



VICEPRESIDENCIA
PRIMERA DEL GOBIERNO

MINISTERIO
DE HACIENDA

SUBSECRETARÍA

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL
DE RECURSOS CONTRACTUALES

Recurso nº 234/2026

Resolución nº 545/2026

Sección 1ª

RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL DE RECURSOS CONTRACTUALES

En Madrid, a 26 de marzo de 2026.

VISTO el recurso interpuesto por D. M.S.B. en nombre y representación de INYGES CONSULTORES, S.L. contra el acuerdo de la mesa de contratación por el que se tiene por retirada su oferta y se impone la penalidad del 3% del presupuesto base de licitación, en el procedimiento *“Contratación de servicios de control y vigilancia de las obras del proyecto de agrupación de vertidos y EDAR de Burguillos (Sevilla). desglosado nº2. EDAR de Burguillos”*, con expediente 05.341-0348/0611, convocado por la Secretaría de Estado de Medio Ambiente del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico; el Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. La Dirección General del Agua, actuando por delegación de la Secretaría de Estado de Medio Ambiente, se convocó la licitación del contrato servicio *“Contratación de servicios de control y vigilancia de las obras del proyecto de agrupación de vertidos y EDAR de Burguillos (Sevilla). desglosado nº2. EDAR de Burguillos”*, procedimiento abierto y tramitación ordinaria, con un valor estimado de 222.824,38 euros.

El anuncio y los pliegos de la licitación se publicaron el 16 de enero de 2025 en la Plataforma de Contratación del Sector Público. En la licitación se prevén criterios cualitativos cuya cuantificación depende de un juicio de valor y criterios automáticos y, dentro de estos últimos, con una puntuación máxima de 20 puntos se incluye el criterio *“experiencia adicional del responsable de los trabajos a pie de obra”*.

El contrato se rige por la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se trasponen 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), el Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (en adelante RGLCAP, en lo que haya de entenderse vigente de conformidad con la LCSP) y el Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público.

El contrato, de conformidad con el apartado 1.5 del Cuadro de Características del PCAP, se encuentra financiado con FEDER.

Segundo. De la tramitación correspondiente, y en lo que al recurso interesa, cabe destacar que en la sesión de 20 de marzo de 2025 se abrieron los sobres número 3 relativos a los criterios automáticos, constando, respecto del criterio *“experiencia adicional del responsable de los trabajos a pie de obra”* que la empresa INYGES CONSULTORES, S.L. (en lo sucesivo INYGES) ofertó 6 años. En dicha sesión, tras constatar que ninguna de las ofertas se encontraba incurso en presunción de anormalidad y clasificar las ofertas, la mesa de contratación acordó proponer la adjudicación del contrato de servicios de control y vigilancia de las obras del proyecto de agrupación de vertidos y EDAR de Burguillos (Sevilla). desglosado nº2. EDAR de Burguillos a INYGES, requiriéndole para que presentara la documentación prevista en los pliegos.

En el acta de la sesión de la mesa de contratación del 24 de abril de 2025 se indica que *“una vez verificada en la sesión la documentación presentada por INYGES CONSULTORES, S.L., los miembros de la Mesa Única de Contratación acuerdan por unanimidad solicitar subsanación para poder calificar como correcta dicha documentación”*.

En sesión de 22 de enero de 2026 la mesa de contratación acordó tener por retirada la oferta de INYGES al no haberse recibido la subsanación requerida:

“En sesión nº 15/2025, de 24 de abril de 2025, los miembros de la Mesa Única de Contratación acordaron por unanimidad solicitar subsanación para poder calificar como correcta la documentación presentada por INYGES CONSULTORES, S.L.

Revisada la documentación aportada, los miembros de la Mesa Única de Contratación constatan que, en virtud del artículo 150.2 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, el licitador ha retirado su oferta al no quedar acreditado el “Criterio 1: experiencia adicional del responsable de los trabajos a pie de obra” según el apartado 16.3.1.2 “Otros criterios” del Cuadro de Características que rige la licitación, conforme declaró en su oferta económica”.

Dicho acta fue publicada en la PLACSP el 5 de febrero. En la notificación a la recurrente, firmada el 5 de febrero, se hace constar el acuerdo adoptado por la mesa de contratación y que se procede a exigir el importe del 3 por ciento del presupuesto base de licitación. No consta la fecha en la que la notificación se envió y la fecha en la que la recurrente accedió a la misma. Según INYGES, el acuerdo fue notificado el 10 de febrero de 2026.

Tercero. Mediante escrito presentado el 13 de febrero de 2026 INYGES interpuso recurso especial contra el citado acuerdo de la mesa de contratación, de fecha 22 de enero de 2026 y contra la imposición de la penalidad del 3% del presupuesto base de licitación. Solicita que se declare no conforme a Derecho el acuerdo por el que se entiende retirada su oferta, se anule la imposición de la penalidad del 3% del presupuesto base de licitación y que se retrotraigan las actuaciones al momento anterior a la decisión impugnada para que se continúe con el procedimiento conforme a Derecho.

Cuarto. Se ha recibido el expediente y el informe al que hace referencia el artículo 56.2 de la LCSP.

Quinto. En la tramitación de este recurso, se han observado todos los trámites legal y reglamentariamente establecidos, esto es, lo prescrito por la LCSP y 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).

En especial, se ha concedido un plazo común de cinco días hábiles a los interesados para formular alegaciones, sin que se haya hecho uso del mismo.

Sexto. El 6 de marzo de 2026, la Secretaria General del Tribunal, por delegación de este, resuelve la concesión de la medida cautelar consistente en suspender el procedimiento de contratación y el procedimiento para la 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.

Este recurso se ha tramitado con preferencia y urgencia en esta sede por así venir exigido en el artículo 58.2 del Real Decreto –Ley 36/2020, de aplicación al contrato que nos ocupa, de conformidad con lo establecido en el artículo 2.2 del citado RD-ley.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. Este Tribunal es competente para conocer del presente recurso especial, de acuerdo con el artículo 45.1 de la LCSP.

Segundo. El presente contrato es susceptible de este recuso especial conforme al artículo 44.1.a) LCSP al tratarse de un contrato de servicios con un valor estimado superior a 100.000 euros licitado (222.824,38 €).

Respecto del acto objeto de recurso, como se ha indicado en el antecedente de hecho tercero el recurso se dirige contra el acuerdo de la mesa de contratación, por el que se tiene por retirada su oferta, y contra la imposición de la penalidad del 3% del presupuesto base de licitación, susceptibles de impugnación ex artículo 44.2 b) de la LCSP.

Tercero. La notificación del acuerdo de la mesa de contratación por el que se tiene por retirada la oferta del recurrente y se procede a exigir la penalidad del 3% del PBL, es de fecha 5 de febrero de 2026. Si bien no consta la fecha de envío ni la fecha en la que la recurrente accedió a su contenido, el recurso interpuesto el 13 de febrero de 2026 debe entenderse presentado dentro del plazo del plazo de 15 días hábiles que establece el artículo 50.1 c) de la LCSP.

Cuarto. La sociedad recurrente INYGES se encuentra legitimada para impugnar la resolución por la que se tuvo por retirada su oferta, ex artículo 48 de la LCSP.

Quinto. En el recurso sostiene INYGES haber acreditado la experiencia mínima de 16 años (los 10 años requeridos por el PCAP más los 6 adicionales ofertados en su proposición). Indica que los certificados presentados, trabajos incluidos en el CV, ya justifican 14 años, 2 meses y 18 días, correspondiendo a los años 2007-2024, ambos incluidos. Añade que, si se tiene en cuenta en el CV que durante los años 2003, 2004 y 2005 realizó trabajos de Dirección de varias obras hidráulicas, tendría tres años más de experiencia, un total de 17 años, que supera lo manifestado en la oferta. Currículo que, sostiene, debe entenderse bastante al no haber motivo alguno para dudar de la buena fe del firmante y, además, haber desaparecido la empresa PROSER al haber sido liquidada por su matriz, FCC. Añade que se comunicó que quedaba a disposición en caso de necesitar documentación o aclaraciones al respecto, sin recibir ninguna petición por la mesa hasta nueve meses después, que se recibió el acuerdo impugnado.

El órgano de contratación indica en su informe que INYGES acreditó de manera parcial e incompleta la experiencia adicional ofertada, de tal forma que solo se encuentran correctamente verificados y acreditados cuatro años, en lugar de los seis ofertados. Señala respecto de los tres años de experiencia acreditados con el CV firmado del trabajador, que *“no se debe admitir la acreditación de la experiencia por su sola inclusión en el currículum vitae firmado por el interesado sin ningún certificado que la acredite, la buena fe del firmante del C.V. por si sola no es suficiente para acreditar la experiencia. Además, a este respecto, hay que subrayar que de la experiencia en la empresa extinguida “PROSER” se ha acreditado correctamente un periodo de 60 meses, por lo tanto, no es excusa que no pueda acreditar la experiencia de los años 2003,2004 y 2005 por estar dicha empresa liquidada”*.

Sexto. De acuerdo con el punto 10.1.2 del PCAP los licitadores debían disponer de un personal con experiencia de 10 años *“en trabajos similares a los relacionados con el objeto del contrato (asistencia técnica a dirección de obras para el control y vigilancia de obras de saneamiento y depuración)”*.

Esta experiencia exigida como compromiso de adscripción de medios obligatorio podía incrementarse, de acuerdo con el apartado 16.3.1.2. del PCAP, en los siguientes términos:

“CRITERIO 1: EXPERIENCIA ADICIONAL DEL RESPONSABLE DE LOS TRABAJOS A PIE DE OBRA

La puntuación máxima será de veinte (20) puntos.

Se valorará la experiencia adicional del Ingeniero/a de Caminos, Canales y Puertos o Máster Universitario en Ingeniería de Caminos, Canales y Puertos o Titulado/a competente (MECES 3), adscrito al contrato con dedicación completa, cuando supere los 10 años de experiencia (requeridos como mínimo para su valoración) de la siguiente forma:

- Por cada año completo trabajado a partir de los 10 años exigidos para su valoración, ya sea en fase de control y seguimiento de obras de depuración de aguas residuales, ejecución de obras de saneamiento y depuración de aguas residuales: 4 puntos.

Cuando se requiera, las titulaciones académicas se acreditarán con copia compulsada de los títulos académicos oficiales.

Además, la experiencia se acreditará mediante currículum vitae debidamente firmado por el titular y certificados de buena ejecución de las empresas u organismos directores/promotores de los trabajos y, en caso de no ser nominativos será necesaria certificación emitida por parte de la empresa destinataria de los servicios sobre los trabajos prestados, acompañada de la Declaración responsable de la empresa licitadora, sobre los concretos trabajadores”.

Es precisamente esa experiencia adicional la que centra la discusión, pues INYGES consignó en el Anexo V de su oferta 6 años adicionales, obteniendo por ello los 20 puntos previstos en este criterio.

Partiendo de que no se discute que la recurrente acreditó 14 años de experiencia del responsable de los trabajos a pie de obra, esto es, los 10 años mínimos exigidos más 4 adicionales, la discrepancia queda limitada a si debe entenderse acreditada la experiencia de los tres años correspondientes al periodo 2003-2005, sustentada exclusivamente en el currículum vitae firmado por el trabajador.

Cuestión a la que debe responderse negativamente puesto que el pliego, que recordemos es ley del contrato y que vincula tanto a la administración como a los licitadores, establece expresamente que el curriculum sea acompañado por certificados de buena ejecución o, en caso de no ser nominativos, certificación emitida por el destinatario de los servicios prestados junto con una declaración responsable de la empresa licitadora.

Por tanto, a la vista de la documentación aportada es claro que no cabe admitir un documento unilateralmente elaborado por el interesado para tener por cierto un requisito que supone el 11% de la puntuación total (20 puntos de un total de 100 que suponen el 55% de la puntuación total, de acuerdo con el apartado 16.3 del PCAP).

En el mismo sentido dijimos en nuestra resolución nº 979/2025, de 2 de julio, donde consideramos inadecuado que se hubiese valorado un criterio de adjudicación que no había sido acreditado con la documentación requerida por los pliegos, sino con una declaración responsable:

“Esta declaración yerma de cualquier otro documento o ficha técnica y su aceptación por el órgano de contratación implica una infracción de la cláusula 10.1.2 del PCAP, a saber: “Anexo V “Otros criterios evaluables de forma automática”. Junto a dicho Anexo debidamente cumplimentado, los licitadores deberán incorporar a la Plataforma aquellos documentos técnicos que acrediten lo indicado”.

La ausencia de tales documentos técnicos que, además, pretenden ser sustituidos por la mera declaración del representante de la licitadora no aseguran que dichos criterios de adjudicación objetivos, letra C.1 y C.2 valorados a la adjudicataria estén debidamente acreditados, lo cual obliga a la estimación del recurso con anulación del acuerdo de adjudicación y a la retroacción del procedimiento de licitación al momento de la correcta valoración de las ofertas concurrentes” (El énfasis es del original).

Conforme con este precedente, en el presente caso hemos de concluir que el curriculum vitae que no sea acompañado de los documentos previstos en el pliego o, en caso de imposibilidad justificada, de otros equivalentes que objetivamente acrediten la prestación de servicios, resulta título insuficiente para acreditar la experiencia solicitada, lo que obliga a desestimar el recurso y confirmar la resolución impugnada.

Séptimo. Como segundo motivo se discute la concurrencia de los presupuestos del artículo 150.2 LCSP para imponer una penalidad del 3% dado que el requerimiento sí fue debidamente atendido.

Establece el art. 150.2 LCSP, en su segundo párrafo:

“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 la interpretación de este precepto hemos dicho en nuestra resolución de Pleno 1474/2022, de 24 de noviembre, que:

“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 n° 15/2022) y sin que proceda aplicar el art. 158.4 de la LCSP (Resolución n° 159/2022), aportación de documentación falsa (Resolución n° 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 n° 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”.

Doctrina completada en lo que respecta a los supuestos en los que debe entenderse producida la retirada voluntaria e injustificada de una oferta, en la resolución n.º 497/2024, de 18 de abril de 2024:

“Pues bien, la técnica de equiparar determinadas conductas a la retirada injustificada de la oferta se limita a incumplimientos totales de ciertas obligaciones, y si el requerimiento no se cumple, todo ello al fin de ejecutar la garantía por las causas citadas, por lo que en nuestro caso solo concurre cuando no se cumple en modo alguno lo requerido o no se constituye en modo alguno la garantía definitiva en el plazo señalado. Solo en tal caso, estaríamos ante incumplimientos de gravedad suficiente para afirmar que se ha retirado la oferta y procede la incautación y ejecución de la garantía provisional, pero no en otro caso, pues el efecto atribuido si se cumple defectuosamente lo requerido, ya no recaería sobre su no cumplimentación sino sobre su cumplimentación defectuosa, supuesto en el que no cabe afirmar retirada alguna de la oferta, y solo cabría, en buena técnica, excluir la oferta por incumplimiento del trámite, efecto gravísimo y perjudicial para el interés público ante una conducta de cumplimiento defectuoso no grave sin que previamente se dé la oportunidad, como se prevé en la Ley 39/2015, de subsanar el defecto u omisión cometido por el interesado en el trámite conferido.

[...]

De lo expuesto, no cabe sino considerar que, en nuestro caso, la no cumplimentación del requerimiento en plazo concedido solo se equipara a retirada de la oferta en caso de falta de cumplimentación del requerimiento, o de no constituir en modo alguno la garantía definitiva en el plazo concedido”.

Según informa el órgano de contratación “una vez que la Mesa de Contratación verifica que no se ha cumplimentado el requerimiento de la documentación, se presupone que la oferta ha quedado retirada y en virtud de ello, se acuerda efectuar la propuesta de adjudicación al siguiente licitador con mejor oferta. De esta manera, la imposición de la penalidad operaría de forma automática, sin que sea necesario que la Mesa se pronuncie expresamente ni acuerde nada al respecto”.

Conforme se ha expuesto, nuestra doctrina considera que la aplicación del 3% del presupuesto base de licitación no es automática para todo caso en el que el propuesto como adjudicatario, tras el trámite del artículo 150.2 de la LCSP, se considere que ha retirado su oferta. En concreto, en un caso como el presente en que el requerimiento fue

atendido, aunque lo fuera con documentación defectuosa que afectaba a la experiencia del compromiso de adscripción de medios ofertado, la oferta puede tenerse por retirada, a los efectos de excluir al licitador, pero no para imponerle, además, la penalidad del 3% del presupuesto base de licitación.

Procede, por tanto, estimar este segundo motivo del recurso, debiendo anularse la imposición de la penalidad del 3% del presupuesto base de licitación.

Por todo lo anterior,

VISTOS los preceptos legales de aplicación,

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

Primero. Estimar parcialmente el recurso interpuesto por D. M.S.B. en nombre y representación de INYGES CONSULTORES, S.L. contra el acuerdo de la mesa de contratación por el que se tiene por retirada su oferta y se impone la penalidad del 3% del presupuesto base de licitación, en el procedimiento “*Contratación de servicios de control y vigilancia de las obras del proyecto de agrupación de vertidos y EDAR de Burguillos (Sevilla). desglosado nº2. EDAR de Burguillos*”, con expediente 05.341-0348/0611, convocado por la Secretaría de Estado de Medio Ambiente del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, de conformidad con lo señalado en el fundamento de derecho séptimo.

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