PCAP:

“La forma de tramitación del expediente es la establecida en el encabezamiento del Anexo I.

En el caso de que el expediente se califique de urgente, se aplicarán en su tramitación las especialidades previstas en el artículo 119.2 de la LCSP.



El órgano de contratación declarará motivadamente la tramitación de urgencia prevista en el artículo 119 de la LCSP siempre que el plazo de ejecución del presente contrato haga imposible o muy difícil la tramitación ordinaria del expediente. En aquellos casos en los que el órgano de contratación justifique el recurso a la tramitación urgente, podrán ser de aplicación las especialidades previstas en el artículo 50 del RDL 36/2020.

Por su parte, conforme al Cuadro de Características contenido en el Anexo I del PCAP

Tramitación según la LCSP (ordinaria o urgente): URGENTE”

Tercero. En fecha 13 de febrero de 2025 la mesa de contratación acuerda proponer la adjudicación del contrato a la oferta de UCALSA S.A., ordenando las ofertas del siguiente modo:

1. UCALSA S.A. (89.52 puntos)
2. CELEDONIO MORALES S.L. (76.19 puntos)

Cuarto. En fecha 30 de mayo de 2025 el órgano de contratación acuerda adjudicar el contrato a UCALSA S.A., acuerdo que es notificado a CELEDONIO MORALES S.L. el día 9 de junio de 2025.

Quinto. En fecha 13 de junio de 2025 CELEDONIO MORALES S.L. interpone recurso especial en materia de contratación contra la adjudicación del contrato, solicitando la suspensión del procedimiento de contratación.

Sexto. Interpuesto el recurso, la Sección 1ª del Tribunal dictó resolución de 19 de junio de 2025 acordando, al amparo del artículo 58 del Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, declarar *prima facie* que no se aprecia causa de inadmisibilidad del recurso y mantener la suspensión del expediente de contratación producida como consecuencia de lo dispuesto en el artículo 53 de la LCSP, de forma que, según lo establecido en el artículo 57.3 del texto citado, será la resolución del recurso la que acuerde el levantamiento.

Este recurso se ha tramitado con preferencia y urgencia en esta sede por así venir exigido en el artículo 58.2 del Real Decreto –Ley 36/2020, introducido por el apartado cinco de la



disposición final trigésima primera del R.D.-Ley 6/2022, de 29 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes en el marco del Plan Nacional de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la guerra en Ucrania.

Séptimo. De acuerdo con lo previsto en el artículo 56.2 de la LCSP se solicitó por el Tribunal al órgano de contratación la remisión del expediente, habiendo sido recibido este acompañado del correspondiente informe de 25 de junio de 2025.

Octavo. En fecha 4 de julio de 2025 la Secretaría del Tribunal dio traslado del recurso interpuesto a los restantes licitadores, otorgándoles un plazo de cinco días hábiles para que, si lo estimaran oportuno, formularan alegaciones, habiendo presentado alegaciones UCALSA S.A.

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 46.2 de la Ley de Contratos del Sector Público (LCSP) y en el Convenio entre el Ministerio de Hacienda y la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha sobre atribución de competencia de recursos contractuales de fecha 25 de septiembre de 2024 (BOE de fecha 03/10/2024).

Segundo. El recurso CONTRA LA ADJUDICACION ha sido interpuesto en plazo, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 58 del Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre.

Tercero. La legitimación se regula en el artículo 48 de la LCSP, que señala que *“Podrá interponer el recurso especial en materia de contratación cualquier persona física o jurídica cuyos derechos o intereses legítimos, individuales o colectivos, se hayan visto perjudicados o puedan resultar afectados, de manera directa o indirecta, por las decisiones objeto del recurso”*.



En el presente caso, resulta evidente la legitimación del recurrente al haber presentado oferta y poder resultar adjudicatario al haber quedado clasificada su oferta en segundo lugar.

Cuarto. El recurso se ha interpuesto frente a dos actos susceptibles de recurso especial en materia de contratación, conforme resulta del artículo 44 de la LCSP.

Así, conforme al art. 44. de la LCSP

“1. Serán susceptibles de recurso especial en materia de contratación, los actos y decisiones relacionados en el apartado 2 de este mismo artículo, cuando se refieran a los siguientes contratos que pretendan concertar las Administraciones Públicas o las restantes entidades que ostenten la condición de poderes adjudicadores:

a) Contratos de obras cuyo valor estimado sea superior a tres millones de euros, y de suministro y servicios, que tenga un valor estimado superior a cien mil euros.

(...)

2. Podrán ser objeto del recurso las siguientes actuaciones:

...

a) Pliegos

c) Los acuerdos de adjudicación.”

En el presente caso se interpone el recurso contra un acuerdo de adjudicación de un contrato de servicios con un valor estimado superior a 100.000 euros, por lo que debe considerarse susceptible de recurso.

Quinto. El recurso se funda en considerar que se han vulnerado los principios de celeridad y eficiencia, no habiéndose cumplido los plazos previstos para la tramitación urgente del expediente.



El órgano de contratación entiende que la vulneración de los plazos de duración del procedimiento no determina la anulación del acto de adjudicación, sino que confieren a los licitadores (artículo 158.4 de la LCSP) el derecho a retirar su proposición, y a la devolución de la garantía provisional, de existir esta.

El adjudicatario, además de alegar que está impugnándose extemporáneamente la declaración de urgencia hecha en el PCAP, coincide con el órgano de contratación en que la infracción de los plazos de adjudicación no determina la nulidad de esta sino, al amparo del artículo 158.4 de la LCSP, confiere a los licitadores el derecho a retirar su proposición.

Sexto. Partiendo de la imposibilidad de analizar, en este momento, la conformidad a Derecho de la declaración de urgencia, contenida en el PCAP; por irrelevante para valorar la conformidad a Derecho del acto de adjudicación cuyo contenido se hubiera mantenido igual de no haberse efectuado la tramitación urgente (artículo 51 Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas); y por extemporánea pues no se recurrieron los pliegos en el plazo previsto en el artículo 50.1 b) de la LCSP). Además no se funda en los motivos de nulidad previstos en el apartado 2, letras c), d), e) o f) del artículo 39, que taxativamente establece el artículo 50.2 de la LCSP, al objeto de que puedan resultar de aplicación los plazos excepcionales que contempla. En tales circunstancias, resulta evidente que el recurso contra los pliegos es extemporáneo y debe ser inadmitido con base en el artículo 55 d) de la LCSP.

Por lo que procede inadmitir por extemporáneo este motivo de impugnación.

Séptimo. Respecto al motivo de impugnación relativo a la contradicción entre la urgencia declarada y la duración real del procedimiento, dado que entre la publicación del anuncio de licitación el 19 de noviembre de 2024 hasta la adjudicación el 30 de mayo de 2025 han transcurrido más de seis meses, dilación que considera, la recurrente, incompatible con la naturaleza de un procedimiento urgente.

Resulta paradójico, que por un lado venga a impugnar la declaración de urgencia, por lo que supone de reducción de plazos en detrimento de los principios de publicidad y concurrencia, y al mismo tiempo reproche al órgano la falta de celeridad y eficiencia en la actuación administrativa por la dilación del procedimiento.



Debemos coincidir con el órgano de contratación y con el adjudicatario en que yerra el recurrente en las consecuencias que pretende atribuir al supuesto incumplimiento por el órgano de contratación de los plazos para adjudicar el contrato. Así, como regla general, el artículo 48.3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas establece que *“La realización de actuaciones administrativas fuera del tiempo establecido para ellas sólo implicará la anulabilidad del acto cuando así lo imponga la naturaleza del término o plazo”*.

En el ámbito específico de la contratación pública, el artículo 158.4 de la LCSP determina los efectos del incumplimiento de los plazos de adjudicación que establece dicho precepto (aplicables a los procedimientos de tramitación urgente reducidos a la mitad por mor del artículo 119 de la LCSP), no contemplando la nulidad de la adjudicación sino, exclusivamente, que *“los licitadores tendrán derecho a retirar su proposición, y a la devolución de la garantía provisional, de existir esta”*.

No parece, pues, que la naturaleza del plazo de adjudicación imponga la anulabilidad del acto de adjudicación sin que, por otro lado, el recurrente ponga de manifiesto que dicho incumplimiento le haya provocado algún tipo de indefensión que pueda imputarse al acto de adjudicación.

En este sentido nos hemos venido pronunciando de forma reiterada, como recuerda nuestra Resolución nº 1498/2022 de 24 de noviembre, en la que señalamos que:

“Pues bien, entiende este Tribunal que dicho incumplimiento puramente formal no afecta a la legalidad del acto de adjudicación que se impugna y es que como tenemos declarado (vid. resolución 64/2022, de 20 de enero, dictada en el recurso 1891/2021) “...el recurso habría sido desestimado, toda vez que el recurrente solo imputa al acto recurrido el incumplimiento del plazo legal para la adjudicación del contrato desde la apertura de las proposiciones. Incumplimiento de plazo al que la LCSP no anuda consecuencia como la pretendida por el recurrente, quien por la vía del recurso intenta ejercitar su derecho a retirar su oferta al haberse incumplido los plazos regulados en el artículo 158 LCSP, no habiendo sido negado el retraso por el órgano de contratación.



En el ámbito de la contratación pública, cabe recordar que el transcurso del plazo de los procedimientos de adjudicación sin que ésta haya recaído, no lleva aparejada legalmente ninguna consecuencia de caducidad, prescripción ni silencio administrativo, como tampoco ningún defecto invalidante de la licitación como pretende el recurso.

Así las cosas, el acuerdo de adjudicación es ajustado a Derecho, al no quedar afectada su validez por el incumplimiento de los plazos del artículo 158 LCSP (ninguna norma lo declara así) y por ello debe ser confirmado su contenido por este Tribunal”.

Ítem más, el artículo 156.4 LCSP atribuye únicamente al incumplimiento del plazo en la adjudicación el efecto de facultar a los licitadores para retirar su oferta. Así, señala el citado precepto: “4. De no producirse la adjudicación dentro de los plazos señalados, los licitadores tendrán derecho a retirar su proposición, y a la devolución de la garantía provisional, de existir esta”. Sin embargo, a pesar de denunciar en el recurso la demora en la licitación, la mercantil recurrente no retiró su oferta, aceptando tácitamente esta demora con sus implicaciones en la eficacia del contrato. Por lo que dicha alegación debe decaer.”

Procede desestimar el recurso.

Octavo. No se aprecia temeridad o mala fe en la interposición del recurso, como pretende la adjudicataria en su escrito de alegaciones, teniendo en cuenta el contenido del recurso y la ausencia total de motivación sustancial de su alegato. Sostiene que siendo la entidad recurrente la prestadora saliente del servicio, se pone de manifiesto su interés económico en obstaculizar el procedimiento y prolongar la vigencia de su actual posición contractual. Sin embargo, como alega el órgano de contratación en su informe al recurso al justificar la declaración de urgencia, refiere entre los motivos, que se encontraba incoado un expediente de resolución del contrato nº 086/2022 suscrito el 12 de enero de 2023 entre la Diputación provincial de Toledo y la mercantil ahora recurrente por causa no imputable al contratista, motivado en las causas de resolución del artículo 211 c) y g) de la LCSP.

A este respecto, traemos a colación la doctrina de este Tribunal, reflejada entre otras en la Resolución la número 552/2022, de 13 de mayo de 2022, citada en la reciente Resolución nº 36/2025:



“La doctrina de este Tribunal, en consonancia con la jurisprudencia, viene considerando temeraria la interposición de recursos carentes manifiestamente de fundamento o de viabilidad jurídica y también se ha dicho que actúa con temeridad quien interpone un recurso sin ningún tipo de apoyo argumentativo o en aquellos casos que haya una carencia manifiesta de fundamentación, o sin viabilidad jurídica. También es apreciable cuando falte un serio contenido en el recurso, y cuando haya una clara falta de fundamento en la cuestión que se suscita.

Así, han dicho nuestros Tribunales que la mala fe tiene una proyección eminentemente subjetiva, porque es una creencia, mientras que la temeridad tiene un aspecto objetivo, por cuanto equivale a una conducta procesal, de forma que la mala fe es aplicable al que es consciente de su falta de razón procesal, mientras que la temeridad supone la conducta procesal objetiva carente de fundamento defendible en derecho o cuando se sostiene una pretensión o una oposición sin mínima base, argumento o expectativa razonable. El Tribunal Supremo, en su sentencia de 7 de octubre de 2015 (rec.cas. 266/2014), expuso que la finalidad de la imposición de este tipo de multas «no es otra que la de evitar que ese derecho al recurso especial no se utilice de manera abusiva con el fin de dilatar el procedimiento de contratación»... «Se trata de garantizar lo que podríamos denominar seriedad en el recurso, evitando abusivas e injustificadas maniobras dilatorias que, bajo el paraguas del legítimo derecho a la impugnación de la adjudicación de los concursos en el sector público, pongan de manifiesto la mala fe y o temeridad en su ejercicio».

También dijo el mismo Tribunal, en su sentencia de 4 de marzo de 2015 (rec.cas. 26/2014, FJ 2º), en relación con el origen de esta norma que habilita la imposición de la multa: «...cabe citar el Dictamen del Consejo de Estado de 29 de abril de 2010 en el que se indicaba que parecía oportuno articular ‘algún mecanismo que permita contrarrestar un eventual ejercicio abusivo del recurso especial’, en esta línea se apuntaba al establecimiento de un mecanismo de inadmisión en supuestos tasados legalmente o en la atribución de la ‘facultad de sancionar al recurrente en casos de temeridad y mala fe’, pues ‘en la contratación pública también está presente el interés general, igualmente digno de tutela y que podría verse perjudicado ante la falta de previsión de alguna medida como las apuntadas».



E igualmente, el Tribunal Supremo, en su sentencia de 11 mayo 2004, (rec.cas. 4634/2001), declaraba que puede estimarse la existencia de temeridad procesal *«cuando falta un serio contenido en el recurso que se interpone o cuando es clara la falta de fundamento en la cuestión que con él se suscita»*.

En la misma línea, ha tenido distintos pronunciamientos la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional, entre otros, en las sentencias de 14 de julio de 2013 (recurso 3595/12) y 14 de mayo de 2014 (recurso 278/13), donde se decía que *“la finalidad de esta facultad de imponer una multa no es otra que la de evitar que ese derecho al recurso especial no se utilice de manera abusiva con el fin de dilatar el procedimiento de contratación, teniendo en cuenta que la mera interposición del recurso contra el acto de adjudicación, suspende la tramitación del expediente de contratación hasta que sea resuelto”*.

Aplicando esta doctrina a las circunstancias del presente recurso, teniendo presente el contenido de los argumentos impugnatorios del recurrente, no se aprecia la existencia de temeridad manifiesta que pudiera justificar la imposición de multa. Y lo mismo cabe decir respecto a la mala fe, con un indudable contenido subjetivo que no puede fundarse en la presunta intencionalidad de la recurrente de mantenerse en la prestación del servicio dado el expediente de resolución incoado con fecha 12 de enero de 2023.

Por todo lo anterior,

VISTOS los preceptos legales de aplicación

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

Primero. Inadmitir el recurso interpuesto por D. A.M.C. en representación de CELEDONIO MORALES SL, contra los pliegos del procedimiento *“Servicio de comida a domicilio para personas que viven en entornos rurales de la Provincia de Toledo (Toledo Oeste) año 2025”*, expediente 074/2024, convocado por la Diputación Provincial de Toledo.

Segundo. Desestimar el recurso interpuesto por D. A.M.C. en representación de CELEDONIO MORALES SL, contra la adjudicación del procedimiento *“Servicio de comida*



a domicilio para personas que viven en entornos rurales de la Provincia de Toledo (Toledo Oeste) año 2025”, expediente 074/2024, convocado por la Diputación Provincial de Toledo.

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

Cuarto. 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 del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, en el plazo de dos meses, a contar desde el día siguiente al de la recepción de esta notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 10.1. letra k y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

LA PRESIDENTA

LAS VOCALES