

**ACUERDO DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIÓN PÚBLICA  
DE LA COMUNIDAD DE MADRID**

En Madrid, a 21 de abril de 2021.

**VISTO** el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la representación de la empresa Puente China España Comercio, S.L., contra el anuncio de licitación, y los Pliegos de Prescripciones Técnicas y de Cláusulas Administrativas Particulares del procedimiento de adjudicación del expediente de contratación de “Acuerdo Marco para el suministro de 14 lotes de equipos de protección individual -EPIS- para el Servicio Madrileño de Salud”, expediente número A.M.P.A. 1/2020 SUMINISTRO EPIS, este Tribunal ha adoptado la siguiente,

**RESOLUCIÓN**

**ANTECEDENTES DE HECHO**

**Primero.-** Con fecha 8 de enero de 2021, se publicó, en el DOUE y en el perfil de contratante alojado en el Portal de la Contratación Pública de la Comunidad de Madrid, la convocatoria del contrato de suministro de referencia para su adjudicación por licitación electrónica de acuerdo marco con varias empresas, mediante procedimiento abierto y criterio único relacionado con los costes, de tramitación urgente. El 19 de enero de 2021, se publicó en el Portal de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid por Resolución del Viceconsejero de Asistencia Sanitaria

nuevo Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (PCAP) al detectarse error en el Anexo 1.2 *“Importe de la solvencia establecida en el apartado 5 de la cláusula 1”*, con ampliación del plazo de presentación de ofertas hasta el 2 de febrero de 2021. El 29 de enero de 2021, se publicó en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid el Anuncio de la convocatoria de licitación.

El valor estimado total del contrato es de 997.631.000 euros, para un plazo de duración de 12 meses, prorrogable hasta un máximo de 24 meses.

A la licitación se presentaron 96 empresas, sin que figure entre ellas la recurrente.

El 23 de febrero de 2021, la Mesa de contratación celebró el acto de apertura de las proposiciones económicas admitidas a la licitación.

**Segundo.-** Con fecha 24 de marzo de 2021, se ha recibido en este Tribunal escrito de recurso especial en materia de contratación de la representación de la empresa Puente China España Comercio, S.L. (en adelante PCEC), solicitando la nulidad de la convocatoria impugnada por irregularidades en las CPVs utilizadas para identificar el expediente de contratación en el anuncio de licitación y en los pliegos que rigen el acuerdo marco. Asimismo, solicita la medida cautelar de suspensión del procedimiento de contratación.

**Tercero.-** Con fecha 13 de abril de 2021, se recibe en el Tribunal el expediente administrativo y el informe preceptivo del órgano de contratación a que se refiere el artículo 56.2 la Ley 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 (en adelante LCSP).

El SERMAS informa que con fecha 5 de febrero de 2021, la recurrente envió un correo electrónico a la Subdirección General de Contratación, en los siguientes términos: *“En relación al expediente AM 1-2020 EPIS, no nos hemos presentado y*

*tenemos interés. Vemos que el plazo terminó el día 02 (martes). Nos gustaría saber si hay la posibilidad de nueva prórroga o de presentar al no estar aún adjudicado o qué podamos participar de los basados”, la respuesta fue: “En contestación a su correo adjunto, sentimos informarle que el plazo para presentar ofertas al Acuerdo Marco 1/2020 SUMINISTRO EPIS, ha finalizado el 2 de febrero de 2021. Por tanto, ya no pueden presentarse a esta licitación. Los contratos basados, a los que alude, se formalizarán con los licitadores partícipes en el procedimiento y que sean adjudicatarios del mismo”.*

El órgano de contratación solicita la inadmisión del recurso por falta de legitimación, ya que el recurso ha sido interpuesto por una entidad mercantil que no tiene la condición de licitadora, presentado fuera de plazo. Subsidiariamente, caso de ser admitido el recurso, insta su desestimación, oponiéndose a la adopción de la medida cautelar de suspensión del procedimiento de contratación solicitada por la recurrente. Asimismo, solicita la imposición de una multa al recurrente, por una cuantía de al menos 10.000 euros por el gravísimo perjuicio ocasionado.

**Cuarto.-** No se ha dado traslado del recurso a posibles interesados al no figurar en el procedimiento ni ser tenidos en cuenta en la resolución otros hechos ni otras alegaciones y pruebas que las aducidas por los interesados, de conformidad con lo establecido en el artículo 82.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP), aplicable al recurso especial en virtud de lo establecido en el artículo 56 de la LCSP.

## **FUNDAMENTOS DE DERECHO**

**Primero.-** De conformidad con lo establecido en el artículo 46.1 de la LCSP y el artículo 3 de la Ley 9/2010, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y Racionalización del Sector Público, por el que se crea el Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid, corresponde a este Tribunal la competencia para resolver el recurso.

**Segundo.-** La actuación impugnada se refiere a un Acuerdo Marco que tiene por objeto un contrato de suministro de valor estimado superior a 100.000 euros, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 44.1 a) y b) de la LCSP, y contra el anuncio y los pliegos que rigen el contrato recurrible de conformidad con lo previsto en el artículo 44.2.a) del citado texto legal.

**Tercero.-** Especial examen merece el plazo de interposición del recurso.

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 50.1.a) y b) de la LCSP el procedimiento de recurso se iniciará mediante escrito que deberá presentarse en el plazo de quince días hábiles, computándose dicho plazo cuando se interponga contra el anuncio de licitación y/o contra el contenido de los pliegos y demás documentos contractuales a partir del día siguiente al de publicación del anuncio de licitación en el perfil de contratante, siempre que como es el caso los pliegos se hayan puesto a disposición de los licitadores en la misma fecha.

El artículo 51 de la LCSP al regular la forma y lugar de interposición del recurso especial dispone expresamente en su apartado 3 que *“El escrito de interposición podrá presentarse en los lugares establecidos en el artículo 16.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Asimismo, podrá presentarse en el registro del órgano de contratación o en el del órgano competente para la resolución del recurso. Los escritos presentados en registros distintos de los dos citados específicamente en el párrafo anterior, deberán comunicarse al Tribunal de manera inmediata y de la forma más rápida posible”*.

Este Tribunal constata en el expediente que tanto el anuncio de licitación como los pliegos que rigen el acuerdo marco fueron publicados el 8 de enero de 2021, en el perfil de contratante del órgano de contratación, alojado en el Portal de la Contratación Pública de la Comunidad de Madrid. Por tanto, tomando como fecha de inicio del cómputo para la interposición del recurso el 11 de enero de 2021, día hábil siguiente a la fecha de su publicación, el plazo legal de quince días hábiles para

recurrir finalizó el 29 de enero de 2021, por lo que el recurso presentado ante este Tribunal el 24 de marzo debe considerarse extemporáneo.

Aunque no sea determinante en el presente supuesto, dado que en todo caso el recurso presentado está muy fuera del plazo legalmente previsto, conviene señalar que si bien se publicó en el perfil de contratante una corrección de errores al PCAP el 19 enero de 2021, al estar referida al Anexo 1.2 *“Importe de la solvencia establecida en el apartado 5 de la cláusula 1”* y no afectar al objeto de impugnación no puede conllevar efectos a la hora de considerar ampliado el plazo de interposición del presente recurso. En este sentido hemos de recordar que es doctrina asentada del Tribunal que, si los defectos alegados por la recurrente en su impugnación se refieren a aspectos no modificados por el órgano de contratación en su resolución de corrección, debe tomarse como dies a quo, o momento inicial en el cómputo del plazo de interposición del recurso especial, la fecha de la publicación inicial del anuncio de licitación en el perfil de contratante.

Como ha mantenido este Tribunal en reiteradas Resoluciones, el principio de seguridad jurídica justifica que no se pueda impugnar cuando ha transcurrido el plazo legal, pues en caso contrario se defraudaría la confianza legítima de los competidores convencidos de la regularidad del procedimiento de licitación. Los plazos de admisibilidad constituyen normas de orden público que tienen por objeto aplicar el principio de seguridad jurídica regulando y limitando en el tiempo la facultad de impugnar las condiciones de un procedimiento de licitación. El plazo de interposición es también consecuencia del principio de eficacia y celeridad que rigen el recurso ya que una resolución tardía produce inseguridad jurídica en los licitadores, y en el órgano de contratación, además de alargar la tramitación del procedimiento; asimismo reduce el riesgo de recursos abusivos. El recurso debe formularse dentro del plazo fijado al efecto y cualquier irregularidad del procedimiento que se alegue debe invocarse dentro del mismo, so pena de caducidad, garantizando así el principio de efectividad del recurso.

Asimismo, el artículo 55 de la LCSP dispone que cuando el órgano encargado de resolver el recurso apreciará de modo inequívoco y manifiesto, entre otros supuestos, que la interposición del recurso se ha efectuado una vez finalizado el plazo establecido para su interposición, dictará resolución acordando la inadmisión del recurso.

Igualmente, el artículo 22.1.5º del Reglamento de los procedimientos especiales de revisión de decisiones en materia contractual y de organización del Tribunal Administrativo Central de Recursos contractuales (RPERMC), aprobado por Real Decreto 814/2015 de 11 de septiembre, prevé que solo procederá la admisión del recurso cuando concurra, entre otros, el requisito de que la interposición se haga dentro de los plazos previstos en el artículo 44.2 del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (actual 50.1 de la LCSP), recogiendo en su artículo 23 que la apreciación del cumplimiento de los requisitos para la admisión del recurso corresponde al Tribunal.

En consecuencia, procede inadmitir el presente recurso, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 50.1.a) y b) y 55.d) de la LCSP, por haberse interpuesto por PCEC el recurso especial en materia de contratación el 24 de marzo de 2021, una vez transcurrido el plazo legalmente establecido para su presentación, resultando extemporáneo.

**Cuarto.-** El artículo 58.2 de la LCSP establece que en el caso de que el órgano competente aprecie temeridad o mala fe en la interposición del recurso o en la solicitud de medidas cautelares, podrá acordar la imposición de una multa al responsable de la misma. El importe de ésta será de entre 1.000 y 30.000 euros determinándose su cuantía en función de la mala fe apreciada y en el perjuicio ocasionado al órgano de contratación y a los restantes licitadores, así como del cálculo de los beneficios obtenidos.

En el mismo sentido el artículo 31.2 del RPERMC dispone que cuando el Tribunal aprecie temeridad o mala fe en la interposición del recurso acordará en la

resolución que dicte la imposición de una sanción pecuniaria al recurrente en los términos previstos en el apartado 5 del artículo 47 del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (actualmente 58.2 de la LCSP), justificando las causas que motivan la imposición y las circunstancias determinantes de su cuantía.

La jurisprudencia viene considerando temeraria la interposición de recursos carentes manifiestamente de fundamento o de viabilidad jurídica. Así la Sentencia del Tribunal Supremo número 3159, de 11 mayo 2004, dictada en el recurso 4634/2001, declara que puede estimarse la existencia de temeridad procesal pues ésta puede predicarse *“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”*, o cuando de forma reiterada, se dan pronunciamientos sobre la misma cuestión, como por ejemplo se señaló en la Sentencia del Tribunal Supremo de 10 abril 1990, *“La contumacia del Ayuntamiento en interponer y mantener recursos como el que resolvemos en contra del criterio tan repetidamente sentado por este Tribunal, demuestra una temeridad por su parte que le hace acreedor de las costas de la apelación”*. En este sentido se ha pronunciado este Tribunal, entre otras, en la Resolución 31/2013, de 27 de febrero.

La Sentencia de la Audiencia Provincial de Santa Cruz de Tenerife (Sección 4ª), de 5 de junio de 2013 (JUR 2013\318327), delimita los conceptos temeridad y mala fe: *“El primero (mala fe), tiene una proyección eminentemente subjetiva, porque es una creencia, mientras que el segundo [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”*. La Sentencia de la Audiencia Provincial de Almería (Sección 1ª) de 22 julio de 2014 (JUR 2014\275442): *“La mala fe es un concepto claramente diferenciado de la temeridad por pertenecer esta última al ámbito de la actuación procesal y la primera al campo de las relaciones sustantivas que precisamente son las que dan lugar a la litis de tal modo que se actúa con temeridad cuando se sostiene una pretensión o una oposición en juicio sin mínima base, argumento o*

*expectativa razonable, en tanto que ha de apreciarse mala fe cuando el demandado ha venido eludiendo de modo claro, mantenido y consciente el cumplimiento de las obligaciones o cuando el demandante ha venido buscando materialmente sin razón alguna el cumplimiento de un débito de contrario, posturas que terminan llevando a la iniciación de un pleito con las consiguientes molestias, gastos y costas cuya asunción por la parte perjudicada es lógica en estos supuestos y, concretamente, los supuestos de mala fe por parte del obligado quedan de ordinario patentes a través de los previos requerimientos infructuosos que se le hayan podido dirigir o mediante otros datos que evidencien su posición remisa y obstaculizadora al normal cumplimiento”.*

Por otra parte, la Sentencia número 29/2007 de 23 abril, de la Audiencia Nacional indica que la tal falta de precisión del concepto temeridad procesal “*ha venido a ser subsanada por una reiterada jurisprudencia que viene a decir que tales conceptos existen cuando las pretensiones que se ejercitan carecen de consistencia y la injusticia de su reclamación es tan patente que debe ser conocida por quien la ejercita”.*

El órgano de contratación solicita en su informe al recurso la imposición de sanción por estimar temeridad o mala fe en la interposición extemporánea del recurso y en la solicitud de medidas cautelares, teniendo en consideración la fase de tramitación en que se encuentra el procedimiento y el objeto del mismo “Suministro de equipos de protección individual –EPIS- para el personal del Servicio Madrileño de Salud”, con el que se pretende garantizar la seguridad, la salud de la población y el interés general, posibilitando una atención sanitaria adecuada a la población en la situación actual de pandemia por la infección de Coronavirus –COVID-19, tramitándose por ello, con carácter de urgencia. Por ello, al amparo de lo dispuesto en el artículo 58.2 de la LCSP, solicita que la multa al recurrente se determine en una cuantía de al menos 10.000 euros por el gravísimo perjuicio ocasionado con la pretensión del recurso interpuesto a la sociedad, a la Administración y a los operadores económicos incursos en el procedimiento.

Este Tribunal considera que el recurso se ha interpuesto con temeridad por la recurrente ante su evidente extemporaneidad, su falta de legitimidad y carencia de fundamentos, propiciando el retraso de la adjudicación del contrato, y con ello la demora en la normal ejecución de un suministro esencial para la comunidad, por lo que procede la imposición de una multa.

Respecto a la cuantía se considera que debe imponerse en la cantidad de 4.000 euros, puesto que la recurrente impugna el contrato con la aparente pretensión de participar en una licitación cuyo plazo de presentación se le pasó por su falta de diligencia, no porque el procedimiento careciera de la debida publicidad y transparencia, causando un evidente perjuicio en su tramitación. Ello queda patente al reconocer expresamente la recurrente en su escrito de interposición que no tuvo conocimiento de la convocatoria impugnada hasta el 1 de marzo de 2021, pretendiendo atribuir su negligencia a una supuesta incorrección en la configuración de la licitación. Asimismo, cabe dudar de la buena fe de PCEC al no coincidir las fechas de conocimiento de la licitación alegadas en su recurso y el correo dirigido por la recurrente al órgano de contratación el 5 de febrero de 2021. No se estima procedente imponer la multa en el importe solicitado por el órgano de contratación, en su informe de alegaciones al recurso, porque si bien es cierto que concurre en la interposición una evidente temeridad los perjuicios ocasionados al SERMAS no han sido cuantificados.

**Quinto.-** Por acordarse la inadmisión del recurso especial en materia de contratación presentado resulta innecesario pronunciarse sobre la medida cautelar de suspensión del procedimiento solicitada por la recurrente en su escrito de interposición.

**En su virtud,** previa deliberación, por unanimidad, y al amparo de lo establecido en el artículo 46.1 de la LCSP y el artículo 3.5 de la Ley 9/2010, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y Racionalización del Sector Público, el Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid:

## ACUERDA

**Primero.-** Inadmitir el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la representación de la empresa Puente China España Comercio S.L., contra el anuncio de licitación, y los Pliegos de Prescripciones Técnicas y de Cláusulas Administrativas Particulares del procedimiento de adjudicación del expediente de contratación de “Acuerdo Marco para el suministro de 14 lotes de equipos de protección individual -EPIS- para el Servicio Madrileño de Salud”, expediente número A.M.P.A. 1/2020 SUMINISTRO EPIS, por haberse presentado una vez finalizado el plazo establecido para su interposición.

**Segundo.-** Declarar que se aprecia la concurrencia de temeridad en la interposición del recurso por lo que procede la imposición de la sanción prevista en el artículo 58 de la LCSP, en cuantía de cuatro mil euros (4.000 euros).

**Tercero.-** Notificar este acuerdo a todos los interesados en este procedimiento.

Esta resolución es definitiva en la vía administrativa, será directamente ejecutiva y contra la misma cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad de Madrid, 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 10, letra k) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, todo ello de conformidad con el artículo 59 de la LCSP.