



Recurso nº 359/2025

Resolución nº 576/2025

Sección 1ª

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

En Madrid, a 10 de abril de 2025.

VISTO el recurso interpuesto por D. J.M.R.P. en representación de MELODANA, S.L., contra el acuerdo por el que se impone la penalidad del artículo 150.2 de la LCSP en el procedimiento *“Servicios necesarios para la promoción del atractivo y la calidad de la formación profesional a través de la competición de Formación Profesional EuroSkills Herning 2025”*, con expediente referencia J240034A, convocado por el Ministerio de Educación, Formación Profesional y Deportes; el Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. Con fecha 27 de febrero de 2024 fue publicado en la Plataforma de Contratación del Sector Público el anuncio de licitación del procedimiento *“Servicios necesarios para la promoción del atractivo y la calidad de la formación profesional a través de la competición de Formación Profesional EuroSkills Herning 2025”*, expediente J240034A, convocado por el Ministerio de Educación, Formación Profesional y Deportes.

El valor estimado del contrato se fijó en 236.038,47 euros.

Esta actuación es financiada por el MINISTERIO DE EDUCACIÓN, FORMACIÓN PROFESIONAL Y DEPORTES y cofinanciada por el Fondo Social Europeo.

De los pliegos caben destacar las siguientes cláusulas:



-apartado 12 punto “G” PPT: *“la contratación de los traslados se efectuará con la empresa designada al efecto por la organización anfitriona de la competición”*.

Segundo. Transcurrido el plazo de presentación de ofertas, fueron finalmente admitidas al proceso de licitación dos licitadoras: TELECYL, S.A. y la recurrente, MELODANA, S.L.

Tercero. Seguido el procedimiento por sus trámites, en sesión de la Junta de Contratación celebrada el 29 de enero de 2025, la oferta presentada por la empresa MELODANA, S.L. obtuvo la mejor puntuación y se acordó requerir a la misma la documentación necesaria para la adjudicación del contrato, de acuerdo con lo establecido en el art. 150.2 de la LCSP, lo que se efectuó el 31 de enero de 2025 y en el que se apercibió de la aplicación de las consecuencias previstas en el citado artículo en caso de no cumplimiento.

Con fecha 4 de febrero MELODANA,S.L formula consulta sobre el apartado 12 punto “G” del PPT que señala que *“la contratación de los traslados se efectuará con la empresa designada al efecto por la organización anfitriona de la competición”*, que fue contestado por la Junta de Contratación en correo electrónico de fecha de 7 de febrero de 2025 en el cual exponía:*“(…) no cabe la posibilidad de que la empresa adjudicataria pueda realizar este servicio por medios propios o por subcontratación a una empresa distinta de la designada por la organización de la competición (...)”*, y se advirtió de las consecuencias de no cumplimentar el requerimiento efectuado.

MELODANA, S.L no remitió la documentación requerida.

La Junta de Contratación, en sesión celebrada el 19 de febrero de 2025, acordó tener por retirada la oferta presentada por MELODANA, S.L, por incumplimiento total del requerimiento de aportar la documentación prevista en el artículo 150.2 LCSP e imposición a dicha empresa de una penalidad por importe de 7.081,15€, equivalente a un 3 por ciento del presupuesto base de licitación, sin perjuicio de las medidas que en su caso se pudieran acordar a la vista del artículo 71.2 a) LCSP. Igualmente requirió a la siguiente clasificada la documentación prevista en el artículo 150.2 LCSP.



Cuarto. El 13 de marzo de 2025, la entidad recurrente presentó recurso especial en materia de contratación contra la citada resolución. En su recurso solicita del Tribunal que anule tal acuerdo en lo que respecta a la penalidad impuesta.

Quinto. Previo requerimiento y traslado del recurso de la Secretaría de este Tribunal al órgano de contratación, se recibió el expediente administrativo y el correspondiente informe de aquél, quien solicitó la desestimación al considerar correcta la multa impuesta.

Sexto. La Secretaría del Tribunal dio traslado del recurso a los restantes licitadores para que pudieran formular alegaciones, sin que ninguno haya hecho uso de su derecho.

Séptimo. Con fecha de 27 de marzo de 2025, la Secretaria General del Tribunal, por delegación de este, resuelve la concesión de la medida provisional consistente en suspender el procedimiento de imposición de penalidad, de conformidad con lo establecido en los artículos 49 y 56 de la LCSP, de forma que según lo establecido en el artículo 57.3 del mismo cuerpo legal, será la resolución del recurso la que acuerde el levantamiento de la medida adoptada.

Octavo. De conformidad con el Acuerdo de la Presidenta de este Tribunal, de 30 de marzo de 2022, por el que se adoptan medidas de organización dirigidas a garantizar el funcionamiento del Tribunal y, en particular, a agilizar la tramitación de los recursos especiales y reclamaciones, derivados de expedientes de contratación financiados con Fondos Europeos, este recurso se tramita con carácter preferente.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. El recurso se interpone ante este Tribunal, que es competente para resolverlo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 45 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP).

Segundo. En relación con el plazo para la interposición del recurso especial en materia de contratación, el 13 de marzo de 2025 la recurrente interpone recurso contra el acuerdo de 19 de febrero de 2025, notificado el 21 de febrero y leído en esa misma fecha, por lo que el recurso se ha presentado dentro del plazo establecido en el artículo 50.1 c) de la LCSP.



Tercero. El objeto del recurso es el acuerdo de imposición de penalidad de un contrato de servicios cuyo valor estimado es superior a cien mil euros. Respecto del contrato, este es susceptible de recurso especial de conformidad con lo establecido en el artículo 44.1 a) de la LCSP.

En cuanto al acto objeto de impugnación, hemos admitido el carácter recurrible de los actos de imposición de penalidades a través del recurso especial, ahora bien, también hemos señalado que esa regla de impugnabilidad de las actuaciones consistentes en la imposición de la penalidad debe ser precisada y modulada cuando lo que se combate es únicamente el acuerdo de imposición de la penalidad del 3% del presupuesto del contrato (por todas, en nuestra Resolución nº 528/2022).

En dicha resolución dijimos que *“de entre los actos contemplados como recurribles por el artículo 44.2 de la LCSP, solo es posible incardinar la imposición de la penalidad del 35 del presupuesto base de licitación en el supuesto contemplado en su apartado b).*

El artículo 44.2.b) de la LCSP, establece las exigencias que deben concurrir, para que un acto de trámite pueda ser objeto de recurso especial:

- *Tiene que ser un acto de trámite.*
- *Debe adoptarse dentro de un procedimiento de adjudicación.*
- *Y, reuniendo los dos requisitos anteriores ha de concurrir, al menos, uno de los siguientes requisitos:*
 - i) *Decidir directa o indirectamente sobre la adjudicación.*
 - ii) *Determinar la imposibilidad de continuar el procedimiento*
 - iii) *Producir indefensión.*
 - iv) *Producir un perjuicio irreparable a derechos o intereses legítimos”.*



Pues bien, en este supuesto, el acto de imposición de penalidad impugnado tiene la consideración de acto de trámite y se adopta dentro del procedimiento de adjudicación dictado tras ésta, si bien trae causa de lo dispuesto en el artículo 150.2 de la LCSP.

Reuniendo, por lo tanto, el acto impugnado los dos primeros requisitos comunes que exige el artículo 44.2 del citado texto legal, acto de trámite dictado dentro de un procedimiento de adjudicación, corresponde analizar, seguidamente, en qué supuesto de los antes señalados, en su caso, se podría encuadrar de entre los recogidos en su letra b) para determinar si se trata de un acto de trámite cualificado susceptible de recurso especial.

En primer lugar, el acto de imposición de penalidades no decide directa ni indirectamente sobre la adjudicación. No es, desde luego, una cuestión que tenga una directa relación causa-efecto con la decisión de adjudicar el contrato, pues se trata de una cuestión accesorio que va ligada a la retirada de la proposición o al incumplimiento del requerimiento del artículo 150.2 de la LCSP.

En segundo lugar, en principio, el acto que se impugna no causa indefensión al recurrente, ya que no se alega nada sobre el particular.

Por último, y descartados los otros dos supuestos anteriores, sólo restaría analizar si el acuerdo de imponer la penalidad puede producir un perjuicio irreparable a los derechos o intereses legítimos del recurrente.

En la Resolución 528/2023 señalamos que *“la redacción literal de la letra b) del artículo 44.2 de la LCSP permite concluir que no cualquier perjuicio a los derechos o intereses legítimos del recurrente tiene encaje legal, sino que dicho perjuicio debe tener además la consideración de irreparable.*

Ni la LCSP ni, en particular, el artículo 112.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, aplicable supletoriamente, definen qué ha de entenderse por perjuicio “irreparable”. Se trata de una cuestión que ha de invocarse y acreditarse en el propio recurso especial.



Cabe, en este punto, acudir a nuestra jurisprudencia constitucional la cual ha advertido que “(..) la acreditación de los perjuicios es carga del recurrente, quien debe precisar de modo concreto los que de la ejecución se deriven, así como justificar o argumentar razonadamente la irreparabilidad de los mismos. Los perjuicios irreparables deben ser reales, sin que sea posible alegar los futuros o hipotéticos o un simple temor; la pérdida de la finalidad del amparo no puede equipararse a la mayor o menor dificultad, molestia o incomodidad para el recurrente” (ATC 137/2017, de 16 de octubre, FJ 1, y las resoluciones allí citadas).

En consecuencia, siguiendo la línea doctrinal por este Tribunal en sus Resoluciones 1121/2019, de 7 de octubre, y 1662/2022, de 19 de noviembre, cabría admitir, en este caso, la impugnación del acto de trámite de imposición de penalidades, al amparo de lo dispuesto en el artículo 44.2 b) de la LCSP, siempre –claro está– que el licitador justifique, siquiera mínimamente, que se le ha ocasionado o se le puede ocasionar un perjuicio a sus derechos o intereses legítimos, de carácter de “irreparable”.

En esta misma línea nos hemos pronunciado en nuestra resolución de Pleno de este Tribunal nº 1474/2022, de 24 de noviembre de 2022:

“En ese sentido, este Tribunal ha admitido el recurso especial que impugna exclusivamente la imposición de penalidad, sin alcanzar al acuerdo de tener por retirada la oferta, con independencia de que formen parte del mismo acto administrativo o se trate de dos actos consecutivos.

En efecto, nuestras resoluciones 291/2022 y 1498/2022 admiten el recurso que impugna parcialmente el acto, que simultáneamente acuerda tener por retirada la oferta e imponer la penalidad, limitando a esta su alcance.

Asimismo, las resoluciones nº 864/2022, nº 107/2022, nº 539/2022 y las que en ellas se citan, admiten el recurso frente al acto de imposición de la penalidad sin que previamente lo haya sido el acto que acordaba tener por retirada la oferta, siempre y cuando se invoque —y acredite— por la parte actora que concurren los requisitos del artículo art.44.2 b) de la LCSP para considerarlo un acto de trámite cualificado.



Apurando el argumento y a futuro, este Tribunal ha de destacar cómo siendo ambos actos de trámite cualificados y recurribles ex artículo 44.2 b) de la LCSP, venimos diferenciando los requisitos que se deben reunir, en cada caso, para la admisión del recurso. Así, el dirigido contra el acto de tener por retirada la oferta es un acto de trámite cualificado per se, pues pone fin al procedimiento para el licitador afectado.

Por el contrario, cuando el recurso se interponga exclusivamente contra la imposición de la penalidad, sin siquiera motivarse en relación con el acuerdo de tener por retirada la oferta (a diferencia del supuesto de hecho que en esta Resolución se analiza), el recurrente habrá de alegar la existencia de perjuicios irreparables o, en su caso, indefensión”.

La recurrente señala que “es una pequeña empresa organizadora de eventos sencillos que carece de establecimiento propio. En el mes de julio del año 2024 ha presentado las cuentas anuales correspondientes al ejercicio 2023 (últimas cuentas presentadas) como resultado de las cuales se extrae un resultado de pérdidas y ganancias de 7.904,12 euros. (doc. núm.7) siendo por ello que el pago de la penalidad de 7.081,15 euros impuestos por la Junta de Contratación le ocasiona un perjuicio grave e irreparable que le llevaría a una situación de impago de las obligaciones económicas y financieras que le son propias”.

Por tanto, cabe entender que el acto recurrido es un acto de trámite cualificado, que determina la imposibilidad de continuar el procedimiento ni produce indefensión o perjuicio irreparable a derechos o intereses legítimos, por lo que se encuentra entre los actos de trámite susceptibles de recurso al amparo del artículo 44.2 b) de la LCSP.

Cuarto. La recurrente está legitimada de conformidad con lo dispuesto en el artículo 48.1 de la LCSP, al tratarse de una licitadora cuyos intereses legítimos se ven afectados por la resolución impugnada.

Quinto. En lo que se refiere al fondo del asunto, la recurrente alega en suma la improcedencia de la multa impuesta, al haberse acordado de manera automática, sin tener en cuenta las circunstancias del caso y que se trata de un “incumplimiento involuntario y carente de la gravedad que sí pudiera dar sentido a la imposición de una medida sancionadora tan grave como la impuesta”. Mantiene que el apartado 12.G del PPT le habría generado “dudas interpretativas en cuanto a la forma de prestación del servicio”, lo



cual habría tenido como resultado que “en el proceso de licitación que aquí nos ocupa, la licitadora no tenía cabal conocimiento de que parte de los servicios incluidos en la licitación debían ser subcontratados a una empresa que a su vez sería seleccionada por el ente organizador del evento, impidiendo así ab initio el control del coste del servicio por la licitadora”. Considera además que la resolución carece de la suficiente motivación.

Sexto. El órgano de contratación en el informe evacuado al efecto opone la vinculación de los licitadores a los Pliegos del contrato, que no fueron impugnados en su momento, así como la posibilidad de haber efectuado solicitud de aclaración antes de la presentación de la oferta. Añade que la imposición de penalidad es automática en este caso, pues estamos ante un incumplimiento total y no defectuoso, ya que no aportó ninguna documentación. Finalmente aduce la motivación suficiente de la resolución impugnada.

Séptimo. De acuerdo con lo anterior, debe entrarse a analizar el fondo de la cuestión planteada en el presente recurso. En concreto, si el acuerdo recurrido por el que se le impone la penalidad prevista en el artículo 150.2 de la LCSP es conforme a Derecho.

Debemos partir de lo dispuesto en el artículo 150.2 de la LCSP lo siguiente:

“Una vez aceptada la propuesta de la mesa por el órgano de contratación, los servicios correspondientes requerirán al licitador que haya presentado la mejor oferta, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 145 para que, dentro del plazo de diez días hábiles, a contar desde el siguiente a aquel en que hubiera recibido el requerimiento, presente la documentación justificativa de las circunstancias a las que se refieren las letras a) a c) del apartado 1 del artículo 140 si no se hubiera aportado con anterioridad, tanto del licitador como de aquellas otras empresas a cuyas capacidades se recurra, sin perjuicio de lo establecido en el segundo párrafo del apartado 3 del citado artículo; de disponer efectivamente de los medios que se hubiese comprometido a dedicar o adscribir a la ejecución del contrato conforme al artículo 76.2; y de haber constituido la garantía definitiva que sea procedente. Los correspondientes certificados podrán ser expedidos por medios electrónicos, informáticos o telemáticos, salvo que se establezca otra cosa en los pliegos.

De no cumplimentarse adecuadamente el requerimiento en el plazo señalado, se entenderá que el licitador ha retirado su oferta, procediéndose a exigirle el importe del 3



por ciento del presupuesto base de licitación, IVA excluido, en concepto de penalidad, que se hará efectivo en primer lugar contra la garantía provisional, si se hubiera constituido, sin perjuicio de lo establecido en la letra a) del apartado 2 del artículo 71. En el supuesto señalado en el párrafo anterior, se procederá a recabar la misma documentación al licitador siguiente, por el orden en que hayan quedado clasificadas las ofertas”.

A este respecto, en nuestra Resolución nº 1648/2022, de 29 de diciembre, en la que citamos nuestra Resolución de Pleno nº 1474/2022, de 24 de noviembre, se razonó sobre esta cuestión lo siguiente:

“Planteado el debate en estos términos, debemos comenzar señalando que la imposición de la penalidad prevista en el artículo 150.2 de la LCSP, solo debe operar automáticamente, cuando traiga causa de una decisión de exclusión fundada en alguno de los siguientes supuestos: retirada voluntaria e injustificada de la oferta, los supuestos denominados de autoexclusión en terminología acuñada por este Tribunal (Resolución 15/2022) y sin que proceda aplicar el art. 158.4 de la LCSP (Resolución nº 159/2022), aportación de documentación falsa (Resolución nº 202/2022) e incumplimiento total del requerimiento del art.150.2 de la LCSP. Fuera de dichos supuestos, la imposición no puede ser automática. En el resto de supuestos habrá de diferenciarse entre un incumplimiento grave del requerimiento imputable al licitador (vid Resolución nº 1043/2022 que analiza un incumplimiento por causa totalmente ajena al licitador) y su cumplimiento defectuoso o imperfecto, de forma que solo el primero activaría la doble consecuencia jurídica: retirada de la oferta e imposición de penalidad.

Aplicando la doctrina antes citada al caso que nos ocupa, es incontrovertido que la recurrente no atendió el requerimiento del artículo 150.2 de la LCSP en el plazo otorgado para ello, ni alegó razón alguna para dicho incumplimiento, por lo que procedía entender que el licitador había retirado su oferta, lo que no es cuestionado por la recurrente. Además, resulta evidente que el incumplimiento del requerimiento fue total, pues no presentó ningún tipo de documentación en el trámite del artículo 150.2 de la LCSP.

No obstante, la recurrente se opone a la imposición de la penalidad argumentando en sede de recurso que en el momento de presentar su oferta *“no tenía cabal conocimiento de que*



parte de los servicios incluidos en la licitación debías ser subcontratados a una empresa que a su vez sería seleccionada por el ente organizador del evento, impidiendo así ab initio el control del coste del servicio por la licitadora”.

De esta forma, la recurrente pretende justificar la retirada de su oferta lo que podría motivar que no se aplicara de manera automática la penalidad del artículo 150.2 de la LCSP.

Conviene recordar, como hemos dicho en numerosas ocasiones (por todas, nuestra Resolución nº 693/2023, de 30 de mayo), que *“hemos de partir del carácter preceptivo de unos pliegos que gozan de la eficacia de lex contractus y que, además, no han sido recurridos en tiempo y forma por las licitadoras afectadas, por lo que gozan además de las notas propias de la firmeza administrativa. Recordemos el valor vinculante de los Pliegos, auténtica lex contractus, con eficacia jurídica no sólo para la Administración convocante sino también para cualquier interesado en el procedimiento de licitación, con especial intensidad en las empresas licitadoras concurrentes”.*

Los pliegos, que constituyen la ley del contrato, son claros al respecto de la obligación de contratar los traslados con la empresa designada al efecto por la organización anfitriona de la competición (cláusula 12 G) del PPT), cláusula que, según alega ahora la recurrente, motivó la retirada de su oferta. Así, no son admisibles las razones aducidas sobre las dudas interpretativas que le generaba dicha cláusula, máxime cuando dichas dudas le surgen en el trámite del artículo 150.2 de la LCSP y su aclaración es lo que motiva la retirada de su oferta, poniéndose de manifiesto esta circunstancia en sede de recurso. Dichas alegaciones, así como las objeciones que en este momento formula contra la cláusula 12 G del PPT, resultan injustificadas, pues el licitador no efectuó ninguna consulta al respecto durante el plazo de presentación de ofertas, ni recurrió los pliegos en el plazo establecido, consintiéndolos al presentar su oferta.

En consecuencia, dado el incumplimiento total del trámite del artículo 150.2 de la LCSP y que no se considera justificada la retirada voluntaria de su oferta, resulta inevitable la imposición de la penalidad prevista en el citado artículo.

El recurso, conforme lo expuesto, ha de ser íntegramente desestimado.



Por todo lo anterior,

VISTOS los preceptos legales de aplicación,

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

Primero. Desestimar el recurso interpuesto por D. J.M.R.P. en representación de MELODANA, S.L., contra el acuerdo por el que se impone la penalidad del artículo 150.2 de la LCSP en el procedimiento “*Servicios necesarios para la promoción del atractivo y la calidad de la formación profesional a través de la competición de Formación Profesional EuroSkills Herning 2025*”, con expediente referencia J240034A, convocado por el Ministerio de Educación, Formación Profesional y Deportes.

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

Tercero. 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 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.

LA PRESIDENTA

LAS VOCALES