

GUÍA DIDÁCTICA

Imposición de penalidades

CONTENIDO

1. Marco legal y naturaleza
2. Principios rectores del régimen de penalidades
 - 2.1. Proporcionalidad
 - 2.2. Riesgo y ventura
 - 2.2.1. Exclusiones de responsabilidad
 - 2.3. Tipificación y determinación
3. Tipología de penalidades
 - 3.1. Cumplimiento defectuoso
 - 3.2. Incumplimiento parcial
 - 3.3. Demora en la ejecución
 - 3.4. Incumplimiento del concesionario
 - 3.5. Incumplimiento del requerimiento de documentación acreditativa
4. Procedimiento para la imposición de penalidades
 - 4.1. Cuestiones controvertidas y especialidades
 - 4.1.1. Incoación del procedimiento
 - 4.1.2. Caducidad
5. Efectos y alternativas
 - 5.1. Indemnización por daños y perjuicios
 - 5.2. Resolución del contrato
 - 5.3. Mecanismos positivos de cumplimiento contractual

1. Marco legal y naturaleza

La Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, en la **Subsección 3.ª** dedicada a la ejecución de los contratos e integrada dentro de la Sección 3ª, del Título I del Libro segundo — **artículos 192 a 203 de la LCSP**— recoge las normas que han de regir en la imposición de penalidades en materia de contratación pública.

Por su parte, tanto el Reglamento general de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas aprobado por Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre (en adelante, RGLCAP) como el Real Decreto 817/2009, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, completan el conjunto normativo de estas cláusulas.

La legitimación de su previsión nace del **principio de libertad de pactos** recogido en el **artículo 34 de la LCSP** y que habilita al órgano de contratación a incluir cualquier pacto, cláusula y condiciones, siempre que no sean contrarios al interés público, al ordenamiento jurídico y a los principios de buena administración.

Es por ello por lo **que los pliegos que rigen un contrato público podrán prever penalidades**, ahora bien, atendiendo a los límites fijados por el legislador que derivan, fundamentalmente, del respeto por el interés público y de la relación de causalidad que debe concurrir con la prestación realizada o a realizar con base en el contrato.

A pesar de disponer de un marco jurídico acotado dentro de los artículos referidos, esta facultad del órgano de contratación se encuadra dentro de las **prerrogativas administrativas** contenidas en el **artículo 190 de la LCSP**; una facultad exorbitante que constituye una excepción a la igualdad de partes en el contrato y que habilita al poder adjudicador a aplicarla de manera unilateral.

i IMPORTANTE

*Es preciso recordar que esta facultad **no constituye una manifestación del derecho sancionador**, sino que **tiene naturaleza contractual y constituye un medio de presión para asegurar el cumplimiento de las obligaciones del contrato.***

Para delimitar el alcance de su **naturaleza**, órganos jurisdiccionales como el Tribunal Supremo en su Sentencia de 21 de mayo de 2019 han manifestado su similitud **a una multa coercitiva** al declarar:

*«(...) Es punto común y pacífico que en lo sustantivo tales penalidades **no responden al ejercicio de una potestad sancionadora**, luego para su imposición no se sigue un procedimiento*

*específico de naturaleza sancionadora ni éste es aplicable supletoriamente. Al respecto **es jurisprudencia de esta Sala que responden al ejercicio de una facultad de coerción sobre el contratista para la correcta ejecución del contrato**, facultad que implica poderes de dirección, inspección y control que, en garantía del interés público, se atribuye a la Administración (cf. sentencia de esta Sala, Sección Quinta, de 6 de marzo de 1997, recurso de apelación 4318/1991).*

*Su naturaleza ciertamente **se acerca a la lógica de la multa coercitiva** como instrumento cuyo fin es forzar, mediante su reiteración, hasta lograr el cumplimiento de determinada obligación contractual (...).*

Así pues, las penalidades **conectan más con el incumplimiento que con el daño que se deriva**, aunque en ningún caso debería poderse pactar penalidades que funcionen como una opción para el contratista de pagar para liberarse del contrato. Deben entenderse como **un «estimulo» —de carácter negativo— añadido** para realizar adecuadamente la prestación convenida, evitando incurrir en esta obligación dineraria, convirtiéndose en una **garantía de cumplimiento**.

2. Principios rectores del régimen de penalidades

La naturaleza «contractual-coercitiva» de las penalidades no libera al órgano de contratación de observar determinados principios que actúan como auténticos límites materiales a su configuración y aplicación, en particular, cuando las penalidades se conectan con prerrogativas de interpretación y con decisiones inmediatamente ejecutivas.

En este marco, el legislador positiviza expresamente un principio cardinal: la **proporcionalidad**; tal como expresa el artículo 192.1 de la LCSP «*estas penalidades deberán ser proporcionales a la gravedad del incumplimiento...*» y articula un segundo eje estructural; el **riesgo y ventura**, que condiciona la imputación del incumplimiento y, por tanto, la procedencia misma de la penalidad.

2.1. Proporcionalidad

Como se ha indicado, la LCSP consagra de forma expresa la obligación de que las penalidades sean **proporcionales y** establece, además, **topes cuantitativos**: cada penalidad no podrá superar el **10%** del precio del contrato (IVA excluido) ni en conjunto, superar el **50%**.

Esta doble barrera tiene por objeto **salvaguardar la viabilidad del contrato**, impidiendo que el régimen de penalidades se transforme en una carga onerosa que comprometa el beneficio del

adjudicatario o precipite la resolución de la relación contractual.

i IMPORTANTE

*En ningún caso su aplicación debe romper el **equilibrio contractual** que obliga a una parte a dar un servicio y a la otra a pagar una contraprestación. Las penalidades tienen una función de «estímulo coercitivo» y pueden usarse **para corregir o exigir algún término del contrato, pero no para reemplazar el fin último del mismo.***

Por tanto, puede afirmarse que el principio de proporcionalidad opera, en estos supuestos, como una regla jurídica que cumple **tres funciones**:

1. **Limitar** la libertad de configuración en el pliego.
2. **Condicionar** la aplicación correcta de la penalidad.
3. **Evitar** que se incline exclusivamente hacia el castigo punitivo impidiendo cumplir la finalidad principal.

La relevancia jurídica de este principio no se agota con su previsión normativa, sino que **proyecta sus efectos** tanto **en la configuración** del régimen de penalidades en los pliegos del contrato, como en su aplicación concreta durante **la fase de ejecución**.

Desde la **óptica del diseño**, la proporcionalidad opera como **frontera a la libertad de configuración**.

El cómo no es ninguna novedad; la idea de que las penalidades deben estar vinculadas al objeto del contrato —*como tantas otras cláusulas*— ha sido asumida de forma constante por los tribunales administrativos de recursos contractuales en diversos casos como el analizado, a título de ejemplo, en la **Resolución del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, de 7 de marzo de 2024, núm. 173/2024** en la que, a raíz de la impugnación de unos pliegos por servicios aéreos, el Tribunal lleva a cabo un control de la proporcionalidad conectando varios elementos como: la vinculación del objeto del contrato, la gravedad del impacto sobre la prestación, la existencia de justificación en el expediente y el encaje con los topes cuantitativos.

✦ **NOTA PRÁCTICA**

Por tanto, deben descartarse sistemas de penalidades rígidos, indiferenciados o contruidos sobre supuestos genéricos que impidan, en la práctica, cualquier control real de proporcionalidad y desnaturalice la propia función de la penalidad como técnica de estímulo al cumplimiento.

En la **fase de ejecución**, la proporcionalidad se proyecta como **exigencia de motivación**.

Incluso existiendo previsión expresa en los pliegos, la imposición de una penalidad **no puede operar de forma automática**; el órgano de contratación debe **razonar** —*en el debido procedimiento*— **el incumplimiento apreciado y explicar por qué la penalidad es la respuesta adecuada** o preferible frente a otras reacciones previstas en la LCSP, como la resolución o la reclamación de daños y perjuicios.

2.2. Riesgo y ventura

El riesgo y ventura constituye el punto de partida de la ejecución contractual de la LCSP tal como apunta el legislador con precisión en el artículo 197 de la LCSP:

«La ejecución del contrato se realizará a riesgo y ventura del contratista, sin perjuicio de lo establecido para el contrato de obras en el artículo 239».

Este principio **no significa que el contratista responda incondicionalmente** de cualquier resultado adverso; sí implica, no obstante, que **asume los riesgos ordinarios inherentes a la ejecución** del contrato y a los de su organización empresarial, como costes, medios, rendimiento o incidentes imprevisibles.

Desde una **perspectiva doctrinal** consolidada, el principio de riesgo y ventura ha sido delimitado con claridad por el Consejo de Estado, cuya doctrina es asumida y sistematizada por el Informe de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado de 18 de julio de 2023 (Informe 13/2023) que recuerda:

«El contratista asume, con carácter general, las consecuencias derivadas de todos los riesgos, salvo en aquellos casos en que el ordenamiento jurídico prevea la cooperación, a estos efectos, de la propia Administración contratante (caso, por ejemplo, de la fuerza mayor, de la

revisión de precios o de la doctrina del riesgo imprevisible) con el objeto de restaurar el equilibrio de la relación contractual».

Jurisprudencia reciente, por su parte, también ha hecho análisis de este principio en situaciones como, por ejemplo, la **demora en la ejecución del contrato**.

La Sentencia de la Audiencia Nacional de 5 de mayo de 2025 (Rec. 87/2023) resulta ilustrativa en tanto la Sala concluye que **determinadas condiciones** climatológicas adversas **forman parte del riesgo y ventura y no constituyen, por sí solas, una causa de exoneración de responsabilidad por retrasos en la ejecución**, en la medida en que se trata de contingencias propias de la actividad y razonablemente previsibles en el contexto del contrato.

✦ **NOTA PRÁCTICA**

*En materia de penalidades, la consecuencia de aplicar este principio es inmediata: **la penalidad presupone el incumplimiento imputable**.*

En otras palabras, el riesgo y ventura no implica responsabilidad objetiva, pero opera como criterio de asignación de riesgos y la penalidad es, a su vez, una consecuencia ligada a la causa imputable.

*En estos casos, **el principio de riesgo y ventura impide que el contratista traslade a la administración las consecuencias que el legislador le obliga a asumir**.*

Ahora bien, el propio sistema legal introduce **límites a este principio** que resultan determinantes para aplicar un régimen de penalidades.

2.2.1. Exclusiones de responsabilidad

La relación de causalidad entre el incumplimiento y la conducta del contratista queda exonerada **cuando el resultado negativo es consecuencia de acontecimientos ajenos al ámbito del riesgo contractual asumido**, de tal modo que un eventual retraso o cumplimiento defectuoso no puede reputarse imputable al empresario. Solo en estos supuestos, entendidos como **fuerza mayor**, **se excluye la procedencia de penalidades**.

Ahora bien, las causas deben ser fortuitas y tal como señala el Tribunal Supremo en la Sentencia de 21 de diciembre de 2007 (Rec. 10262/2004), **ambas partes asumen la carga probatoria**, en la medida en que:

[...] «la administración [...] debe probar la existencia de una **situación objetiva de incumplimiento** por parte del contratista. Por su parte el contratista deberá acreditar **la existencia de una causa exoneradora de su responsabilidad**».

Para intentar delimitar el concepto de «fortuito» resulta ilustrativa, entre otras, la [Resolución del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales de 27 de octubre de 2022, Núm.1351/2022](#) en la que el Central expone:

«El **caso fortuito** es una de las circunstancias de hecho que pueden exonerar de culpabilidad (...). Lo constituyen aquellos **hechos que son imprevisibles y, por tanto, inevitables** teniendo en cuenta el momento en que se producen. En el caso de que se hubieran previsto, hubiesen resultado inevitables; no obstante, **son previsibles en términos generales o abstractos, puesto que forman parte del riesgo de la situación del deudor**. Se trata, en definitiva, de un acontecimiento de procedencia interna que no puede imputarse al deudor; por lo tanto, está más allá del concepto amplio de culpa o culpa lata».

Por su parte, en términos más exactos —que no exhaustivos—, el **artículo 239 de la LCSP**, no sin reiterar la objetividad del incumplimiento al advertir «*siempre que no exista actuación imprudente por parte del contratista*» contempla de forma expresa **tres supuestos de fuerza mayor**:

- a. Los incendios causados por la electricidad atmosférica.
- b. Los fenómenos naturales de efectos catastróficos, como maremotos, terremotos, erupciones volcánicas, movimientos del terreno, temporales marítimos, inundaciones u otros semejantes.
- c. Los destrozos ocasionados violentamente en tiempo de guerra, robos tumultuosos o alteraciones graves del orden público.

 **EJEMPLO**

*En este ámbito, resulta de interés la ya citada **Sentencia de la Audiencia Nacional de 5 de mayo de 2025 (Rec. 87/2023)**.*

Como se ha señalado, dicha resolución encuadra las condiciones meteorológicas adversas dentro del principio de riesgo y ventura asumido por el contratista. Sin embargo, en sentido contrario, excluye la procedencia de penalidades cuando el retraso en la ejecución lo provocan realidades geotécnicas imprevistas.

La Audiencia subraya la distinta naturaleza de las circunstancias concurrentes, en la medida en que las condiciones meteorológicas adversas, aun siendo inciertas, constituyen un riesgo previsible e inherente a la ejecución de la obra, y, por tanto, susceptible de ser razonablemente contemplado por el contratista.

Por el contrario, las realidades geotécnicas imprevistas responden a cuestiones que no resultan anticipables mediante los estudios previos ordinarios, constituyendo así «hechos objetivos fuera del control de la organización del contratista».

En consecuencia, tales circunstancias no pueden ser imputadas al contratista ni integrarse en el riesgo y ventura que asume, lo que justifica la exclusión de penalidades en estos supuestos.

2.3. Tipificación y determinación

La proporcionalidad y el riesgo y ventura solo pueden operar con sentido jurídico si, previamente, el régimen de penalidades está debidamente tipificado. Esto es, si el pliego identifica con precisión las conductas u omisiones que activan la penalidad y fija criterios de graduación mínimamente objetivables.

En términos prácticos, **la tipificación cumple una doble función:**

- Garantiza la **seguridad jurídica del contratista**, por cuanto lo hace conocedor del «precio a pagar» por incumplimiento y,
- Hace posible el **control de proporcionalidad** —relación entre gravedad del incumplimiento y cuantía— **y de imputabilidad** —si el hecho cae dentro o fuera del ámbito del riesgo asumido—.

✦ **NOTA PRÁCTICA**

Cuando un pliego describe el presupuesto de la penalidad con fórmulas excesivamente genéricas o sin umbrales verificables, la penalidad deja de ser un remedio contractual reglado y pasa a depender, en la práctica, de apreciaciones ad hoc incompatibles con un sistema que exige imputación y medición del incumplimiento.

Esta exigencia de determinación no es una construcción teórica aislada, sino una línea reconocible tanto en doctrina consultiva como en tribunales administrativos.

La Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón, en el informe 8/2018, de 11 de abril, apuntó que nos hallamos ante «*infracciones y sanciones previstas expresa y explícitamente en un Pliego*», destacando que **su fuente de legitimidad no es una tipicidad legal sancionadora, sino la previsión contractual clara y cognoscible.**

En paralelo, los tribunales de recursos contractuales han vinculado la invalidez de ciertas cláusulas no solo a la cuantía sino a la falta de precisión en la tipificación y ausencia de criterios de graduación advirtiendo de los riesgos de una configuración «excesivamente genérica».

i IMPORTANTE

*La tipificación no es tanto un tercer principio, sino el presupuesto lógico que permite articular los otros dos, pues, **sin conductas delimitadas y graduables la proporcionalidad se vuelve incontrolable** y **sin presupuestos de hecho definidos** suficientemente, **el principio de riesgo y ventura pierde su función delimitadora de la imputabilidad**, dificultando separar lo que es atribuible al contratista de los que pertenece a contingencias externas.*

3. Tipología de penalidades

La LCSP recoge distintas tipologías de imposición de penalidades en función de la infracción cometida durante la ejecución de los contratos. No obstante, estas no aparecen expresamente diferenciadas en un artículo concreto, sino que a lo largo de la norma existen múltiples alusiones a las mismas.

3.1. Cumplimiento defectuoso

El legislador contractual señala, de forma explícita en su artículo 210, que «*el contrato **se entenderá cumplido por el contratista cuando este haya realizado, de acuerdo con los términos del mismo y a satisfacción de la Administración, la totalidad de la prestación***».

Bajo esta premisa, este tipo de penalidades se activan cuando, cumpliéndose en términos generales el objeto del contrato, hay determinados elementos sustanciales que no se alcanzan en su extensión.

En la LCSP aparecen recogidas las siguientes modalidades de cumplimiento defectuoso:

1. **Incumplimiento de las condiciones pactadas.** El artículo 122.3 de la LCSP, en relación con el artículo 192.1 de la misma ley, establece la imposición de penalidades por cumplimiento defectuoso de la prestación cuando afecte a características de la misma, en especial si estas se han tenido en cuenta para definir los criterios de adjudicación.
2. **Incumplimiento de los compromisos relativos a los medios necesarios para la ejecución del contrato.** El artículo 76.2 de la LCSP prevé penalidades en caso de incumplimiento de los compromisos de dedicar o adscribir a la ejecución del contrato los medios personales o materiales suficientes para ello.

★ **NOTA PRÁCTICA**

Como norma general, la empresa dedicará a la ejecución de los contratos el personal necesario y con las competencias necesarias para ello, —máxime en contratos específicos por las especiales titulaciones que ha de disponer el personal que los ejecute— siendo esta una cuestión de ámbito privado entre la relación de la empresa y sus propios trabajadores.

No obstante lo anterior, el artículo 76 de la LCSP habilita a los órganos de contratación a exigir en los pliegos el compromiso de los licitadores o candidatos de adscribir a la ejecución del contrato determinados medios personales o materiales. Estos compromisos, que se integrarán en el contrato, tendrán atribuido el carácter de obligaciones esenciales y como tales, las entidades contratantes ostentan la potestad de imponer las penalidades correspondientes al contratista en caso de incumplirlas.

3. **Incumplimiento de las condiciones especiales de ejecución.** En sentido similar a la anterior, el artículo 202 de la LCSP dispone penalidades por incumplimiento de las condiciones especiales relativas a la ejecución del contrato que se establezcan en el pliego de cláusulas administrativas particulares.

Con la Directiva 2014/24/UE del Parlamento europeo y del Consejo de 26 de febrero de 2014 se abrió la puerta a la denominada **contratación estratégica** y surgieron las denominadas **condiciones especiales de ejecución**.

Es por ello que el artículo 202 de la LCSP, establece la **obligatoriedad** de incluir, al menos, uno de estos requisitos en los pliegos de cláusulas administrativas particulares y en consecuencia, recoge la **posibilidad de establecer penalidades en los pliegos** conforme a lo previsto en el artículo 192.1 de la LCSP, para el caso de incumplimiento de las mismas.

4. **Incumplimiento de los requisitos de subrogación y de las obligaciones medioambientales y socio-laborales.** De acuerdo con lo establecido en el artículo 130 de la LCSP, el pliego de cláusulas administrativas particulares contemplará necesariamente la imposición de penalidades al contratista dentro de los límites establecidos en el artículo 192 de la LCSP para el supuesto de **incumplimiento de las condiciones de subrogación en contratos de trabajo**.

Por otro lado, el artículo 201 de la LCSP regula la obligación de garantizar que en la ejecución de los contratos los contratistas cumplen las **obligaciones aplicables en materia medioambiental, social o laboral**, imponiendo penalidades en caso contrario.

✦ **NOTA PRÁCTICA**

*En definitiva, son aquellos supuestos en lo que **la prestación existe, pero no respeta lo convenido** lo que hace inviable alcanzar los estándares esperados.*

3.2. Incumplimiento parcial

Cuando el contratista, por causas imputables al mismo, hubiere **incumplido parcialmente la ejecución** de las prestaciones definidas en el contrato, la Administración podrá optar, atendidas las circunstancias del caso, por la **imposición de las penalidades**, tal y como recoge el artículo 192.2 de la LCSP, siempre que estas vengán previstas en los pliegos.

✦ **NOTA PRÁCTICA**

*En estos casos **hay partes del contrato que, entendiéndose esenciales, directamente se han omitido**. En los supuestos incumplimiento parcial no puede entenderse cumplida la totalidad de lo convenido.*

i IMPORTANTE

El incumplimiento parcial del contrato no determina necesariamente la imposición de penalidades. La LCSP permite, en estos supuestos, que la Administración impulse la resolución del contrato, en función de las circunstancias de cada caso concreto.

3.3. Demora en la ejecución

Los contratos administrativos obligan al contratista a cumplir el contrato dentro del plazo fijado para la realización del mismo, así como de los plazos parciales señalados para su ejecución sucesiva, de acuerdo con lo regulado en el artículo 193.1 de la LCSP.

✦ NOTA PRÁCTICA

*El contratista incurre en mora por el **mero transcurso del plazo sin haber cumplido, sin que sea necesario que la Administración reclame el cumplimiento.***

De acuerdo con el apartado 3 del mencionado artículo 193 de la LCSP, es requisito indispensable para la imposición de penalidades **la acreditación de demora culpable**. Acreditar la culpa es fundamental para fijar los efectos de una resolución de una y otra naturaleza. Se debe probar la existencia de una situación objetiva de demora por parte del contratista. Sin embargo, el contratista podrá acreditar la existencia de una causa exoneradora de su responsabilidad.

A este respecto, el artículo 29.3 de la LCPS permite:

*«3. Cuando **se produzca demora en la ejecución de la prestación** por parte del empresario, el órgano de contratación podrá **conceder una ampliación del plazo de ejecución, sin perjuicio de las penalidades que en su caso procedan**, resultando aplicables en el caso de los contratos administrativos lo previsto en los artículos 192 y siguientes de esta Ley».*

Asimismo, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de C. Valenciana de 28 de junio de 2024, Res. 416/2024 (Rec. 160/2023) manifiesta lo siguiente:

*«La legislación señala a la hora de imponer penalidades dos elementos a tener en cuenta: (1) imponer la penalidad "atendidas las circunstancias del caso" (art. 193.3 de la Ley 9/2017) (2) **por causa imputable al mismo** (art. 193.3) (3) proporcionalidad a la gravedad (art. 192.1).»*

En contraposición, si se produce un **incumplimiento de plazo no imputable al contratista**, este tiene derecho a que se le otorgue un **reajuste del plazo del contrato** sin la posterior imposición de penalidades.

La Administración **podrá también imponer penalidades por incumplimiento del contratista de los plazos parciales**, cuando se hubiese previsto en el pliego de cláusulas administrativas particulares o cuando la demora en el cumplimiento de aquellos haga presumir razonablemente la imposibilidad de cumplir el plazo total.

Como **particularidad** de esta modalidad, cada vez que las penalidades por demora **alcancen un múltiplo del 5% del precio del contrato, IVA excluido, el órgano de contratación estará facultado para proceder a la resolución del mismo o acordar la continuidad de su ejecución con imposición de nuevas penalidades.**

✦ **NOTA PRÁCTICA**

Las penalidades por demora pueden acumularse a las previstas para el caso de cumplimiento defectuoso, incumplimiento de compromiso de medios e incumplimiento de condiciones esenciales de ejecución.

*Sin embargo, el 193 de la LCSP, no solo establece las penalidades como consecuencia de la demora en la ejecución del contrato, sino que habilita a la administración bien a **resolver el contrato, o a imponer penalidades**, en atención a las circunstancias de cada caso.*

3.4. Incumplimiento del concesionario

El marco aplicable a la imposición de penalidades en el régimen concesional se encuentra regulado en el artículo 264 de la LCSP para las concesiones de obras y en el artículo 293 para las concesiones de servicios.

Dichas penalidades resultan de aplicación en caso de incumplimiento, total o parcial, de las obligaciones asumidas por el concesionario durante el periodo que dure la concesión.

En concreto, la LCSP señala como actuaciones penalizables:

*«El **incumplimiento total o parcial** por el concesionario de las prohibiciones establecidas en esta Ley, la **omisión de actuaciones que fueran obligatorias** conforme a ella y, en particular, el **incumplimiento de los plazos para la ejecución** de las obras, la **negligencia en el cumplimiento de sus deberes de uso, policía y conservación** de la obra pública, la*

interrupción injustificada total o parcial de su utilización, y el **cobro al usuario de cantidades superiores** a las legalmente autorizadas».

✦ **NOTA PRÁCTICA**

Respecto a las concesiones de servicios, el artículo 293 de la LCSP remite al régimen jurídico previsto para las concesiones de obras en el artículo 264 LCSP, siempre que resulte compatible con la naturaleza de la concesión de servicios.

i **IMPORTANTE**

La LCSP fija el límite máximo de las penalidades a imponer al concesionario del siguiente modo:

- **10%** del presupuesto total de la obra, **durante su fase de construcción.**
- **20%** de los ingresos obtenidos por la explotación de la obra pública durante el año anterior, **en fase de explotación.**

Los límites establecidos para las penalizaciones serán los anteriores siempre que el daño causado no supere la cuantía máxima fijada en los mismos. Si la cuantía del **daño causado es superior a la penalización máxima** mencionada, **se ampliará el límite hasta el valor del daño causado.**

En lo relativo a **la fase de ejecución de la obra**, por remisión expresa en el apartado 5 del artículo 264, el régimen de penalidades a imponer al concesionario será el establecido en el artículo 192 de la Ley, es decir, **se impondrán con arreglo a lo previsto para el incumplimiento parcial o cumplimiento defectuoso.**

i IMPORTANTE

Como particularidad propia de este régimen de penalidades, los incumplimientos **calificados como graves** podrán determinar, además, **la resolución de la concesión o el secuestro temporal** de la misma en los términos previstos en el correspondiente pliego.

Asimismo, se dispone la **posibilidad adicional de imponer multas coercitivas** cuando el concesionario persista en el incumplimiento de sus obligaciones, siempre que hubiera sido requerido previamente y no las hubiera cumplido en el plazo fijado.

En consecuencia, a diferencia de lo que sucede en las demás modalidades de penalidad, cuando se trate de un incumplimiento grave por parte del concesionario, **cabe la posibilidad de que la imposición de penalidades concorra simultáneamente con la resolución del contrato.**

3.5. Incumplimiento del requerimiento de documentación acreditativa

La LCSP, en su artículo 150.2, contempla otra modalidad de penalidad **aplicable en el marco de la adjudicación de contratos.**

Como establece el citado precepto, el **licitador que haya presentado la mejor oferta deberá entregar la documentación requerida** en el plazo de 10 días hábiles, a contar desde el siguiente a aquel en que hubiera recibido el requerimiento.

No obstante, **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.

✦ **NOTA PRÁCTICA**

En **recientes pronunciamientos doctrinales**, véase la *Resolución del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales del 26 de marzo de 2026, Núm. 545/2026*, se advierte que la *cumplimentación inadecuada de la documentación constituye un motivo de exclusión del licitador, pero **no la automática imposición de dicha penalidad.***

Para entender que procede aplicar la penalidad del 3% por retirada de la oferta, habrá que tenerse en cuenta los siguientes aspectos:

- *El incumplimiento en la presentación de la documentación requerida en el artículo 150.2 de la LCSP deberá ser **grave, claro y doloso.***
- *Por el contrario, **la cumplimentación defectuosa, ya sea por ser entregada fuera de plazo o incompleta**, no deberá ser considerada, por sí sola, como motivo para la imposición de penalidad.*

A diferencia del resto de penalidades que pueden imponerse —las cuales deben estar expresamente previstas en el pliego de cláusulas administrativas—, la contemplada en el artículo 150.2 de la LCSP opera directamente en virtud de la aplicación de la norma legal y trae causa directa de la misma. En consecuencia, **no es necesario que dicha penalidad figure de forma expresa en el pliego**, ya que el órgano de contratación puede recurrir a ella directamente.

A este respecto se pronuncia la *Consulta de la Oficina Central de Contratación de Castilla-La Mancha del 1 de enero de 2024, Núm. 68/2024* del siguiente modo:

*Así pues, la propia norma establece un supuesto: no cumplimentarse adecuadamente el requerimiento en el plazo señalado, y prevé una consecuencia para ello: exigirle el importe del 3 por ciento del presupuesto base de licitación, IVA excluido. Esta consecuencia, por tanto, **opera en virtud de la aplicación de la norma legal, trae causa directa de la misma, sin que sea necesario que el pliego de cláusulas administrativas (en adelante, PCPAP) la prevea expresamente, pues el órgano de contratación puede recurrir a ella directamente.***

*Fuera de los casos en que la propia norma contractual establece expresamente una determinada penalidad (como es el caso del artículo 150.2), **el resto de penalidades que pudieran imponerse, deberán aparecer recogidas en el PCPAP, regulador del correspondiente contrato.***

4. Procedimiento para la imposición de penalidades

La imposición de penalidades se articula a través de un procedimiento administrativo que, aun careciendo de una regulación cerrada y sistemática en la normativa contractual, debe respetar en todo caso las garantías propias de cualquier actuación administrativa con efectos desfavorables para el contratista.

Desde una perspectiva funcional, el acuerdo de imposición de penalidades constituye un acto administrativo de gravamen, cuyo efecto principal consiste en la detracción de las cantidades que, en concepto de pago total o parcial, deban abonarse al contratista o, en su defecto, en la incautación de la garantía constituida, cuando aquellas no resulten suficientes.

Es conveniente insistir en que la imposición de penalidades **no participa en la naturaleza de la potestad sancionadora**, sino ante el ejercicio de una prerrogativa contractual orientada a garantizar la ejecución del contrato mediante un mecanismo de presión económica al contratista.

Sentado lo anterior, debe advertirse que **la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, no establece una secuencia procedimental completa y tasada para la imposición de penalidades**. Por ello, la determinación del iter procedimental exige una **interpretación sistemática de diversos preceptos** de la normativa contractual, en conexión con las reglas generales del procedimiento administrativo.

✦ **NOTA PRÁCTICA**

En particular, resulta necesario integrar lo dispuesto en el artículo 194 LCSP —precepto específicamente referido a las penalidades— con el régimen general de las prerrogativas de la Administración recogido en el artículo 191 LCSP y, de forma complementaria, con lo previsto en el artículo 97 del Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (RGLCAP), en la medida en que este último concreta determinados trámites procedimentales que continúan resultando aplicables.

Desde esta perspectiva conjunta, pueden identificarse los elementos esenciales que deben integrar el procedimiento.

En primer lugar, el **artículo 194 de la LCSP**, por su carácter específico, establece dos premisas básicas:

- Las penalidades se impondrán por acuerdo del órgano de contratación, adoptado a propuesta del responsable del contrato, si se hubiese designado.
- Dicho acuerdo tendrá carácter inmediatamente ejecutivo.

En segundo lugar, esta regulación debe completarse con lo dispuesto en el **artículo 191 de la LCSP**, encargado de establecer el régimen general de las prerrogativas administrativas. En particular, sus apartados 1 y 2 exigen:

- La concesión de trámite de audiencia al contratista.
- La adopción del acuerdo previo informe del Servicio Jurídico.

Finalmente, de forma complementaria, el **artículo 97 del RGLCAP** contribuye a perfilar el circuito procedimental, incorporando las siguientes previsiones:

- Propuesta de la Administración o petición del contratista.
- Audiencia del contratista e informe del servicio competente a evacuar en ambos casos en un plazo de cinco días hábiles.
- Informe, en su caso, de la Asesoría Jurídica y de la Intervención, a evacuar en el mismo plazo anterior.
- Resolución motivada del órgano que haya celebrado el contrato y subsiguiente notificación al contratista.

De este modo, la combinación de las previsiones contenidas en los distintos textos normativos permiten delimitar un esquema procedimental básico que, sin perjuicio de las particularidades de cada expediente, se articula en torno a:

Una **fase inicial**, basada en la propuesta del responsable del contrato, si lo hubiera, o del servicio que hubiera detectado el incumplimiento previamente tipificado.

Una **fase de instrucción** en la que se acuerda el inicio y se sustancia un trámite de audiencia de cinco días hábiles para que el contratista pueda defender su postura.

La **resolución del procedimiento** mediante acuerdo motivado del órgano de contratación, adoptado previo informe jurídico y que será debidamente notificado a los interesados.

4.1. Cuestiones controvertidas y especialidades

4.1.1. Incoación del procedimiento

Como es lógico, la interposición de penalidades debe ser ejercitada por la Administración en el momento en que el contratista incumple su obligación de ejecutar el contrato en los plazos convenidos o bien cuando incumpla su obligación de cumplir con la prestación de forma adecuada.

Sin embargo, es cuestión controvertida cuándo resulta pertinente iniciar este procedimiento. De esta manera la [Sentencia de la Audiencia Nacional de 5 de mayo de 2025 \(Rec.87/2023\)](#) responde a la

pregunta de **si procede la imposición de penalidades una vez finalizada la prestación.**

La Audiencia, dado que la finalidad de las penalidades no es otra que servir de garantía de cumplimiento del objeto del contrato, confirma que **deben imponerse una vez que se presente dicho incumplimiento o una vez que este incurra en mora durante la ejecución del contrato, pero no una vez finalizada la prestación.**

Si se permitiera imponer estas cláusulas restrictivas una vez finalizada la prestación objeto del contrato, las estaríamos dotando de una naturaleza estrictamente sancionadora, y perdería su finalidad principal.

Es por ello que la sentencia concluye:

*«Resulta en consecuencia que, tal y como concluye la sentencia de instancia, la imposición de penalidades, tal y como están previstas en la normativa de aplicación, **carece de sentido una vez finalizada la ejecución del contrato, pues están configuradas como un medio para lograr la correcta ejecución por el contratista de las obligaciones asumidas en el contrato de obras.**»*

Así mismo, se pronuncia la [Sentencia del Tribunal Supremo de 22 de noviembre de 2023, Res. 1543/2023 \(Rec. 7437/2020\)](#) acerca de la retroactividad de la aplicación de estas cláusulas restrictivas, determinando así que **no es posible la retroactividad** si no se hubieran definido como tales anteriormente.

En palabras del Tribunal:

*«**no es posible la aplicación retroactiva de los criterios que definen las deficiencias si no se encuentran previstos de forma previa**, alegando que la retroactividad no es jurídicamente admisible cuando no existe una expresa inclusión en los correspondientes pliegos del catálogo de incumplimientos y sus consecuencias económicas para el contratista o concesionario.»*

Por otro lado, cabe hacer referencia al **momento de incoación del procedimiento de imposición de penalidades sucesivas por demora.** En el caso de que la administración, en lugar de resolver el contrato, opte por la aplicación de esta cláusula restrictiva, deberá otorgar nuevamente un plazo para que el contratista finalice adecuadamente la ejecución. De este modo, la incoación del procedimiento de imposición de nuevas penalidades no podrá tener lugar hasta el transcurso del nuevo plazo otorgado.

Esta precisión queda recogida en la ***Sentencia de la Audiencia Nacional del 25 de abril de 2025 (Rec. 11/2024):***

«Una vez impuesta la primera penalidad, **es necesario fijar un plazo de ejecución, antes de imponer las sucesivas**. Lo cual es coherente con el equilibrio de derechos que determina la Ley 9/2027, pues mal puede el contratista conocer, a efectos de la penalización, el nuevo plazo de ejecución si este no se fija, por más que hubiese podido continuar con la ejecución del contrato».

4.1.2. Caducidad

Por otro lado, tal como entra a conocer la Sentencia del Tribunal Supremo de 22 de noviembre de 2023, Res. 1543/2023 (Rec. 7437/2020), es objeto **de discusión si las penalidades impuestas por incumplimiento están sujetas a caducidad**.

Esta sentencia hace referencia a la Sentencia del Tribunal Supremo de 21 de mayo de 2019, Res. 652/2019 (Rec. 1372/2017) que fija que a las penalidades del artículo 194.2 de la LCSP no les son aplicables las normas que regulan la caducidad del procedimiento administrativo – artículos 21, 25, 84 y 95 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC)– y que para su ejercicio no se prevé un procedimiento distinto y autónomo en la medida que constituyen trámites, decisiones o incidencias dentro del procedimiento de ejecución del contrato. El Tribunal Supremo entiende que **la imposición de penalidades constituye un trámite más dentro de la ejecución del contrato no sometida a un procedimiento autónomo con un plazo de caducidad**.

De acuerdo con la jurisprudencia citada, **no son aplicables las normas que regulan la caducidad de los procedimientos por las siguientes razones:**

- Por **no responder las penalidades al ejercicio de la potestad sancionadora**, no sigue un procedimiento específico de naturaleza sancionadora y no se aplica subsidiariamente.
- Por su configuración como **cláusula penal contractual** cuya razón radica en el interés público que se satisface con el contrato.
- Por **no implicar la imposición un procedimiento autónomo** o diferenciado dentro del procedimiento contractual iniciado con la adjudicación, sino una decisión o trámite en particular de la fase de ejecución, que no quita que exista una regulación para su adopción.
- Por ser una **decisión ejecutiva cuya regulación mínima se agota en la LCSP**, no siendo supletoria la LPAC.

En definitiva, a la vista de su naturaleza no sancionadora y al situarse la determinación de los incumplimientos contractuales en el ámbito de la ejecución del contrato, **no se aplica el presupuesto jurídico de la caducidad**.

5. Efectos y alternativas

5.1. Indemnización por daños y perjuicios

Con la redacción del artículo 194 de la LCSP se introduce la posibilidad de compensar a la administración por el incumplimiento del contratista en concepto de daños y perjuicios; de esta manera, el artículo contempla que:

«1. En los supuestos de incumplimiento parcial o cumplimiento defectuoso o de demora en la ejecución en que no esté prevista penalidad o en que estándolo la misma no cubriera los daños causados a la Administración, esta exigirá al contratista la indemnización por daños y perjuicios».

Por tanto, esta posibilidad resarcitoria a favor de la administración **solo tendrá lugar en los supuestos expresado y siempre y cuando:**

- **No se hayan tipificado penalidades en caso de incumplimiento;**
- **Estando prevista, la penalidad por sí sola no repare el daño completo**

Son escasos los pronunciamientos que han reparado en esta cuestión, aunque pueden observarse algunos como el tratado en el Dictamen del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha del 26 de junio de 2019, Núm. 249/2019, que reitera el carácter integrador de estas figuras, en el sentido de que, estando previstas las penalidades en los pliegos, **solo hay que acudir a la exigencia de indemnización por daños y perjuicios cuando la sanción impuesta no sea suficiente para la reparación de los daños.**

Así, el Consejo Consultivo expuso:

*«Este precepto evidencia con nitidez suficiente que las dos figuras examinadas están interrelacionadas por una suerte de vasos comunicantes que hacen que **sólo haya de acudirse a la exigencia de indemnización por daños y perjuicios cuando la penalidad impuesta por razón del tipo de incumplimiento producido no sea suficiente para dar una reparación total a dichos efectos lesivos**; de ello ha de deducirse, sensu contrario, que **si el importe de la indemnización exigible sobrepasase la suma derivada de la imposición de penalidades, estas quedan subsumidas y enteramente destinadas al resarcimiento de daños**, siendo así que la demanda compensatoria de los perjuicios sólo habría de concernir a la parte excedente de estos últimos. Esta precisión normativa viene a seguir una pretérita línea doctrinal exteriorizada*

en bastantes pronunciamientos judiciales que dispensan una visión claramente integradora de ambas figuras -ajena al ámbito sancionador- y de su general solapamiento finalista».

Por otro lado, la **Sentencia del Tribunal Supremo de 18 de mayo de 2005 (Rec. 2404/2003)**, señaló que este tipo de penalidades:

«vienen a sustituir a la indemnización por daños [...] no se impone una obligación de pago con un fin represivo o retributivo».

De todo ello podemos concluir que, atendiendo al artículo 194 de la LCSP y a los pronunciamientos existentes al respecto, no sería conforme a derecho imponer al contratista reclamación de cantidades por imposición de penalidades y a su vez cantidades en concepto de daños y perjuicios.

5.2. Resolución del contrato

La resolución del contrato constituye una alternativa a la imposición de penalidades. Esta posibilidad aparece prevista en los distintos preceptos que forman el régimen legal de las penalidades.

Por un lado, el **artículo 192.2 de la LCSP**, respecto del **incumplimiento parcial**, establece:

*«2. Cuando el contratista, por causas imputables al mismo, hubiere **incumplido parcialmente la ejecución** de las prestaciones definidas en el contrato, **la Administración podrá optar, atendidas las circunstancias del caso, por su resolución o por la imposición de las penalidades**».*

Y, por otro lado, el **artículo 193 de la LCSP**, en relación con la **demora** en la ejecución del contrato, indica:

*«3. Cuando el contratista, por causas imputables al mismo, hubiere **incurrido en demora** respecto al cumplimiento del plazo total, **la Administración podrá optar, atendidas las circunstancias del caso, por la resolución del contrato o por la imposición de las penalidades** diarias en la proporción de 0,60 euros por cada 1.000 euros del precio del contrato, IVA excluido.*

(...)

*4. Cada vez que las penalidades por demora alcancen un múltiplo del 5 por 100 del precio del contrato, IVA excluido, el órgano de contratación estará facultado para proceder a la **resolución***

del mismo o acordar la continuidad de su ejecución con imposición de nuevas penalidades».

Asimismo, el **artículo 211 de la LCSP** que regula las **causas de resolución del contrato**, establece como una de ellas:

«f) El incumplimiento de la obligación principal del contrato.

Serán, asimismo causas de resolución del contrato, el incumplimiento de las restantes obligaciones esenciales siempre que estas últimas hubiesen sido calificadas como tales en los pliegos o en el correspondiente documento descriptivo, cuando concurren los dos requisitos siguientes:

1.º Que las mismas respeten los límites que el apartado 1 del artículo 34 establece para la libertad de pactos.

2.º Que figuren enumeradas de manera precisa, clara e inequívoca en los pliegos o en el documento descriptivo, no siendo admisibles cláusulas de tipo general».

▲ AVISO

De los citados artículos se infiere que la resolución del contrato constituye una opción para la Administración que no será compatible con la imposición de penalidades, salvo cuando las penalidades por demora alcancen un múltiplo del 5% del precio del contrato, IVA excluido, en cuyo caso el órgano de contratación estará facultado para proceder a la resolución del mismo.

En este sentido se pronuncia el Dictamen de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid del 26 de septiembre de 2024, Núm. 571/24:

«No cabe entender adecuada la adopción de un acuerdo que, de modo simultáneo, pretende la resolución del contrato y también la imposición de penalidades a la contratista, por contravenir la dicción literal de los artículos 192.2 y 193.3 de la LCSP/17, de modo que, con carácter previo, la Administración consultante debe decidir si opta por una u otra de ambas facultades».

i IMPORTANTE

Existen **dos únicos supuestos en los que cabe la imposición de penalidades y posterior resolución** del contrato:

El artículo 193.4 de la LCSP plantea la posibilidad de una previa imposición de penalidades por demora y la posterior opción de la resolución del contrato, **en caso de que el importe de las penalidades alcance el límite previsto en el mismo.**

El artículo 264 de la LCSP recoge dicha posibilidad para los casos de incumplimiento grave del cesionario. El mencionado artículo establece que los **incumplimientos graves darán lugar, además, a la resolución de la concesión en los casos previstos en el correspondiente pliego.**

5.3. Mecanismos positivos de cumplimiento contractual

Como contraposición al régimen de imposición de penalidades tratado a lo largo de esta guía, resulta oportuno señalar que no hay impedimento legal a la articulación de **mecanismos de refuerzo positivo** orientados a garantizar el adecuado cumplimiento del contrato, tanto en lo relativo a su correcta ejecución como a la calidad de la prestación.

A este respecto, si bien las penalidades constituyen un instrumento eficaz frente a los incumplimientos contractuales, su configuración puede, en determinados supuestos, producir efectos excesivamente disuasorios, con incidencia negativa en la concurrencia a los procedimientos de licitación. A ello se añade que su aplicación exige la tramitación de un procedimiento específico que, por su naturaleza contradictoria y tensionada puede alargarse suponiendo una carga adicional para la Administración.

i IMPORTANTE

En consecuencia, es posible —e incluso recomendable en determinados contextos— **sustituir o complementar estos mecanismos coercitivos con sistemas de incentivos que favorezcan el cumplimiento adecuado de las obligaciones contractuales.**

 **EJEMPLO**

Puede preverse en los pliegos la atribución de una **compensación económica adicional vinculada al cumplimiento anticipado del plazo de ejecución**, siempre que dicha anticipación no comprometa la calidad de la prestación ni el cumplimiento íntegro de las condiciones contractuales.

Así, por ejemplo, en un contrato de obras o de servicios con plazos claramente definidos, podría establecerse un incentivo consistente en **un porcentaje adicional sobre el precio del contrato o una cantidad fija**, condicionado a la finalización total de la prestación antes de la fecha prevista y a la conformidad técnica de la misma por parte de la Administración.

Este tipo de incentivos deberá configurarse de manera precisa en los pliegos, determinando:

- Los requisitos objetivos para su devengo —*anticipación efectiva del plazo, cumplimiento íntegro del objeto, ausencia de defectos o incidencias relevantes*—
- El importe o fórmula de cálculo del incentivo
- Los mecanismos de verificación por parte del responsable del contrato.

i IMPORTANTE

Deberá tenerse en cuenta, en todo caso, el eventual impacto de estos incentivos en la determinación del valor estimado del contrato, en la medida en que pueden suponer una retribución adicional vinculada a la ejecución.

En definitiva, la previsión de este tipo de estímulos —*fundamentalmente de carácter económico*— responde a una misma finalidad: **asegurar el correcto resultado de la prestación y el adecuado cumplimiento del objeto del contrato**, mediante técnicas que, lejos de introducir elementos de tensión en la relación contractual, favorecen una ejecución más eficiente, alineando el interés del contratista con el interés público que subyace en toda contratación administrativa.