

Recurso 134/2022
Resolución 261/2022

RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE RECURSOS CONTRACTUALES DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA

Sevilla, 6 de mayo de 2022

VISTO el escrito de recurso especial interpuesto por la entidad **COORDINADORA DE GESTIÓN DE INGRESOS, S.A.** contra el anuncio y los pliegos del contrato denominado “Suministro en alquiler y mantenimiento de una aplicación informática para la gestión tributaria, recaudación e inspección, así como de las tecnologías necesarias para su explotación bajo modelo «cloud» o «en la nube»” (Expte. 03/2022-G385/2022), convocado por el Ayuntamiento de Albox (Almería), este Tribunal, en sesión celebrada el día de la fecha, ha dictado la siguiente

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. La entidad COORDINADORA DE GESTIÓN DE INGRESOS, S.A. interpuso un previo recurso especial en materia de contratación contra los pliegos rectores de una contratación anterior con el mismo objeto, promovida por la Corporación Local citada. El mismo fue resuelto mediante Resolución 67/2022, de 28 de enero, en la que se estiman parcialmente sus pretensiones y como consecuencia se anuló el pliego de cláusulas administrativas particulares (en adelante PCAP) y demás actos del expediente relacionados con su aprobación.

Posteriormente, el 16 y 18 de marzo de 2022, se publicó en el perfil de contratante en la Plataforma de Contratación del Sector Público y en el Diario Oficial de la Unión Europea, respectivamente, el anuncio de licitación por procedimiento abierto del contrato de suministro indicado en el encabezamiento de esta resolución, con un valor estimado de 517.452,01 euros. Los pliegos se pusieron a disposición de los licitadores el 17 de marzo de 2022, posteriormente, se publicó una rectificación de los mismos el 24 de marzo de 2022.

La presente licitación se rige por la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (en adelante LCSP) y disposiciones reglamentarias de aplicación, en cuanto no se opongan a lo establecido en la citada norma legal.

SEGUNDO. El 8 de abril de 2022, tuvo entrada en el registro de este Tribunal recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad COORDINADORA DE GESTIÓN DE INGRESOS, S.A. (en adelante CGI) contra el anuncio y los pliegos que rigen la contratación referenciada.

La Secretaría del Tribunal dio traslado del recurso al órgano de contratación, recabándole la documentación necesaria para su tramitación y resolución, que posteriormente tuvo entrada en este Tribunal.

El 19 de abril de 2022, la Secretaría del Tribunal concedió a la entidad recurrente plazo de alegaciones sobre la posible causa de inadmisión del recurso por presentación fuera del plazo concedido para ello, las mismas fueron recibidas.

Mediante Resolución, de 27 de abril de 2022, este Tribunal acordó adoptar la medida cautelar de suspensión del procedimiento de adjudicación instada por la recurrente.

Habiéndose conferido trámite de alegaciones a los interesados por plazo de cinco días hábiles con traslado del escrito de recurso, se han recibido las formuladas por la entidad GESTION TRIBUTARIA TERRITORIAL, S.A.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. Competencia.

En el supuesto examinado, el acto impugnado ha sido adoptado en el procedimiento de adjudicación de una entidad local andaluza, habiendo esta remitido al Tribunal la documentación necesaria para su resolución sin manifestar que disponga de órgano propio a tales efectos. Por tanto, resulta competente este Tribunal para la resolución del recurso especial interpuesto, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 10.3 del del Decreto 332/2011, de 2 de noviembre, por el que se crea el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía, en su redacción dada por el Decreto 120/2014, de 1 de agosto.

SEGUNDO. Acto recurrible.

El recurso se interpone contra el anuncio y los pliegos que rigen la licitación de un contrato de suministro cuyo valor estimado es superior a 100.000 euros y pretende celebrar un ente del sector público con la condición de Administración Pública, por lo que el recurso es procedente de conformidad con lo estipulado en el artículo 44 apartados 1 a) y 2 a) de la LCSP.

TERCERO. Plazo de interposición y legitimación.

En este sentido y como se ha indicado, los actos impugnados son el anuncio y los pliegos que rigen la presente licitación. El plazo para interponer el recurso es de 15 días hábiles según se encuentra regulado en el artículo 50 de la LCSP. Respecto de los pliegos, el artículo 50.1.b) establece que: *«Cuando el recurso se interponga contra el contenido de los pliegos y demás documentos contractuales, el cómputo se iniciará a partir del día siguiente a aquel en que se haya publicado en el perfil de contratante el anuncio de licitación, siempre que en este se haya indicado la forma en que los interesados pueden acceder a ellos»*. De la información que consta en el perfil de contratante se constata que los pliegos se pusieron a disposición de los licitadores el 17 de marzo de 2022 por lo que el recurso presentado en el Registro de este Tribunal el 8 de abril se presentó fuera del plazo establecido dado que, según el régimen legal anteriormente reproducido, el último día para la interposición del recurso o el *dies ad quem* era el 7 de abril de 2022.

Sobre lo anterior CGI argumenta en el escrito de alegaciones sobre la posible extemporaneidad de su recurso que de forma previa a su interposición realizó una consulta al órgano de contratación, cuyo contenido se recoge en su escrito de impugnación, y que de la respuesta ofrecida por este -en la que se manifiesta que determinadas indicaciones recogidas en los pliegos no serían tenidas en cuenta y en la que realiza diversas puntualizaciones sobre el contenido de los pliegos- se debe considerar que estos, los pliegos, fueron modificados en el momento de la respuesta -el 1 de abril de 2022- por lo que a su juicio se debe atender a esta fecha y considerar que el recurso sí se ha interpuesto en plazo.

Sin embargo, este Tribunal considera que la respuesta a una serie de cuestiones planteadas a través de la plataforma de contratación del sector público no puede, en principio, producir la alteración del plazo de presentación del recurso y ello dado que en el presente procedimiento no se ha producido una modificación



posterior por parte del órgano de contratación de los pliegos respecto de las cuestiones contenidas en el escrito de impugnación y teniendo en cuenta, además, que -a diferencia de lo alegado por la recurrente- las respuestas a la preguntas que plantea al órgano de contratación no se han hecho públicas en el perfil de contratante, dado que este Tribunal no las ha podido localizar entre la documentación que aparece recogida en el expediente de referencia en el mencionado perfil, por lo que, la respuesta que adjunta CGI a su escrito de alegaciones, se ha de considerar una información que no tiene carácter público y de la que por tanto no han tenido conocimiento el resto de licitadoras.

Por lo anterior, concurre causa de inadmisión de conformidad con el artículo 55.d) por presentación una vez finalizado el plazo establecido para su interposición.

Además, concurre otra causa de inadmisión por falta de legitimación de la entidad recurrente. En este sentido el artículo 48 de la LCSP, establece: *«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»*.

CGI fundamenta su legitimación para la interposición del recurso argumentando que tiene interés en concurrir al procedimiento de contratación dado que entre sus actividades sociales se incluye el suministro del que es objeto la licitación y porque es la actual adjudicataria de un contrato por el que le aporta al órgano de contratación un software homólogo. Alega que los pliegos adolecen de determinados vicios de nulidad que no permiten continuar con el procedimiento y que es por ese motivo por el que los impugna.

En este sentido, CGI hace pivotar su escrito de impugnación en dos cuestiones, la primera de ellas es que en los pliegos rectores de la licitación se prevé la creación de un segundo registro administrativo *ad hoc* para la gestión tributaria, recaudación e inspección, lo que resulta contrario a lo dispuesto en el artículo 16 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante LPACAP) que establece que toda Administración pública disponga de un único registro electrónico general, a diferencia de la regulación anterior, que sí preveía la existencia de registros auxiliares al principal. Argumenta que la exigencia de que la aplicación a suministrar *«permita crear y gestionar un registro tributario distinto del registro electrónico general, que debería ser único y con el que se exige que deba integrarse»*, es contraria al ordenamiento jurídico y una infracción del artículo 34 de la LCSP en relación con la libertad de pactos en él regulada.

En segundo lugar y vinculado con lo anterior, la recurrente manifiesta que la configuración actual de los pliegos conculca el principio de igualdad en tanto que permite participar en el procedimiento a licitadores que no han realizado el esfuerzo de inversión para adaptar sus programas informáticos a la legalidad vigente y que por tanto podrían presentar una oferta a un precio mucho más competitivo. Por estos motivos, solicita que se anulen el anuncio y los pliegos rectores del presente procedimiento.

Sobre estas cuestiones el órgano de contratación en su informe al recurso argumenta que en los pliegos ni se indica, ni se puede inferir que se establezca la creación de un nuevo registro administrativo para la gestión tributaria, recaudación e inspección por lo que concluye que no cabe deducir que se haya conculcado el principio de igualdad. En este sentido, alega no entender en qué medida una eventual estimación del recurso permitiría a CGI la remoción de los obstáculos que limitan su posibilidad de acceder a la licitación en condiciones de igualdad con otros posibles licitadores, de lo que infiere su falta de legitimación para la interposición del recurso.

Pues bien, este Tribunal ha tratado la cuestión relativa a la legitimación para la interposición del recurso especial en supuestos similares al presente en numerosas ocasiones (v.g. Resoluciones 71/2021, de 4 de marzo y 575/2021, de 23 de diciembre) en las que se señalaba lo siguiente:



«Sobre la legitimación para la interposición del recurso especial existe una amplia y consolidada doctrina en este Tribunal basada, a su vez, en la del Tribunal Supremo sobre la exigencia de un interés legítimo. Así, en numerosas resoluciones (entre otras muchas, las 82/2017, de 28 de abril, 331/2018, de 27 de noviembre, 337/2018, de 30 de noviembre, 342/2018, de 11 de diciembre, 226/2019, de 9 de julio, 17/2020, de 28 de enero y 172/2020, de 1 de junio) hemos analizado el concepto de interés legítimo y por ende, la legitimación activa para la interposición del recurso. En ellas se señala, con invocación de doctrina del Tribunal Supremo, que la legitimación activa comporta que la anulación del acto impugnado produzca de modo inmediato un efecto positivo (beneficio) o evitación de un efecto negativo (perjuicio) actual o futuro, pero cierto y presupone que la resolución administrativa pueda repercutir, directa o indirectamente, pero de modo efectivo y acreditado, es decir, no meramente hipotético, potencial y futuro, en la esfera jurídica de quien alega su legitimación.

En su aplicación a supuestos concretos de impugnación de los pliegos de licitaciones públicas, la doctrina del interés legítimo ha sido analizada especialmente por este Tribunal. Así, en nuestra Resolución 314/2020, de 17 de septiembre, indicábamos:

“Sobre esta base jurisprudencial, lo que procede determinar es si la recurrente con motivo del recurso interpuesto puede obtener un beneficio o evitar un perjuicio, resultando evidente que la evitación del perjuicio o la obtención del beneficio no puede perseguir otra finalidad, en el caso del recurso especial, que la de permitir la participación en la licitación en condiciones de igualdad con el resto de licitadores -en el caso de recurso contra los pliegos- o la de eliminar el obstáculo que impida continuar en el proceso selectivo y/o alcanzar la adjudicación del contrato; sin perder de vista que en cualquiera de dichos casos el interés que legitima para acudir a esta vía especial de impugnación es, en última instancia, el interés en conseguir la adjudicación del contrato”.

En muchos casos, este Tribunal, pese a la falta de acreditación del interés legítimo que asiste a las recurrentes en la interposición de recursos especiales contra los pliegos, se ha detenido en el análisis de los motivos de fondo esgrimidos en dichos recursos para reconocer o denegar la legitimación; y ello, sobre la base de que dichos alegatos pusieran de manifiesto de un modo claro e inequívoco que las cláusulas impugnadas impedían o dificultaban a las recurrentes el acceso a la licitación en condiciones de igualdad con el resto de potenciales licitadoras.

En el supuesto aquí analizado, nos encontramos con que CGI realiza en su primer motivo de recurso una suerte de defensa de la legalidad, argumentando que en el pliego se prevé la creación de un registro independiente para la entrada y salida de la documentación tributaria distinto del registro electrónico común del órgano de contratación, lo que a su juicio conculca la regulación de los registros establecida en la LPACAP. Esta cuestión, que en modo alguno se relaciona con la imposibilidad u obstáculo de acceso de la recurrente a la licitación, desborda el concepto de interés legítimo regulado en el artículo 48 de la LCSP, en la línea doctrinal anteriormente reproducida. Esta misma consideración se debe realizar respecto del segundo motivo de recurso dado que la alegada infracción del principio de igualdad no se encuentra fundamentada en una circunstancia que impida ni dificulte a CGI concurrir a la licitación en condiciones de igualdad, sino sobre la hipotética ventaja que otorga la creación del supuesto registro a aquellas potenciales licitadoras que no tengan adaptados sus sistemas a los requerimientos establecidos en la actual LPACAP, que desde luego no deja de ser una circunstancia incierta, no justificada de forma suficiente en el recurso y que en cualquier caso no supone la existencia de circunstancias que impidan o dificulten su acceso al procedimiento.



Sobre otro supuesto en el que se debatía la falta de acreditación de la legitimación por parte de la entidad recurrente, indica nuestra Resolución 414/2020, de 26 de noviembre, que *«hemos de concluir que el interés de CEMEDI es un puro interés en defensa de la legalidad que no tiene cabida en el ámbito del recurso especial de acuerdo con el artículo 48 de la LCSP, precepto que pese a su amplitud en el reconocimiento de legitimación, exige un interés legítimo vinculado a la existencia de un perjuicio directo o indirecto ocasionado por el acto recurrido»*, perjuicio -que como anteriormente se ha indicado- se debe circunscribir a que la configuración de los pliegos restrinjan de forma antijurídica la posibilidad de la recurrente de participar en la licitación o de obtener la adjudicación del contrato.

Procede, pues, declarar la inadmisión del recurso especial por falta de legitimación de la entidad recurrente, de conformidad con lo establecido en el artículo 55 b) de la LCSP. Estas causas de inadmisión impiden entrar en el fondo del asunto.

A mayor abundamiento y como también manifiesta el órgano de contratación, procede indicar que aunque mantuviéramos, a meros efectos dialécticos, que la recurrente ostenta legitimación para la interposición del recurso y que el mismo se ha interpuesto en plazo, se tendría que inadmitir dado que no es posible impugnar las cláusulas de un pliego cuyo contenido resulta idéntico al de las cláusulas de un pliego anterior recurrido por el mismo interesado -y anulado por el Tribunal- pero por otros motivos y atacando otras cláusulas diferentes. Esta es la doctrina mantenida por este Tribunal y que se expone de forma prolija en la Resolución 10/2022, de 14 de enero, a la que nos remitimos.

Aplicando esta doctrina al supuesto ahora analizado, nos encontramos con que CGI combate en un nuevo recurso especial la cláusula 10.C.1. del pliego de prescripciones técnicas (en adelante PPT), cuando este apartado tenía la misma redacción en el anterior pliego impugnado por la propia recurrente quien, en ese momento anterior, no dedujo alegato alguno frente a la citada cláusula.

Ello determina, por razones elementales de seguridad jurídica y preclusividad de los plazos, que el citado apartado del PPT tenga ya un contenido firme y consentido no pudiendo ser objeto de nueva impugnación bajo la apariencia formal de que estamos ante un nuevo pliego distinto al anulado; pues dicho pliego es reproducción parcial del anterior que ya quedó firme y consentido en todos los aspectos que no fueron denunciados y combatidos.

Asimismo, en nuestra Resolución 414/2020, de 26 de noviembre, añadíamos que a la misma consecuencia de inadmisión del recurso se llega acudiendo a la doctrina de los actos propios, plasmada en el aforismo latino “Venire contra factum proprium non valet”, a la que se refiere la Sentencia 73/1998, de 21 de abril, del Tribunal Constitucional cuando señala que *“(…) la llamada doctrina de los actos propios o regla que decreta la inadmisibilidad de venire contra factum proprium, surgida originariamente en el ámbito del Derecho privado, significa la vinculación del autor de una declaración de voluntad generalmente de carácter tácito al sentido objetivo de la misma y la imposibilidad de adoptar después un comportamiento contradictorio, lo que encuentra su fundamento último en la protección que objetivamente requiere la confianza que fundadamente se puede haber depositado en el comportamiento ajeno y la regla de la buena fe que impone el deber de coherencia en el comportamiento y limita por ello el ejercicio de los derechos subjetivos”* y la Sentencia 20/2020 del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo), de 15 de enero de 2020 [Roj: STS 54/2020] al afirmar que *«En la STS de 19 de marzo de 2007 (RC 6169/2001) hemos recordado que tanto la doctrina del Tribunal Constitucional, como la jurisprudencia del Tribunal Supremo, consideran que el principio de buena fe protege la confianza que fundadamente se puede haber depositado en el comportamiento ajeno e impone el deber de coherencia en el*



comportamiento propio. Lo que es tanto como decir que dicho principio implica la exigencia de un deber de comportamiento que consiste en la necesidad de observar de cara al futuro la conducta que los actos anteriores hacían prever y aceptar las consecuencias vinculantes que se desprenden de los propios actos, constituyendo un supuesto de lesión a la confianza legítima de las partes "venire contra factum proprium"».

También el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales ha sostenido el criterio expuesto. En concreto, en su Resolución 462/2013, de 23 de octubre, señalaba que *«procede también inadmitir el resto de motivos de impugnación que ahora incluye (nuevas cuestiones relacionadas con el IVA, insuficiencia del presupuesto del contrato, no diferenciación económica de las partidas del pliego lo que ocasiona indefensión y perjuicio económico para su empresa si se da por finalizado el contrato) en la medida que no fueron alegados en su día por la recurrente cuando impugnó el anuncio de licitación publicado en el BOP de Alicante el 31 de julio, pudiendo perfectamente haberlo hecho, por lo que debe considerarse que, en lo referente a los mismos, en cuanto que se trata de aspectos del anuncio y del PCAP que no han sido objeto de ninguna variación, tanto uno como otro quedaron en su día confirmados por su falta de impugnación, por lo que, al tratarse en este caso de un mera reproducción de los anteriores anuncio y pliegos firmes y consentidos, alcanzaron a su vez firmeza, sin que puedan ahora ser impugnados en la presente vía administrativa, tal como, respecto de los recursos jurisdiccionales, establece el artículo 28 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, que declara inadmisibles los recursos "respecto de los actos que sean reproducción de otros anteriores definitivos y firmes y los confirmatorios de actos consentidos por no haber sido recurridos en tiempo y forma"».*

Y el Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de la Comunidad Autónoma de Euskadi, en su Resolución 53/2020, de 10 de marzo, también comparte este criterio al manifestar que *«Contrastados ambos pliegos, se observa que, si bien con una sistemática ligeramente diferente y con una variación en la redacción del primer punto del criterio "Medidas de carácter social" que se analizará posteriormente, los criterios de adjudicación que ahora se impugnan ya existían en el PCAP que rigió el procedimiento de adjudicación cancelado por la Resolución 034/2019 de este OARC / KEAO. Consecuentemente, la base fáctica sobre la que se sustenta el recurso que ahora se analiza ya existía y podía ser conocida cuando se publicó el primer procedimiento de adjudicación. El actual recurrente no lo hizo así, y su pretensión de hacerlo ahora no puede ser aceptada, ya que ello supondría mantener permanentemente abierto el plazo de interposición del recurso especial, cuando su carácter preclusivo es parte fundamental del sistema establecido en la LCSP y el Derecho comunitario que ésta incorpora (ver Resoluciones 24/2014, 26/2015, 152/2018, 76/2019 y 108/2019 del OARC / KEAO y la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en el caso Universale-Bau AG y otros contra Entsorgungsbetriebe, C- 470/99, de 12 de diciembre de 2002, apartados 75 y 76). La completa consecución de los objetivos del recurso especial (su rápida resolución para reparar la ilegalidad observada), así como los objetivos de la compra pública, se verían comprometidos si los candidatos y licitadores pudieran impugnar una a una las diversas irregularidades del PCAP, obligando a la entidad adjudicadora a reiniciar nuevamente el procedimiento de contratación por cada uno de los recursos. Es decir, de admitirse la posibilidad de impugnar cualquiera de las cláusulas de un pliego cada vez que se procediese a su publicación como consecuencia de la estimación de un recurso especial, éste se podría convertir en un instrumento para dilatar el procedimiento de contratación, perdiendo la finalidad que persigue y creando inseguridad en los potenciales licitadores en lo referente a la firmeza del pliego que se licita. Debe resaltarse que la cuestión sería distinta si el recurso se basara en un motivo referido a cláusulas nuevas o actuaciones propias del nuevo procedimiento de adjudicación (ver, en este sentido, la Resolución 112/2014 y 26/2015 del OARC / KAO)».*

En el caso aquí analizado, teniendo en cuenta que CGI no cuestionó en modo alguno en el primer recurso especial contra el PCAP las cuestiones ahora impugnadas relativas al PPT, debió observar en el segundo recurso contra el nuevo pliego de la misma contratación la conducta que esa actuación anterior hacía prever; es decir, que no iba a esgrimir un motivo que, pudiendo perfectamente haberlo deducido en la primera impugnación, no lo hizo



generando con ello en la Administración contratante la confianza de que se aquietaba al contenido del pliego en esos particulares extremos.

Procede, pues también, inadmitir el recurso especial de conformidad con las dos doctrinas expuestas del acto firme y consentido y de los actos propios.

CUARTO. Sobre la mala fe en la interposición del recurso. Multa a imponer conforme a criterios de proporcionalidad.

El órgano de contratación solicita, en su informe, que se aprecie la concurrencia de mala fe o temeridad en la interposición del recurso; argumenta que CGI es la empresa que actualmente presta el servicio, que tiene una prórroga iniciada el 1 de enero de 2022 y que finalizará en el momento en el que se adjudique el contrato. Afirma que la intención de la recurrente es dilatar el procedimiento de adjudicación para seguir prestando el servicio el máximo de tiempo posible y que esta situación le está provocando un grave perjuicio al Ayuntamiento. Es por ello que solicita que se le imponga multa teniendo en cuenta el perjuicio ocasionado al órgano de contratación en el retraso para disponer del objeto de la licitación recurrida y las posibles consecuencias para el desarrollo de sus competencias, aunque no valora el perjuicio ocasionado.

El artículo 58.2 de la LCSP establece: *«En 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»*, en este sentido señala la Sentencia de 5 de febrero de 2020 de la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional:

“Es criterio de esta Sala que «La finalidad de esta potestad sancionadora 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 su resolución» (sentencias, Sección Cuarta, de 14 de julio de 2013 (recurso 3595/12) y 14 de mayo de 2014 (recurso 278/13). En relación con el origen de esta norma, el Dictamen del Consejo de Estado de 29 de abril de 2010 a la Ley 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» (sentencia, Sección Cuarta, de 4 de marzo de 2015 (recurso 26/2014). Interpretando esta potestad sancionadora se ha considerado ajustado a derecho la sanción cuando se reiteraban argumentos que ya habían sido desestimados, calificando la conducta de abusiva y con la única finalidad de suspender el procedimiento de adjudicación, con perjuicio cierto y efectivo para los adjudicatarios, para la entidad contratante y el propio interés público por llevar aparejada una suspensión automática (sentencia, Sección Tercera, de 6 de febrero de 2014 (recurso 456/12). 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 (sentencia, Sección Cuarta, de 7 de octubre de 2015 (recurso 226/2014)).”

Al respecto, 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»*”.

Sin embargo, la mala fe tiene un sentido más restringido, porque precisa de un componente malicioso que no concurre en la temeridad. Supone un comportamiento deliberado en la formulación de pretensiones jurídicas, que a sabiendas se aparta de la exigible acomodación a la normativa jurídica de la institución de que se trate. La mala fe exige una intencionalidad manifiesta de bordear o incumplir la norma con peticiones que no se corresponden con las que se derivan del derecho ejercitado. Podría decirse que la temeridad asemeja una actitud culposa, mientras que la mala fe, precisa de un notable componente doloso.

En este supuesto, el Tribunal, tras el análisis del contenido del presente recurso, aprecia la evidente falta de legitimación activa de la recurrente, dado que no argumenta los motivos que le impiden o dificultan acceder a la licitación en condiciones de igualdad, que ha de ser la finalidad de la impugnación de los pliegos. Además, el recurso se presenta fuera del plazo previsto legalmente para su interposición y CGI ya había recurrido un anterior procedimiento de contratación con el mismo objeto sin cuestionar los motivos incorporados en el nuevo escrito de impugnación pese a que el contenido ahora impugnado es idéntico al de los pliegos inicialmente recurridos, por lo que los pliegos habían quedado firmes y consentidos en los extremos no recurridos. Este comportamiento es indicativo de lo que supone un ejercicio abusivo del recurso especial en materia de contratación y muestra el presumible acierto del órgano de contratación en la consideración de que la auténtica finalidad del recurso es dilatar el procedimiento de contratación dado que, según indica éste, es la actual prestataria del servicio.

A lo anterior se une que el recurso ha dado origen a un procedimiento en sede de este Tribunal que ha obligado legalmente a realizar ciertos trámites y actuaciones para su resolución, pese a lo notorio de su inadmisibilidad e inviabilidad jurídica, incrementando de modo abusivo la carga adicional de asuntos que ya soporta este Órgano.

Pues bien, este Tribunal considera que deben ser sancionadas las actuaciones de aquellas recurrentes que usan esta vía de impugnación actuando con mala fe.

En cuanto al importe de la multa, el artículo 58.2 de la LCSP dispone que «*(...) será de entre 1.000 y 30.000 euros, determinándose su cuantía en función de la mala fe apreciada y el perjuicio ocasionado al órgano de contratación y a los restantes licitadores, así como del cálculo de los beneficios obtenidos.*».

Este Órgano carece de datos y elementos objetivos para cuantificar el perjuicio originado con la interposición del recurso al órgano de contratación, a pesar de que este Tribunal se lo ha solicitado de forma expresa, en los términos previstos en el artículo 58.2 de la LCSP, pero la mala fe detectada determina que se aprecie que la multa a imponer deba ser superior en cuantía al mínimo legal.

Por ello, y sobre la base de los anteriores fundamentos de esta resolución, se impone multa en la cuantía máxima de 3.000 euros –cuantía encuadrable en un hipotético tramo inferior dentro de la horquilla legal expresada en el citado artículo 58.2 LCSP- dada la mala fe de la recurrente, como anteriormente se ha fundamentado.

Por todo ello, vistos los preceptos legales de aplicación, este Tribunal



ACUERDA

PRIMERO. Inadmitir escrito de recurso especial interpuesto por la entidad **COORDINADORA DE GESTIÓN DE INGRESOS, S.A.** contra el anuncio y los pliegos del contrato denominado “Suministro en alquiler y mantenimiento de una aplicación informática para la gestión tributaria, recaudación e inspección, así como de las tecnologías necesarias para su explotación bajo modelo «cloud» o «en la nube»” (Expte. 03/2022-G385/2022) convocado por el Ayuntamiento de Albox (Almería), por los motivos expuestos en el fundamento de derecho tercero de la presente resolución.

SEGUNDO. Acordar, de conformidad con lo estipulado en el artículo 57.3 de la LCSP, el levantamiento de la suspensión del procedimiento de adjudicación, adoptada por este Tribunal el 27 de abril de 2022.

TERCERO. Declarar que se aprecia mala fe en la interposición del recurso, por lo que procede la imposición de multa en la cuantía máxima de 3.000 euros en los términos previstos en el artículo 58.2 de la LCSP.

NOTIFÍQUESE la presente resolución a las partes interesadas en el procedimiento.

Esta resolución es definitiva en vía administrativa y contra la misma solo cabrá la interposición de recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente a la recepción de su 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.

