



Recurso nº 2110/2025 Ciudad de Melilla 42/2025

Resolución nº 516/2026

Sección 2ª

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

En Madrid, a 19 de marzo de 2026.

VISTO el recurso interpuesto por D. H.E.B.M., en representación de PLAGUIMEL, S.L., contra el acuerdo de retirada de su proposición y la imposición de una penalidad por retirada injustificada de la oferta en el procedimiento de adjudicación del contrato de “*servicio de limpieza del campo de golf (lote 2)*” del expediente de contratación 86/2025/CMA, convocado por la Consejería de Hacienda de la Ciudad Autónoma de Melilla; el Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. La Consejería de Hacienda de la Ciudad Autónoma de Melilla, convocó licitación para contratar por procedimiento abierto y tramitación ordinaria el “*Servicio de Limpieza del Centro de Padel (lote 1), Campo de Golf (lote 2), Complejo Deportivo Álvarez Claro (lote 3), Pabellón de Deportes de Melilla Javier Imbroda Ortiz (lote 4), Pabellón Lázaro Fernández (lote 5), Complejo Deportivo Virgen de la Victoria (lote 6), Complejo Deportivo Juan Antonio Fernández (lote 7), Complejo Deportivo Universidad (lote 8)*”. El valor estimado del contrato se fijó en 1.802.360,96 euros. El contrato está dividido en lotes, siendo objeto de este recurso el acuerdo por el que se excluye a la mercantil recurrente del lote 2 (“*Servicio de limpieza del Campo de Golf*”).

Segundo. El anuncio de licitación fue publicado en la Plataforma de Contratación del Sector Público (PCSP) el 2 de junio de 2025. Transcurrido el plazo de presentación de ofertas, fueron finalmente admitidos al proceso de licitación cuatro licitadores para el lote 2, entre ellos la mercantil ahora recurrente.



Tercero. Seguido el procedimiento por sus trámites, y habiendo obtenido PLAGUIMEL, S.L. la máxima puntuación para la adjudicación del lote 2, con fecha 24 de octubre de 2025, el órgano de contratación, en cumplimiento de lo previsto en el art. 150.2 de 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 del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (en adelante LCSP), requirió a esta empresa para que en el plazo de 10 días aportase la documentación justificativa del cumplimiento de los requisitos exigidos para licitar.

No cumplimentado este trámite por la empresa propuesta adjudicataria, se tuvo su oferta por retirada, resolviendo el órgano de contratación acordar la retirada de la proposición de PLAGUIMEL, S.L. En el mismo acuerdo, se impuso al licitador la penalidad prevista en el art. 150.2 LCSP del 3 por ciento del presupuesto base de licitación. Su imposición se basa, según alega el órgano de contratación, en la doctrina de este Tribunal, transcribiéndose a estos efectos la resolución nº 1043/2022.

Cuarto. Contra dicho acuerdo se interpuso por PLAGUIMEL, S.L. recurso de alzada, que ha sido recalificado como recurso especial en materia de contratación.

Sostiene la recurrente que no está conforme con la imposición de la penalidad. En el período en el que debía atenderse el requerimiento efectuado por la Administración, D. H.E.B.M., administradora solidaria de la mercantil, se encontraba en situación de baja médica por enfermedad, debidamente acreditada, lo que imposibilitó materialmente realizar las actuaciones requeridas. Se adjuntaba al recurso el parte que acredita la baja médica, coincidente en el tiempo con el plazo otorgado para atender el requerimiento. Ello determina que la desatención al requerimiento no haya sido culpable, no siendo merecedora esta conducta de la penalidad impuesta, según se alega en el recurso.

Nada se argumenta en el recurso sobre la improcedencia de retirar su proposición, si bien en el suplico de su escrito de interposición, junto a la petición de que se tenga por presentado el recurso, se solicita se declare no imputable a la mercantil el incumplimiento y se deje sin efecto la penalización y que *“se revise, en su caso, la exclusión acordada por la Administración”*.



Quinto. Recibido en este Tribunal el expediente, el órgano de contratación acompañó el informe a que se refiere el art. 56.2 de la LCSP y 28.4 del Reglamento de los Procedimientos Especiales de Revisión de decisiones en materia contractual y de Organización del Tribunal Central de Recursos Contractuales (RPERMC).

En el informe presentado se solicita la íntegra desestimación del recurso interpuesto. Se argumenta que la adopción del acuerdo de retirada de la proposición y la imposición de la penalidad subsiguiente es indiscutible, al no haberse aportado la documentación requerida en el plazo concedido al efecto.

Respecto de la imposición de la penalidad, considera el órgano de contratación que la normativa es clara, siendo asimismo procedente su exigencia al amparo de la doctrina de este Tribunal. Al efecto, cita la resolución 1474/2022, de fecha 24 de noviembre de 2022, de un recurso interpuesto contra la imposición de penalidad por parte de la misma Administración. En dicha resolución se afirma que la imposición de penalidades no puede ser automática, si bien su imposición será ajustada a Derecho cuando derive de una decisión de exclusión fundada en alguno de los supuestos que en ella se recogen, entre los que cita el incumplimiento total del requerimiento, ocurrido en este supuesto. A ello añade que la mercantil tiene otro administrador solidario que, además, es el identificado como persona de contacto en el DEUC presentado por PLAGUIMEL, S.L. en el sobre que contiene la documentación administrativa, presentado para esta licitación.

Solicita, por lo expuesto, la íntegra desestimación del recurso interpuesto, al ser la imposición de penalidad ajustada a la norma.

Sexto. La Secretaría de este Tribunal, en fecha 9 de febrero de 2026, dio traslado del recurso interpuesto al resto de licitadores, otorgándoles un plazo de cinco días hábiles para que, si lo estimaran oportuno, formularan alegaciones; habiendo evacuado el trámite conferido la SOCIEDAD COOPERATIVA ESTOPIÑÁN S.L. Esta empresa alega que PLAGUIMEL, S.L. también ha sido excluida del lote 8, habiéndosele otorgado en este lote una segunda oportunidad para atender el requerimiento de documentación. Ante el reiterado incumplimiento, se le retiró del procedimiento, si bien no se ha impuesto en este lote penalidad alguna.



Alega que la empresa recurrente debe identificar, dado que ha sido apartada de dos lotes, el lote a que se refiere su recurso. Si fuera el lote 2 (único en que se le ha impuesto penalidad) la empresa alegante afirma que la resolución es ajustada a Derecho, por no ser válida la justificación de la falta de aportación de la documentación requerida en el trámite del artículo 150.2 LCSP.

Séptimo. La secretaria general de este Tribunal, por delegación de éste, teniendo en cuenta que el art. 56.3 de la LCSP permite al órgano revisor en cualquier fase del procedimiento adoptar de oficio la medida cautelar de suspensión previa audiencia al órgano de contratación autor del acto impugnado, acordó por resolución de 22 de enero de 2026, recabar audiencia del órgano de contratación, para que en el plazo de dos días hábiles manifestase su conformidad o su oposición a la posible adopción de oficio por el Tribunal de la medida cautelar de suspensión del procedimiento de contratación.

El órgano de contratación en sus alegaciones, habiendo quedado suficientemente motivada la procedencia de la resolución dictada y no constando solicitud expresa de suspensión cautelar, considera que procede salvaguardar el principio de eficacia en la tramitación de los procedimientos de contratación pública, evitando dilaciones indebidas que perjudiquen el interés general. En consecuencia, solicita que el procedimiento continúe su tramitación ordinaria sin que se adopte la medida cautelar de suspensión.

La secretaria general del Tribunal, evacuado el trámite de audiencia, con fecha 4 de febrero de 2026, acuerda suspender de oficio el lote 2 del procedimiento de contratación. Considera que los perjuicios que globalmente podrían derivarse para las partes en el procedimiento de licitación son superiores a los derivados de la suspensión cautelar del mismo hasta el momento en que se dicte la resolución del recurso, por lo que procede adoptar la citada medida de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 56.3 de la LCSP de forma que, según lo establecido en el artículo 57.3 de la LCSP, sea la resolución de este recurso la que acuerde el levantamiento de la medida adoptada.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. El presente recurso, que debe calificarse como especial en materia de contratación, se interpone ante este Tribunal que es competente para resolverlo de



conformidad con lo dispuesto en el artículo 46.2 de la LCSP, artículo 22.1.1º del Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos especiales de revisión de decisiones en materia contractual y de organización del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales y en el convenio suscrito entre el Ministerio de Hacienda y la Ciudad Autónoma de Melilla sobre atribución de competencias en materia de recursos contractuales de fecha 22 de octubre de 2020 (BOE de fecha 26 de octubre de 2020).

Segundo. El recurso se ha interpuesto dentro del plazo legalmente previsto.

Dispone el artículo 50 de la LCSP lo siguiente:

“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”.

En el supuesto objeto de este recurso, la resolución que acuerda la retirada de la proposición (incorrectamente denominada exclusión) de PLAGUIMEL, S.L. y la imposición de penalidad fue publicada en la PCSP y notificada a la recurrente el 18 de noviembre de 2025. Habiéndose interpuesto el presente recurso el 2 de diciembre de 2025, (se interpuso como recurso de alzada que fue posteriormente recalificado y tramitado como recurso especial en materia de contratación, al amparo de lo dispuesto en el artículo 115 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas) es claro que se ha presentado dentro del plazo de quince días hábiles a que se refiere el citado art. 50.1 c) de la LCSP.

Tercero. El recurso se interpone contra un acto de trámite cualificado, como es el acuerdo por el que se tiene por retirada la oferta del licitador, y se le impone la penalidad de un tres



por ciento del presupuesto base de licitación; acuerdo recurrible conforme lo dispuesto en el art. 44.2 b) de la LCSP:

“2. Podrán ser objeto del recurso las siguientes actuaciones:

a) Los actos de trámite adoptados en el procedimiento de adjudicación, siempre que estos decidan directa o indirectamente sobre la adjudicación, determinen la imposibilidad de continuar el procedimiento o produzcan indefensión o perjuicio irreparable a derechos o intereses legítimos. En todo caso se considerará que concurren las circunstancias anteriores en los actos de la mesa o del órgano de contratación por los que se acuerde la admisión o inadmisión de candidatos o licitadores, o la admisión o exclusión de ofertas, incluidas las ofertas que sean excluidas por resultar anormalmente bajas como consecuencia de la aplicación del artículo 149”.

Por lo demás, el contrato a que se refiere el acuerdo recurrido (contrato de servicios con un valor estimado superior a cien mil euros) está dentro de los contratos susceptibles de recurso especial. Conforme señala el artículo 44.1 a) de la LCSP:

“1. Serán susceptibles de recurso especial en materia de contratación, los actos y decisiones relacionados en el apartado 2 de este mismo artículo, cuando se refieran a los siguientes contratos que pretendan concertar las Administraciones Públicas o las restantes entidades que ostenten la condición de poderes adjudicadores:

a) Contratos de obras cuyo valor estimado sea superior a tres millones de euros, y de suministro y servicios, que tenga un valor estimado superior a cien mil euros”.

Luego el recurso se interpone contra un acuerdo y contratos susceptible de recurso especial en materia de contratación.

Cuarto. En lo que se refiere a la legitimación para recurrir, dispone el artículo 48 de la LCSP en su primer párrafo lo siguiente: *“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”.*



Habiendo interpuesto el recurso el licitador que, tras haber sido propuesto como adjudicatario en el proceso de contratación, se le ha retirado del procedimiento e impuesto, además, una penalidad; es claro que debe afirmarse su legitimación, pues la resolución que se adopte en este recurso afectará directamente a sus derechos e intereses legítimos.

Quinto. 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 tiene por retirada la oferta de PLAGUIMEL, S.L. y se le impone la penalidad prevista en el artículo 150.2 LCSP, es conforme a Derecho.

Nada argumenta la mercantil recurrente en su escrito de interposición en contra del acuerdo de exclusión, limitándose a alegar su falta de culpabilidad en la desatención del requerimiento a efectos de no ser merecedora de la penalidad impuesta. No siendo discutido que el requerimiento para aportar la documentación se ha incumplido por PLAGUIMEL, S.L., es claro que la retirada del procedimiento de contratación es debida y procedente.

Centrada así la cuestión litigiosa, debemos analizar la procedencia de la imposición de la penalidad acordada. Para ello, hemos de partir de lo dispuesto en el artículo 150.2 LCSP, que señala al efecto 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”.

En resolución de este Tribunal nº 1648/2022, de 29 de diciembre, con cita de la resolución 1474/2022, de 24 de noviembre, se señaló 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”.

Expuesta la normativa que rige en la materia y el criterio interpretativo reiterado de este Tribunal sobre los supuestos en que cabe imponer penalidad al licitador, debe analizarse si el licitador -en el supuesto ahora analizado- ha retirado voluntaria e injustificadamente su oferta mediante un incumplimiento total y/o grave del requerimiento a él imputable -lo que haría procedente la imposición de la penalidad prevista en el artículo 150.2 de la LCSP-



o si, por el contrario, el incumplimiento se debió a circunstancias que impiden calificar de negligente su conducta, o tiene origen en una presentación defectuosa o imperfecta de la documentación requerida para licitar y ser adjudicatario.

En el caso analizado, el licitador fue requerido, accediendo a la notificación del requerimiento de forma inmediata a su recepción. Recibido el requerimiento, y constando fehacientemente que la mercantil había accedido a su contenido, no fue en absoluto atendido, no presentando en el plazo otorgado ninguna documentación, sin que tampoco conste presentada una solicitud de ampliación de plazo por la situación de baja médica de su administrador, o se comunicara esta circunstancia para justificar el incumplimiento, poniéndolo en conocimiento del órgano de contratación. Tampoco se procedió a cumplimentar, aunque fuera de forma parcial e incompleta, el requerimiento de documentación.

Luego estamos ante un incumplimiento total del requerimiento. Para analizar si es imputable al licitador, debe valorarse la circunstancia alegada en el recurso. Se justifica este incumplimiento en que el administrador estaba de baja médica durante el plazo en que debió atenderse el requerimiento, lo que le imposibilitó cumplimentar el requerimiento y presentar la documentación solicitada. La baja médica consta acreditada documentalmente con el recurso.

Pues bien, es evidente que la circunstancia alegada no puede tener carácter exculpatório por varios motivos. El primero de ellos porque consta en el ROLECE que PLAGUIMEL S.L. no tiene uno, sino dos administradores solidarios. El segundo de ellos (K.E.B., A. consta además como persona de contacto en el DEUC (página 2) presentado en el sobre 1 por la empresa. A ello debe añadirse que la presentación de documentación no es un acto personalísimo que no pueda delegarse en un tercero, siendo además ilustrativo de la negligencia del licitador que no presentara, tras la recepción del requerimiento (que consta recibido y abierto de forma casi inmediata tras su envío) un escrito comunicando la circunstancia de la baja a los efectos de solicitar una ampliación de plazo o de intentar justificar la falta de presentación de la documentación, mostrando buena fe en el cumplimiento de sus obligaciones. Tampoco se intentó, aunque fuera de forma parcial o defectuosa, cumplir con el requerimiento presentando parte de la documentación solicitada.



La valoración conjunta de todas las circunstancias expuestas nos lleva a afirmar que ha habido un incumplimiento total del requerimiento y que dicho incumplimiento no está amparado en ninguna circunstancia exculpatoria que justifique esta actuación para negar la negligencia de PLAGUIMEL S.L.

La actuación de la empresa fue, por tanto, negligente, siendo merecedora de la imposición de la penalidad prevista en el artículo 150.2 LCSP ante un incumplimiento total y no justificado del requerimiento de aportación de documentación. El recurso, conforme lo expuesto, ha de ser 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. H.E.B.M., en representación de PLAGUIMEL, S.L., contra el acuerdo de retirada de su proposición y la imposición de una penalidad por retirada injustificada de la oferta en el procedimiento de adjudicación del contrato de “*servicio de limpieza del campo de golf (lote 2)*” del expediente de contratación 86/2025/CMA, convocado por la Consejería de Hacienda de la Ciudad Autónoma de Melilla.

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 del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, Ceuta y Melilla, en el plazo de dos meses, a contar desde el día siguiente al de la recepción de esta 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.

LA PRESIDENTA

LOS VOCALES