



Recurso nº 970/2021

Resolución nº 921/2021

RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL DE RECURSOS CONTRACTUALES

En Madrid, a 22 de julio de 2021

VISTO el recurso interpuesto por D. J. C. H. G., actuando en nombre de Axa Seguros Generales S.A, de Seguros y Reaseguros (en adelante AXA) contra la Resolución de 24 de mayo de 2021 de la Dirección General de la Tesorería General de la Seguridad Social por la que se acuerda el desistimiento del procedimiento de adjudicación del expediente de licitación 2020/ASSEG, relativo al “*contrato de seguro de accidentes de trabajo y enfermedad profesional y seguro de responsabilidad civil para el personal de la TGSS*”; este Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. Aprobado el expediente de contratación para la licitación del contrato de seguro de accidentes de trabajo y enfermedad profesional y seguro de responsabilidad civil para el personal de la TGSS, al tratarse de un contrato sujeto a regulación armonizada se procedió al envío del anuncio de licitación al DOUE el 9 de marzo de 2021. La Plataforma de Contratación del Sector Público con fecha 12 de marzo de 2021 publicó el anuncio de licitación y los pliegos rectores, el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares y el Pliego de Prescripciones Técnicas para la contratación de un seguro de accidentes de trabajo y enfermedad profesional y un seguro de responsabilidad civil para el personal de la TGSS (Exp.2020/ASSEG). La fecha señalada para la formalización de las proposiciones quedó fijada hasta el 8 de abril de 2021 a las 23:59 horas.

Segundo. El valor estimado del contrato quedó fijado en 584.192 € (IVA excluido) y el objeto del contrato dividido en dos lotes. A saber:

- Lote 1. Seguro de accidentes de trabajo y enfermedad profesional para el personal de la Tesorería General de la Seguridad Social.



- Lote 2. Seguro de responsabilidad civil para el personal de la Tesorería General de Seguridad Social.

Tercero. El procedimiento abierto para la selección de los contratistas siguió los trámites previstos para los contratos de servicios sujetos a regulación armonizada en la vigente 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 Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (en adelante, LCSP).

Cuarto. Dentro del plazo de presentación de proposiciones han formalizado ofertas las siguientes empresas y solo para el lote nº 1:

- AXA SEGUROS GENERALES, S.A., DE SEGUROS Y REASEGUROS,
- CASER SEGUROS, S.A.,
- MARKEL INSURANCE, SE SUCURSAL EN ESPAÑA y
- VIDACAIXA, S.A.U. DE SEGUROS Y REASEGUROS.

Quinto. Reunida la mesa de contratación para la apertura de la documentación administrativa, DEUC, advirtió algunas subsanaciones y reunida posteriormente el 26 de abril del presente, acordó admitir las mejoras presentadas y proceder a la apertura de los archivos que contenían los criterios evaluables automáticamente presentados por las licitadoras al lote nº 1.

Sexto. Abiertos las proposiciones referidas a los criterios de adjudicación evaluables automáticamente la mesa de contratación reparó que en el caso de la oferta de la empresa AXA SEGUROS GENERALES, S.A. DE SEGUROS Y REASEGUROS incurriría en presunción de anormalidad de acuerdo con lo establecido en el artículo 149 de la LCSP, comprobándose, que existe una discordancia entre el número de asegurados estimados que figura en la cláusula 13.3 y Documento 2 (modelo oferta económica) del PCAP (10.356) y número de personas estimadas que figura en la cláusula 4.2 de dicho documento (10.432).

En la citada cláusula 13.3 también se indica que la valoración económica por cada punto es de 1.035,60 (resultado de dividir el presupuesto de licitación por 100) cuando el presupuesto de licitación asciende a 104.320.



Séptimo. Advertido dicho defecto de los pliegos y considerándolo insubsanable, la mesa de contratación propuso al órgano de contratación proceder al desistimiento de la licitación. Por Resolución de la Dirección General de la TGSS de 24 de mayo de 2021 se acuerda el desistimiento del procedimiento de adjudicación del expediente de licitación del contrato de un seguro de accidentes de trabajo y enfermedad profesional y un seguro de responsabilidad civil para el personal de la TGSS (Exp.2020/ASSEG).

Octavo. Disconforme la mercantil licitadora en el lote nº 1 AXA SEGUROS GENERALES, S.A. DE SEGUROS Y REASEGUROS, el 24 de junio de 2021 presenta en el registro electrónico del Ministerio de Hacienda un recurso especial contra dicho desistimiento por reputarlo contrario a Derecho, pues a su juicio el incidente debió de haberse afrontado por la vía del artículo 149 de la LCSP.

Noveno. La Secretaría del Tribunal en fecha 2 de julio de 2021 dio traslado del recurso interpuesto a las licitadoras concurrentes, otorgándoles un plazo común de cinco días hábiles para que, si lo estimaran oportuno, formularan alegaciones; sin haber hecho uso de su derecho.

Décimo. En la tramitación de esta reclamación, se han observado todos los trámites legal y reglamentariamente establecidos, esto es, lo prescrito por la vigente 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 Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (en adelante, LCSP) así como por el Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre, por el que se prueba el Reglamento de los procedimientos especiales de revisión en materia contractual y de organización del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (en adelante, RPERMC).

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. Este Tribunal es competente para conocer del recurso interpuesto, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 45 LCSP.

Segundo. La recurrente está legitimada para la impugnación de la resolución de desistimiento, pues ha concurrido a la licitación presentando oferta (artículo 48 de la LCSP).

Tercero. La resolución recurrida es susceptible de recurso especial en materia de contratación, de acuerdo con los artículos 44.1, a) y 44.2 b) de la LCSPS.



Cuarto. El recurso ha de ser interpuesto en el plazo legalmente establecido en el artículo 50 LCSP, presupuesto procedimental que hemos de estudiar con atención en el presente recurso pues las normas reguladoras de los plazos son de “*ius cogens*” y, por ende, indisponibles a la voluntad de las partes. Este precepto dispone que:

“1. El procedimiento de recurso se iniciará mediante escrito que deberá presentarse en el plazo de quince días hábiles. Dicho plazo se computará:

(...)

c) Cuando se interponga contra actos de trámite adoptados en el procedimiento de adjudicación o **contra un acto resultante de la aplicación del procedimiento negociado sin publicidad, el cómputo se iniciará a partir del día siguiente a aquel en que se haya tenido conocimiento de la posible infracción**”.

Del expediente de contratación remitido a este Tribunal se infiere que, mediante resolución de 24 de mayo de 2021, la Dirección General de la TGSS acordó desistir del procedimiento de adjudicación del expediente de referencia (Exp.2020/ASSEG).

Dicha resolución fue notificada a las empresas licitadoras a través de la Plataforma de Contratación del Sector Público (PLACSP), quedando reflejada en la misma, mediante el correspondiente acuse de recibo electrónico, la fecha y hora de su recepción por parte de los licitadores, siendo estas las siguientes:

LICITADOR	FECHA DE	HORA DE
Axa Seguros Generales, S.A. de Seguros y Reaseguros (Documentos 31.1 y 31.2)	25/5/2021	11:44
Caser Seguros, S.A (Documentos 32.1 y 32.2)	25/5/2021	11:54
Markel Insurance, SE Sucursal en España (Documentos 33.1 y 33.2).	25/5/2021	11:58
Vidacaixa S.A.U. de Seguros y Reaseguros (Documentos 34.1 y 34.2)	25/05/2021	11:50



Por consiguiente, el *dies a quo* comenzó el 26 de junio de 2021 finalizando el plazo de quince días hábiles o *dies ad quem*, el 15 de junio, por lo que habiéndose presentado el recurso en sede electrónica el 24 de junio, resulta a todas las luces extemporáneo.

Hemos de tener en cuenta la eficacia de las notificaciones electrónica, -reseñadas en el cuadro anterior-, puesto que AXA autorizó expresamente el uso de correo electrónico a efecto de notificaciones, designando a tal fin, la dirección concursos.publicos@axa.es, dirección que figura en el acuse de recibo electrónico expedido por la PLACSP, por lo que procede sin más la inadmisión del recurso.

Quinto. Sobre el fondo del asunto, este Tribunal a limine litis, si el recurso especial hubiera sido temporáneo, hubiera conllevado un fallo desestimatorio al abrigo del régimen jurídico que sobre los desistimientos del órgano de contratación contiene la vigente LCSP que en poco difiere del anterior TRLCS.

Señala el art. 152 de la LCSP que:

“2. La decisión de no adjudicar o celebrar el contrato o el desistimiento del procedimiento podrán acordarse por el órgano de contratación antes de la formalización. (...)”

4. 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”.

La Resolución 254/2019, 15 de marzo – citada en la nº 360/2021, de 9 de abril, recoge la doctrina sobre el desistimiento y la renuncia diferenciando ambas instituciones. Así: *“el precepto recoge dos instituciones distintas, la renuncia y el desistimiento, como hemos manifestado en reiteradas ocasiones por este Tribunal. La renuncia, a diferencia del desistimiento, supone un cambio en la voluntad de la Administración de contratar la prestación, por razones de interés público y, por ello, es un acto de contenido discrecional. Ha de ser acordado -al igual que el desistimiento- antes de la adjudicación del contrato, para evitar lesionar derechos y no meras expectativas, y precisamente por su carácter discrecional el artículo 152.3 de la LCSP (RCL 2017, 1303y RCL 2018, 809) introduce como cautela, para evitar fraudes en el procedimiento de adjudicación, la prohibición al órgano de contratación de promover una nueva licitación del objeto del contrato en tanto subsistan*



las razones alegadas para fundamentar la renuncia. Por el contrario, el desistimiento tiene un contenido por completo diferente, a diferencia de la renuncia 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. Por ello exige, como señala el apartado 4 del artículo 152 de la LCSP, la concurrencia de una infracción no subsanable de las normas de preparación del contrato o de las reguladoras del procedimiento de adjudicación, que haga imposible continuar con la licitación hasta su adjudicación; y por ello el desistimiento, a diferencia de la renuncia, no impide la iniciación inmediata de un nuevo procedimiento de licitación con el mismo objeto. En relación con el desistimiento este Tribunal ha señalado (Resolución 323/2016, de 29 de abril) que: “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”. En idénticos términos se pronuncia la Resolución de este Tribunal 697/2018 dictada en el recurso 622/2018”.

Pues bien, la Resolución de la Dirección General de la TGSS de desistimiento se funda en la comprobación de la discordancia entre el número de asegurados estimados que figura en la cláusula 13.3 y Documento 2 (modelo oferta económica) del PCAP (10.356) y número de personas estimadas que figura en la cláusula 4.2 de dicho documento (10.432). En la citada cláusula 13.3 también se indica que la valoración económica por cada punto es de 1.035,60 (resultado de dividir el presupuesto de licitación por 100) cuando el presupuesto de licitación asciende a 104.320.

Además, el órgano de contratación explicita que: “*Revisada la documentación obrante en el expediente administrativo, se observa que la discordancia trae causa de un error al incorporar el fichero informático pdf que contenía el pliego de Cláusulas Administrativas Particulares que rige el contrato a la Plataforma de Contratación del Sector Público, toda vez que el documento que se introdujo en dicha plataforma no se correspondía con la*



última versión del mismo fiscalizada por la Intervención Delegada, previamente visado por el Servicio Jurídico Delegado”.

El desistimiento es dictado antes de producirse la formalización del contrato, y en este sentido cumple con los requisitos legales. Sin embargo, mayores razonamientos exigen la concurrencia de las razones de interés público que asisten al órgano de contratación para desistir del mismo.

Recordemos que el órgano de contratación debe valorar estas causas fundándolas en motivos de legalidad y no de oportunidad que se ciñen a incumplimientos de las normas de preparación del contrato o de las reguladoras del procedimiento de adjudicación. El órgano de contratación aduce como motivos para el desistimiento el error y, por ende, defecto no subsanable sobre el número de asegurados, lo cual justifica debidamente la concurrencia de razones de interés público para el desistimiento.

En este sentido, debe recordarse la Sentencia Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 11 de diciembre de 2014 (asunto C-440/13), que señala:

«De ese modo, el Derecho de la Unión no se opone a que los Estados miembros establezcan, en su normativa, la posibilidad de adoptar una decisión de revocar una licitación. Los motivos de dicha decisión de revocación pueden basarse así en razones, relacionadas en particular con la apreciación de la oportunidad, desde el punto de vista del interés público, de llevar a término un procedimiento de licitación, habida cuenta, entre otras cosas, de la posible modificación del contexto económico o de las circunstancias de hecho, o incluso de las necesidades de la entidad adjudicadora de que se trata. Una decisión de ese tipo puede también motivarse por el nivel insuficiente de competencia, debido al hecho de que, al finalizar el procedimiento de adjudicación del contrato en cuestión, únicamente quedara un licitador idóneo para ejecutar dicho contrato».

En definitiva, este Tribunal considera que los argumentos aducidos por la recurrente sobre la no concurrencia de motivo que dé lugar al desistimiento, deben rechazarse debido a que desistir de una licitación convocada, es una facultad que le corresponde al órgano de contratación antes de la formalización del contrato, cuando concurren los supuestos legales previstos para ello, y porque concurren circunstancias técnicas para ello, que han sido debidamente justificadas. En todo caso, dado que prepondera las normas de ius cogens



sobre el cómputo de los plazos, la resolución de este recurso especial ha de ser de inadmisión.

Por todo lo anterior,

VISTOS los preceptos legales de aplicación,

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

Primero. Inadmitir el recurso interpuesto por D. J. C. H. G., actuando en nombre de Axa Seguros Generales S.A, de Seguros y Reaseguros (en adelante AXA) contra la Resolución de 24 de mayo de 2021 de la Dirección General de la Tesorería General de la Seguridad Social por la que se acuerda el desistimiento del procedimiento de adjudicación del expediente de licitación 2020/ASSEG, relativo al “*contrato de seguro de accidentes de trabajo y enfermedad profesional y seguro de responsabilidad civil para el personal de la TGSS*”; por resultar extemporáneo.

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 sanción prevista 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 de la Audiencia Nacional, 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 11.1 letra f) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.