



Recurso nº 1563/2025 C.A. Castilla-La Mancha 151/2025

Resolución nº 28/2026

Sección 2ª

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

En Madrid, a 16 de enero de 2026.

VISTO el recurso interpuesto por D. O.A.P.C., en representación de WINKING BUS, S.L.U., contra la inactividad del órgano de contratación, al no proceder a la apertura de las ofertas presentadas en la fecha y hora señaladas en la Plataforma de Contratación del Sector Público en el procedimiento “*Servicio de transporte adaptado a usuarios del centro de Estancias diurnas del psicogerriátrico y de enfermos de alzheimer de la Residencia Asocial Asistida San José 2025-2027*”, expediente 060/2025, 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. El 1 de agosto de 2025 se publicó en la Plataforma de Contratación del Sector Público anuncio de licitación del procedimiento “*Servicio de transporte adaptado a usuarios del centro de Estancias diurnas del psicogerriátrico y de enfermos de alzheimer de la Residencia Asocial Asistida San José 2025-2027*”, convocado por la Diputación Provincial de Toledo.

El valor estimado del contrato es de 765.774,48 euros, su plazo de ejecución son dos años no está dividido en lotes y se rige 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 del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (LCSP). El procedimiento de licitación a seguir es el abierto.

Segundo. Presentaron ofertas tres empresas. Según consta en el expediente, la mesa de contratación celebró sesión el 11 de septiembre de 2025, con el fin de proceder a la



apertura del sobre 1. Toda la documentación se considera correcta, pero la ahora recurrente (WINKING BUS, S.L.U), omitió la inclusión de las declaraciones responsables de la empresa o empresas a cuyas capacidades pretende recurrir (Anexo II). Otorgado plazo para la subsanación fue cumplimentado en el sentido de que la empresa no pretende recurrir a otras. El defecto se dio por subsanado por la mesa de contratación celebrada el día 22 de septiembre de 2025 que, además tenía por objeto la apertura de los sobres 3.

Una vez efectuada dicha apertura, se hace constar que en la oferta económica de la empresa WINKING BUS, S.L. existe discrepancia entre el precio diario ofertado y el precio total ofertado para 2 años, por lo que, de acuerdo con lo dispuesto en el pliego de cláusulas administrativas particulares, la mesa decide que prevalece el precio diario sin IVA en letra. De este modo, aunque la empresa indica un precio total ofertado para 2 años de 382.887,92 euros, IVA excluido, se tiene en cuenta como oferta total para 2 años de contrato el importe resultante de multiplicar el precio diario sin IVA ofertado de 759,69 euros por 252 días/año y por 2 años de contrato, resultando 382.883,76 euros, IVA excluido.

Una vez realizada las valoraciones de las ofertas, se acuerda por la mesa proponer la adjudicación en favor de la empresa TOLEMANCHA, S.A.L.

Dos días después, el 24 de septiembre, WINKING BUS, S.L. interpone recurso especial en materia de contratación. Alega que la fecha en la que estaba prevista la apertura del sobre 1 era el 4 de octubre de 2025 (en realidad, se refiere al 4 de septiembre) y que dicha apertura no se llevó a cabo sin que se hubiera comunicado a los licitadores ninguna circunstancia que lo justificase. Solicita que se declare la inactividad del órgano de contratación, que se declare la nulidad del procedimiento de licitación por haberse producido una vulneración de los principios de igualdad, publicidad y transparencia, y haber devenido en la ineficacia de este por la inejecución de uno de sus actos esenciales y que se ordene la retroacción de actuaciones al momento anterior a la apertura de una nueva licitación que asegure la concurrencia en los términos previstos en la LCSP.

Tercero. Requerido el órgano de contratación por la Secretaría de este Tribunal para la remisión del expediente, la misma se ha efectuado, acompañada de un informe. También



se ha dado traslado al resto de licitadores del recurso, pero no han hecho uso de su derecho a la formulación de alegaciones.

Cuarto. En su informe, la Diputación de Toledo solicita la inadmisión del recurso, subsidiariamente su desestimación y que, en cualquier caso, apreciando la mala fe de la empresa, se le imponga la multa que a juicio de este Tribunal corresponda.

El órgano de contratación, después de alegar que la persona física que presenta el recurso no acredita la representación de la sociedad (defecto que ha sido subsanado), razona que el acto contra el que se dirige no es susceptible de recurso. Señala que, en contra de lo indicado en el recurso, la fecha de apertura de los sobres no aparece recogida en los pliegos. Sí se hizo esa previsión en el anuncio, pero alega que se trata de un acto de trámite no recurrible de conformidad con el artículo 44.2.b) de la LCSP. En primer lugar, porque la fecha indicada en el anuncio de licitación es una previsión meramente informativa y, en segundo lugar, porque, en cualquier caso, su incumplimiento no incide ni directa ni indirectamente sobre la adjudicación, ni determina la imposibilidad de continuar el procedimiento, ni produce indefensión o perjuicio irreparable a derechos o intereses legítimos de ninguno de los licitadores. Como consta en el expediente, la apertura del sobre 1 se produjo el 11 de septiembre (en vez del día 4, señalado en el anuncio) y el procedimiento siguió por sus trámites, con una propuesta de adjudicación, una vez valoradas las ofertas, acordada el 22 de septiembre, sin haber transcurrido todavía el plazo de dos meses de 2 meses a contar desde el siguiente al de apertura de proposiciones para que las licitadoras puedan retirar sus proposiciones; hecho que tampoco causaría ni indefensión ni perjuicio irreparable a derecho o interés legítimo alguno de los licitadores.

Subsidiariamente, para el caso de que no se apreciase causa de inadmisibilidad, sostiene la Diputación de Toledo que no ha habido inactividad de la Administración, pues el procedimiento se ha estado tramitando. En cualquier caso, el artículo 158 de la LCSP regula las consecuencias del incumplimiento del plazo de adjudicación, que son el derecho de los licitadores de retirar su oferta y la devolución de la garantía provisional, si ésta se ha exigido. Reitera que, en este caso, no se ha sobrepasado el plazo de dos meses, por lo que no resulta de aplicación el precepto citado. Pero, incluso, de ser de aplicación, el



hipotético retraso sólo tendría como consecuencia el derecho del licitador de retirar su oferta, continuando el procedimiento con los demás, sin que éste se anule.

Concluye solicitando la apreciación de mala fe del recurrente y la imposición de una multa. Relata que el 10 de septiembre, se presentaron ante el jefe del Servicio de Contratación, tres personas que decían representar a la empresa ESPATRAVEL, S.L. (una de las licitadoras), con intención de hacer entrega de una carta en la que solicitan ofertar a los criterios cualitativos distintos al precio que no habían incluido en su oferta. Alegan que la Administración ha incumplido el plazo fijado en el anuncio de la Plataforma de Contratación del Sector Público para la apertura de las ofertas económicas, lo que, según su criterio, les da derecho a ampliar su oferta. De no ser admitida esta ampliación, presentarán recurso especial en materia contractual. Por el jefe del Servicio de Contratación se les contesta que la fecha fijada para la apertura de los sobres era meramente orientativa, que no resulta posible modificar la oferta y que están en su derecho de presentar los medios de impugnación que tengan por conveniente. De todo ello, se dejó constancia en el acta nº1 de 11 de septiembre de 2025 de la mesa de contratación.

En el acto de apertura del sobre nº 3, la empresa ESPATRAVEL, S.L. hace su oferta económica, pero no oferta ninguno de los criterios de mejora, incluyendo una subcontratación del 50% con la ahora recurrente, WIKING BUS, S.L. Esta por su parte, tampoco incluye ninguna oferta en los criterios de mejora pero sí una subcontratación del 50% con ESPATRAVEL, S.L. Representantes de esta última empresa se personaron en el órgano de contratación con el fin de conocer si los propuestos adjudicatarios han presentado la documentación requerida, afirmando que no van a poder prestar el servicio por lo que se tendrá que acudir a ellos como segunda oferta mejor clasificada.

Todos estos hechos llevan al órgano de contratación a apreciar la connivencia de las dos empresas, siendo este recurso una maniobra de dilación por parte de WIKING BUS, S.L. en favor de ESPATRAVEL, S.L.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. El presente recurso se interpone ante este Tribunal, que es competente para resolverlo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 46 de la LCSP y en el Convenio



entre el Ministerio de Hacienda y la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha sobre atribución de competencias en materia de recursos contractuales de fecha 25 de septiembre de 2024 (BOE de fecha 3 de octubre de 2024).

Segundo. El recurso se ha interpuesto en plazo

Tercero. La recurrente carece de legitimación para interponer el presente recurso pues dirige el mismo contra la adjudicataria y no contra la empresa clasificada en segundo lugar, siendo que su oferta ha sido clasificada en tercer lugar. Ello conduce a que la estimación del recurso no le produzca un beneficio directo o indirecto a su favor, sino a favor de la empresa clasificada en segundo lugar, lo cual resulta contrario a lo señalado en el artículo 48 de la LCSP, conforme hemos reiteradamente señalado, por todas, nuestra Resolución nº 395/2019 y las que en ella se citan.

Ello conduce a inadmitir el recurso con base en el artículo 55 b) de la LCSP.

Cuarto. Como se ha indicado en los antecedentes de hecho, el órgano de contratación se ha opuesto a la admisión del recurso, por considerar que el mismo se dirige ante un acto no susceptible de impugnación.

Debemos de comenzar señalando que el recurso se dirige contra una actuación que se enmarca en la licitación de un contrato de servicios cuyo valor estimado supere los 100.000€, lo cual resulta conforme a lo exigido en el artículo 44.1 a) de la LCSP.

El artículo 44.2 de la LCSP señala que:

“Podrán ser objeto del recurso las siguientes actuaciones:

a) Los anuncios de licitación, los pliegos y los documentos contractuales que establezcan las condiciones que deban regir la contratación.

b) 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. En todo caso se considerará que concurren las circunstancias



anteriores en los actos de la mesa o del órgano de contratación por los que se acuerde la admisión o inadmisión de candidatos o licitadores, o la admisión o exclusión de ofertas, incluidas las ofertas que sean excluidas por resultar anormalmente bajas como consecuencia de la aplicación del artículo 149.

c) Los acuerdos de adjudicación.

d) Las modificaciones basadas en el incumplimiento de lo establecido en los artículos 204 y 205 de la presente Ley, por entender que la modificación debió ser objeto de una nueva adjudicación.

e) La formalización de encargos a medios propios en los casos en que estos no cumplan los requisitos legales.

f) Los acuerdos de rescate de concesiones”.

Por tanto, el recurso especial en materia de contratación se configura como un recurso de naturaleza eminentemente revisora, cuyo objeto será revisar la conformidad a Derecho de los concretos actos enumerados en este precepto, siempre que afecten a los contratos que contempla el apartado 1 del artículo 44 LCSP. Es claro que entre dichos actos y decisiones recurribles no está la inactividad de la Administración.

En efecto, en el caso objeto de esta Resolución, se recurre contra la inacción de la Administración por no haber procedido a la apertura de los sobres en la fecha determinada en el anuncio de licitación. Esta inactividad podrá ser cuestionada y recurrida, si bien no a través de este recurso especial (pues no tiene cabida en su objeto de acuerdo con el transcrito artículo 44 de la LCSP) sino a través de la interposición de un recurso contencioso-administrativo entre cuyo objeto sí se contempla la inactividad de la Administración. El artículo 25 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa 29/1998 dispone lo siguiente:

“1. El recurso contencioso-administrativo es admisible en relación con las disposiciones de carácter general y con los actos expresos y presuntos de la Administración pública que pongan fin a la vía administrativa, ya sean definitivos o de trámite, si estos últimos deciden



directa o indirectamente el fondo del asunto, determinan la imposibilidad de continuar el procedimiento, producen indefensión o perjuicio irreparable a derechos o intereses legítimos.

2. También es admisible el recurso contra la inactividad de la Administración y contra sus actuaciones materiales que constituyan vía de hecho, en los términos establecidos en esta Ley”.

En coherencia con ello, dispone el artículo 32.1 de la misma Ley 29/1998 lo siguiente:

“1. Cuando el recurso se dirija contra la inactividad de la Administración pública, conforme a lo dispuesto en el artículo 29, el demandante podrá pretender del órgano jurisdiccional que condene a la Administración al cumplimiento de sus obligaciones en los concretos términos en que estén establecidas”.

Es claro que el recurso especial en materia de contratación, acorde a su naturaleza revisora, no contempla la LCSP un contenido condenatorio semejante para su Resolución, señalando el artículo 57 de la LCSP, respecto del contenido de la Resolución que resuelva el recurso especial, lo siguiente:

“2. La resolución del recurso estimará en todo o en parte o desestimará las pretensiones formuladas o declarará su inadmisión, decidiendo motivadamente cuantas cuestiones se hubiesen planteado. En todo caso, la resolución será congruente con la petición y, de ser procedente, se pronunciará sobre la anulación de las decisiones no conformes a derecho adoptadas durante el procedimiento de adjudicación, incluyendo la supresión de las características técnicas, económicas o financieras discriminatorias contenidas en el anuncio de licitación, anuncio indicativo, pliegos, condiciones reguladoras del contrato o cualquier otro documento relacionado con la licitación o adjudicación, así como, si procede, sobre la retroacción de actuaciones. En todo caso la estimación del recurso que conlleve anulación de cláusulas o condiciones de los pliegos o documentación contractual de naturaleza análoga determinará la anulación de los actos del expediente de contratación relacionados con su aprobación.



3. La resolución deberá acordar el levantamiento de la suspensión del acto de adjudicación si en el momento de dictarla continuase suspendido, así como de las restantes medidas cautelares que se hubieran acordado y la devolución de las garantías cuya constitución se hubiera exigido para la efectividad de las mismas, si procediera”.

Por tanto, a falta de acto recurrible, concurre un segundo motivo de inadmisión del presente recurso de conformidad con lo dispuesto en el artículo 55 c) de la LCSP:

“El órgano encargado de resolver el recurso, tras la reclamación y examen del expediente administrativo, podrá declarar su inadmisión cuando constare de modo inequívoco y manifiesto cualquiera de los siguientes supuestos:

(...) c) Haberse interpuesto el recurso contra actos no susceptibles de impugnación de conformidad con lo dispuesto en el artículo 44”.

Quinto. El órgano de contratación solicita que se imponga una multa a la recurrente, por apreciarse temeridad o mala fe.

Este Tribunal no aprecia mala fe no temeridad en el recurrente, conforme al criterio reiteradamente señalado por este Tribunal, vid por todas nuestra Resolución número 912/2025, con cita del número 36/2025.

Por otra parte, debe tenerse en cuenta que no se ha producido paralización de la licitación, pues cuando se interpuso el recurso ya se había realizado la propuesta de adjudicación. Por otra parte, el órgano de contratación no cuantifica ni señala los parámetros para la aplicación de lo señalado en el artículo 58 de la LCSP

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. O.A.P.C., en representación de WINKING BUS, S.L.U., contra la inactividad del órgano de contratación, al no proceder a la apertura



de las ofertas presentadas en la fecha y hora señaladas en la Plataforma de Contratación del Sector Público en el procedimiento "*Servicio de transporte adaptado a usuarios del centro de Estancias diurnas del psicogeriatrico y de enfermos de alzheimer de la Residencia Asocial Asistida San José 2025-2027*", expediente 060/2025, convocado por la Diputación Provincial de Toledo.

Segundo Declarar que no se aprecia la concurrencia de mala fe o temeridad en la interposición del recurso, a los efectos de lo dispuesto en el artículo 58 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

LOS VOCALES