



Recurso nº 1763/2025

Resolución nº 273/2026

Sección 1ª

RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL DE RECURSOS CONTRACTUALES

En Madrid, a 19 de febrero de 2026.

VISTO el recurso interpuesto por D. J.G.S en representación de NORMADAT, S.A., en impugnación de la resolución de fecha 8 de octubre de 2025 que acordó la imposición de penalidad, en la licitación convocada por la Confederación Hidrográfica del Guadiana para la contratación de la *“Asistencia técnica para la organización, mantenimiento y conservación/preservación del archivo general de dicha Confederación”*, este Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente Resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. La Confederación Hidrográfica del Guadiana ha tramitado el procedimiento para la contratación de la asistencia técnica para la organización, mantenimiento y conservación/preservación del archivo general (expediente 202500000004).

El contrato de servicios se encuentra sujeto a la 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 del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (en adelante LCSP).

El valor estimado asciende a 1.216.878,87 euros

Segundo. Tras la tramitación del procedimiento de licitación el recurrente fue propuesto como adjudicatario del contrato, tras lo cual presentó un escrito en el que decidía apartarse expresamente de la licitación, retirando la oferta, en el plazo del artículo 150.2 de la LCSP.



En dicho escrito manifestaba lo siguiente:

“Por medio del presente escrito, Normadat S.A. (NIF A-80465792), con domicilio social en la dirección arriba indicada, comunica la imposibilidad sobrevenida y ajena a la voluntad de la empresa de continuar con el proceso de adjudicación del expediente 202500000004, relativo al servicio “Asistencia técnica para la organización, mantenimiento y conservación/preservación del Archivo General de la Confederación Hidrográfica del Guadiana”, cuya adjudicación nos fue notificada mediante requerimiento de documentación enviado desde la Plataforma de Contratación del Sector Público el 17 de julio de 2025.

La causa que motiva esta comunicación es la imposibilidad de contar con el equipo de trabajo inicialmente previsto en nuestra oferta, lo que nos impide garantizar la adecuada ejecución del servicio en las condiciones y plazos establecidos en los pliegos de prescripciones técnicas.

En aplicación del principio de buena fe y con el fin de no afectar al normal desarrollo del procedimiento de contratación, trasladamos esta circunstancia con la mayor diligencia.

Lamentamos las molestias que esta circunstancia pueda ocasionar y agradecemos la confianza depositada en nuestra empresa.”

El órgano de contratación, mediante resolución de la Presidencia de la Confederación Hidrográfica del Guadiana de 8 de octubre de 2025, acordó la imposición de una penalidad del 3% del presupuesto base de licitación prevista en el párrafo segundo artículo 150.2 de la LCSP por retirada de la oferta.

Tercero. El escrito de recurso se presentó el día 29 de octubre de 2025. El recurrente dedica en primer lugar una buena parte de su recurso a justificar la procedencia del mismo, efectuando una serie de consideraciones en relación al carácter de acto recurrible mediante recurso especial de la resolución impugnada. Entiende que la resolución que impuso la penalidad es incardinable en el supuesto contemplado en el artículo 44.2.b) de la LCSP.

Seguidamente expone las razones sustantivas por las que a su juicio no procedía a la imposición de penalidad. Acudiendo a lo dispuesto en el artículo 158.2 LCSP para justificar que la retirada de la oferta era lícita, pues se había incumplido el plazo máximo para



efectuar la adjudicación. Que era, según el recurrente, de dos meses a contar desde la apertura de las proposiciones. Igualmente alega el recurrente falta de proporcionalidad en la penalidad impuesta.

Solicita la estimación del recurso y la anulación de la penalidad impuesta.

Cuarto. El órgano de contratación emitió informe con fecha de 31 de octubre de 2025. El órgano de contratación defiende la inadmisibilidad del recurso, por no poder ser objeto de recurso especial de acuerdo con el artículo 44 de la LCSP.

En segundo lugar y subsidiariamente, expone las razones de fondo por las que, a su juicio, no asiste la razón al recurrente y la penalidad impuesta es ajustada a derecho.

Quinto. La Secretaría del Tribunal dio traslado del recurso interpuesto a los restantes licitadores el día 13 de noviembre de 2025, otorgándoles un plazo de cinco días hábiles para que, si lo estimaran oportuno, formularan alegaciones, no habiendo hecho uso de su derecho.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. El recurso ha sido debidamente interpuesto ante este Tribunal, que es competente para su resolución de conformidad con lo dispuesto en el artículo 45 de la LCSP.

Segundo. El recurso ha sido interpuesto dentro del plazo de quince días hábiles señalado en el artículo 50 de la LCSP.

Tercero. El recurrente se encuentra legitimado para la interposición del recurso, pues su estimación le reportaría un beneficio directo consistente en anular la penalidad que le ha sido impuesto por el acto impugnado, lo cual resulta conforme a lo exigido en el artículo 48 de la LCSP.

Cuarto. La actuación impugnada se enmarca en la licitación de un contrato de servicios cuyo valor estimado supera el exigido en el artículo 44.1 a) de la LCSP, para acceso al recurso especial.

Igualmente, el acto es susceptible de recurso con base en el artículo 44.2 b) de la LCSP.

En efecto, conforme señalábamos en nuestra Resolución de Pleno 1474/2022, el acuerdo de imposición de penalidad en el marco de la licitación, cuando esta aún no ha finalizado, puede ser susceptible de recurso especial, cuando el recurrente alegue y mínimamente acredite que el acto le produce perjuicios de difícil o imposible reparación. A tal fin, el recurso desgrana la situación económico financiera de la recurrente y las consecuencias que en ella, a efectos de su agravamiento, provocaría la imposición de la penalidad, en lugar del beneficio que inicialmente la adjudicación le reportaría.

Atendido lo anterior, la actuación es susceptible de recurso.

Quinto. Entrando a resolver el fondo del asunto dos son los motivos de recurso: licitud de la retirada de la oferta en aplicación del artículo 158.2 de la LCSP y falta de proporcionalidad de la penalidad impuesta.

Entrando a resolver el primero de los motivos, la recurrente defiende que la retirada de la oferta es lícita y no permite imponer la penalidad que contempla el artículo 150.2 de la LCSP, al haber transcurrido dos meses desde la apertura de los sobres, lo cual señala se produjo el 28 de mayo de 2025, de forma que la retirada su oferta el 14 de agosto fue acorde a derecho.

El órgano de contratación cuestiona que sea ese el *dies a quo*, pues entiende que debe ser la fecha en la que se produce la apertura de las ofertas. En todo caso, defiende que dentro del plazo la recurrente realizó actos tendentes a la formalización del contrato, sin alegar el artículo 158 de la LCSP y que no es hasta la imposición de la penalidad, cuando defiende la licitud de la retirada de la oferta con base en el artículo 158 de la LCSP.

Planteado el debate en estos términos debemos partir de las fechas e hitos determinantes para resolver la cuestión, a la luz de la documentación obrante en el expediente administrativo:

- El 28 de mayo se produce la apertura de la documentación administrativa.
- El 4 de mayo se produce la apertura de la oferta técnica.



- El 17 de julio se propone como adjudicataria a la recurrente y ese mismo día se la requirió la presentación de la documentación necesaria para la adjudicación del contrato, aportándose parte de esta el 22 de julio de 2025.

- El 1 de agosto de 2025 se comunicó a NORMADAT que faltaba por aportar la acreditación del compromiso de adscripción de medios personales y materiales previstos como criterios de solvencia en los apartados 15.1.1. y 15.1.2 del cuadro de características del pliego de cláusulas administrativas particulares, así como que el 4 de agosto de 2025.

NORMADAT confirmó que procedería a recabar la documentación solicitada para continuar con la adjudicación del contrato a su favor.

- Finalmente, el 14 de agosto de 2025 NORMADAT presenta escrito por el que renuncia a la adjudicación del contrato a su favor.

Tras esta sucesión de hitos la primera cuestión suscitada es si la renuncia de NORMADAT se produce o no en plazo de dos meses señalado en el artículo 158.4 de la LCSP; más concretamente si el cómputo de este se inicia con la apertura de las proposiciones entendidas estas como oferta o la documentación administrativa.

Nuestra conclusión es que se inicia con la apertura de la oferta.

A dicha conclusión se llega, tras una interpretación literal del artículo 158 de la LCSP, sistemática en relación con el artículo 157 de la LCSP y teleológica.

En efecto, el artículo 158 de la LCSP parte de establecer un plazo diferente, quince días hábiles o dos meses, en función de que exista un único o varios criterios de adjudicación y para este segundo caso, el párrafo segundo del apartado segundo literalmente señala (el subrayado es nuestro):

"Si la proposición se contuviera en más de un sobre o archivo electrónico, de tal forma que estos deban abrirse en varios actos independientes, el plazo anterior se computará desde el primer acto de apertura del sobre o archivo electrónico que contenga una parte de la proposición."



Por otra parte, sistemáticamente el apartado primero del artículo 157 de la LCSP diferencia entre la documentación a que se refiere el artículo 140 de la LCSP (documentación administrativa) y la documentación que contiene la proposición, de forma que este término se refiere a oferta en contraposición a documentación administrativa.

A igual conclusión llegamos con base en una interpretación teleológica del precepto en cuestión, artículo 158 LCSP, pues la consecuencia que en él se establece (retirada de oferta sin penalización) es la consecuencia prevista por el ordenamiento jurídico ante un retraso imputable a la Administración contratante en el análisis y valoración de las ofertas y no de la documentación administrativa, cuyo estudio se realiza con posterioridad, con relación al propuesto como adjudicatario en el trámite del artículo 150.2 de la LCSP.

La ratio legis del artículo 158 de la LCSP es, por tanto, evitar el automatismo en la imposición de la penalidad prevista en el artículo 150.2 LCSP, al licitador que no cumplimenta en plazo el requerimiento del artículo 150.2 LCSP (incumplimiento que este Tribunal ha interpretado modulando su alcance en nuestra Resolución de Pleno nº 1474/2022), permitiéndole retirar su oferta, cuando hayan transcurrido los plazos del artículo 158 de la LCSP, sin haberse adjudicado el contrato.

Mutatis mutandi lo mismo sucede cuando el retraso se produce no en la adjudicación sino en la formalización del contrato.

En efecto, tal y como ha señalado el Tribunal Supremo Sala 3ª en sus recientes sentencias de 22 de enero de 2026 (Rec 2468/2023) y 25 de febrero de 2025 (REC, 6102/2021), la ratio legis de los apartados cuarto y quinto del artículo 153 de la LCSP, es asegurar el cumplimiento de las reglas de formalización del contrato, estableciendo las consecuencias en caso de no formalización del contrato en plazo, en función del responsable: el adjudicatario o la Administración contratante. Si la no formalización en plazo obedece a causas imputables al adjudicatario, procederá imponerle la penalidad del tres por ciento del presupuesto base de licitación, IVA excluido. Ahora bien, cuando la causa sea imputable a la Administración contratante esta deberá indemnizar al contratista en los daños y perjuicios que la demora le pudiera ocasionar



Volviendo al caso que nos ocupa, licitación con varios criterios de adjudicación, en el marco de la cual se produce la retirada de la oferta por el propuesto como adjudicatario, sin haber transcurrido dos meses desde la apertura de las proposiciones, esto es de los sobres que contienen la oferta, resulta de aplicación lo dispuesto en el artículo 150.2 de la LCSP, sin haber lugar a la aplicación del artículo 158 de la LCSP.

En definitiva, los argumentos anteriores conducen a desestimar el motivo de recurso, al no haber transcurrido el plazo habilitante para retirar la oferta por el propuesto como adjudicatario, considerando, en consecuencia, acorde a derecho la penalidad impuesta con base en el artículo 150.2 de la LCSP.

Sexto. En cuanto al segundo motivo de recurso, cuestiona el recurrente la falta de proporcionalidad de la penalidad impuesta, pues se le impone el 3% señalado en el artículo 150.2 de la LCSP.

El motivo debe ser igualmente desestimado, pues como señalábamos en la Resolución de Pleno nº 1474/2022, el importe de la penalidad es fijo y automático, dada la literalidad del artículo 150 de la LCSP, lo único posible de modular son las causas para su imposición pero no sus efectos:

“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.”



En el caso que nos ocupa, se trata de una autoexclusión, esto es retirada de oferta sin que proceda aplicar el artículo 158 de la LCSP, de forma que la consecuencia es la imposición de la penalidad en el 3% del presupuesto base de licitación, procediendo así desestimar también este segundo motivo de recurso.

Por todo lo anterior,

VISTOS los preceptos legales de aplicación,

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

Primero. Desestimar el recurso interpuesto por D. J.G.S en representación de NORMADAT, S.A., en impugnación de la resolución de fecha 8 de octubre de 2025 que acordó la imposición de penalidad, en la licitación convocada por la Confederación Hidrográfica del Guadiana para la contratación de la *“Asistencia técnica para la organización, mantenimiento y conservación/preservación del archivo general de dicha Confederación.”*

Segundo. Declarar que no se aprecia la concurrencia de temeridad o mala fe en la interposición del recurso.

Esta resolución es definitiva en 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 dos meses, a contar desde el día siguiente a la recepción de esta notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 11.1.f) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

LA PRESIDENTA

LAS VOCALES