Recurso nº 532/2026
Resolución nº 563/2026

RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIÓN PÚBLICA DE LA COMUNIDAD DE MADRID

En Madrid, a 5 de noviembre de 2026

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la representación legal de LABORATORIOS FARMACÉUTICOS ROVI, S.A., contra el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares del "*Acuerdo marco para el suministro de enoxaparina jeringas precargadas para el Servicio de Farmacia del Hospital Clínico San Carlos de Madrid*", licitado por ese Hospital con número de expediente AMPA 2025-0-605 (A/SUM-042390/2026), este Tribunal ha adoptado la siguiente

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. - Mediante anuncios publicados en el Portal de la Contratación Pública de la Comunidad de Madrid y en el Diario Oficial de la Unión Europea el día 23 de septiembre de 2026, se convocó la licitación del acuerdo marco de referencia mediante procedimiento abierto, sujeto a regulación armonizada, con pluralidad de criterios de adjudicación .

El valor estimado del acuerdo marco asciende a 334.358,40 euros y su plazo de

Calle Manuel Silvela 15; 6º planta
28010 Madrid
Tel. 91 720 63 46
e-mail: tribunal.contratacion@madrid.org

duración será de un año.

Segundo. - Dentro del plazo de presentación de ofertas, que terminó el día 26 de octubre de 2026, se ha presentado oferta por parte de dos licitadores, entre los que se encuentra la recurrente.

Tercero. - El 15 de octubre de 2026, la representación de LABORATORIOS FARMACÉUTICOS ROVI, S.A., (en adelante ROVI), presenta recurso especial en materia de contratación en el Registro de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo de la Comunidad de Madrid, que tiene entrada en este Tribunal ese mismo día. Dicho recurso se interpone contra el apartado 3 de la cláusula 1 del PCAP, relativo a la selección excepcional de adjudicatarios distintos del que hubiera alcanzado la mayor puntuación total, solicitando su anulación.

En dicho escrito se solicita, asimismo, la adopción de medida cautelar de suspensión de la tramitación del procedimiento.

El 20 de octubre de 2026 el órgano de contratación remitió el expediente de contratación y el informe a que se refiere el artículo 56.2 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP). El expediente se completa el 27 de octubre de 2026 con la relación de licitadores.

Cuarto. - La tramitación del expediente de contratación se encuentra suspendida en virtud de Resolución de MMCC 198/26 adoptada por este Tribunal el 23 de octubre, hasta que se resuelva el recurso y se proceda a su levantamiento.

Quinto. - La Secretaría del Tribunal dio traslado del recurso al resto de interesados de este contrato, en cumplimiento de la previsión contenida en el artículo 56.3 de la LCSP, concediéndoles un plazo de cinco días hábiles, para formular alegaciones. En el plazo otorgado no se ha presentado alegaciones.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. - De conformidad con lo establecido en el artículo 46.1 de la LCSP y el artículo 3 de la Ley 9/2010, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y Racionalización del Sector Público, corresponde a este Tribunal la competencia para resolver el presente recurso.

Segundo. - El recurso ha sido interpuesto por persona legitimada para ello, al tratarse de un licitador que interpuso el recurso especial en materia de contratación previamente a la presentación de su oferta y que del contenido del apartado 3 de la cláusula 1 del PCAP, pueden derivarse perjuicios para sus intereses, por tanto y siguiendo lo establecido en el artículo 48 de la LCSP "*cuyos derechos e intereses legítimos individuales o colectivos pueden verse perjudicados o pueden resultar afectados de manera directa o indirecta por las decisiones objeto del recurso*".

Asimismo, se comprueba la representación del recurrente firmante del recurso.

Tercero. - El recurso especial se interpuso en tiempo y forma, pues los pliegos de condiciones fueron puestos a disposición de los licitadores el 23 de septiembre de 2026 e interpuesto el recurso en este Tribunal, el 15 de octubre de 2026, dentro del plazo de quince días hábiles, de conformidad con el artículo 50.1 de la LCSP.

Cuarto. - El recurso se interpuso contra los pliegos de condiciones que regirán un acuerdo marco de suministros cuyo valor estimado es superior a 100.000 euros. El acto es recurrible, de acuerdo con el artículo 44.1.b) y 2.a) de la LCSP.

Quinto. - Fondo del asunto. Alegaciones de las partes

La controversia se circunscribe a determinar si el segundo párrafo del apartado 3 de la cláusula 1 del PCAP establece las condiciones objetivas exigidas por el artículo 221.4.a) de la LCSP para adjudicar contratos basados sin nueva licitación cuando el

acuerdo marco se ha celebrado con varias empresas.

1. Alegaciones de la recurrente.

ROVI fundamenta su recurso en la infracción del artículo 221.4.a) de la LCSP, al considerar que la cláusula impugnada no predetermina las condiciones objetivas que deben permitir seleccionar al adjudicatario de cada contrato basado sin nueva licitación.

A su juicio, la regla general de selección por mayor puntuación total queda desvirtuada por una excepción que emplea conceptos amplios e indeterminados —seguridad, eficiencia, gestión de residuos y cualquier otra circunstancia excepcional— sin definir los presupuestos que permiten aplicarla ni establecer una regla objetiva para identificar al adjudicatario alternativo.

La recurrente no niega que puedan surgir necesidades clínicas u organizativas durante la ejecución de un acuerdo marco de suministro de medicamentos. Cuestiona que tales necesidades puedan justificar el desplazamiento de la clasificación si los pliegos no determinan previamente las circunstancias que habilitan esa decisión y el mecanismo para seleccionar al proveedor que deba atenderlas.

En particular, sostiene que la exigencia de justificación y autorización por la Dirección Gerencia no suple la falta de predeterminación. Tales exigencias pueden servir para controlar la aplicación de una regla preexistente, pero no para crear durante la ejecución del acuerdo marco las condiciones que debieron figurar en los pliegos.

ROVI considera, asimismo, que la referencia a la eficiencia no puede utilizarse para volver a ponderar las ofertas después de la adjudicación ni para favorecer a quien presente descuentos económicos posteriores al amparo del apartado 11 de la cláusula 1. Recuerda que las aclaraciones vinculantes del órgano de contratación han confirmado que esas mejoras no alteran la puntuación ni el orden de prelación

inicialmente obtenido.

En cuanto a la seguridad, entiende que no basta una invocación genérica de la seguridad del paciente o del profesional sanitario. Si se pretende acudir a un adjudicatario distinto del mejor clasificado por razones clínicas o técnicas, deben definirse condiciones verificables que permitan determinar cuándo concurre la excepción y cómo se identifica al proveedor alternativo.

La recurrente invoca, en apoyo de su posición, la doctrina del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, en particular las Resoluciones 908/2019, de 1 de agosto, y 500/2024, de 18 de abril, así como la Resolución 61/2020, de 16 de enero, relativa a la impugnación de pliegos y a los límites derivados de su eventual rectificación.

También cita la Resolución 74/2016, de 27 de abril, de este Tribunal, dictada en el recurso 55/2016, en relación con la necesidad de que las reglas de adjudicación de los contratos basados se encuentren determinadas previamente y no permitan adoptar decisiones posteriores al margen de los términos conocidos por los licitadores.

Por todo ello, solicita la anulación del párrafo excepcional, o subsidiariamente la de los incisos que permiten una selección no predeterminada, así como la publicación de los pliegos rectificados y la apertura de un nuevo plazo de presentación de ofertas.

2.- Alegaciones del órgano de contratación.

El órgano de contratación interesa la desestimación del recurso. Sostiene que la cláusula impugnada debe interpretarse sistemáticamente y de forma restrictiva, atendiendo a la naturaleza asistencial del suministro y a la necesidad de garantizar la continuidad de los tratamientos y la seguridad clínica de los pacientes.

Alega que la regla general de selección está claramente definida y los contratos

basados se adjudicarán al proveedor que haya obtenido la mayor puntuación total, económica y técnica. La excepción no elimina esa regla, sino que pretende dar respuesta a necesidades asistenciales específicas que pueden surgir durante la ejecución del acuerdo marco.

Según el informe, el pliego exige que las circunstancias excepcionales se encuentren debidamente justificadas y que la decisión sea autorizada por la Dirección Gerencia. Estas exigencias deben entenderse como garantías acumulativas que impiden una elección libre del proveedor.

El órgano de contratación añade que el apartado 38.2 del PCAP exige documentar la necesidad y explicar las condiciones objetivas aplicadas para determinar el proveedor del contrato basado.

En relación con la seguridad del paciente y del profesional sanitario, el informe considera que pueden surgir circunstancias concretas que hagan inadecuado el producto del adjudicatario mejor clasificado para una determinada necesidad asistencial. En tales casos, la selección de otro proveedor debería apoyarse en informes técnicos o clínicos que identifiquen la necesidad, acrediten los hechos que la determinan, expliquen por qué el producto mejor clasificado no resulta adecuado y justifiquen la idoneidad de la alternativa.

Respecto de la eficiencia, el órgano de contratación afirma que no debe identificarse exclusivamente con el menor precio de adquisición. Puede comprender factores logísticos y asistenciales, tales como la optimización del almacenamiento, la reducción de incidencias de reposición, la adaptación a los sistemas de dispensación, la disminución de errores o la reducción del desperdicio de producto. En cualquier caso, una diferencia de precio o un descuento posterior no justificarían, por sí solos, el desplazamiento de la clasificación.

En cuanto a la gestión de residuos, considera que podrían ser relevantes diferencias

objetivas y medibles en el volumen de residuos generados, modificaciones normativas o necesidades ambientales sobrevenidas, siempre que se acrediten y guarden relación directa con el suministro.

Por último, respecto de la expresión «cualquier otro supuesto que excepcionalmente pudieran surgir», el informe sostiene que pretende cubrir circunstancias extraordinarias que no pueden enumerarse exhaustivamente al redactar el pliego, como alertas sanitarias, problemas de calidad, cambios regulatorios o incidencias que comprometan la continuidad asistencial. Afirma que la cláusula debe limitarse a circunstancias excepcionales, objetivamente acreditables y directamente relacionadas con la seguridad, la continuidad o la adecuada prestación asistencial.

El órgano de contratación entiende que estas precisiones no introducen nuevas condiciones de adjudicación, sino que delimitan el alcance de la cláusula conforme a la finalidad para la que fue concebida.

Subsidiariamente, solicita que, si el Tribunal apreciara una insuficiente predeterminación de alguno de los supuestos, el pronunciamiento se limite a la previsión afectada y preserve las restantes reglas del apartado 3 de la cláusula 1 que resulten separables.

Sexto. - Consideraciones del Tribunal

Vistas las posiciones de las partes debemos analizar la controversia planteada inicialmente analizando el régimen jurídico de la adjudicación de contratos basados en un acuerdo marco sin nueva licitación.

El artículo 221.4.a) de la LCSP exige que: "*cuando los contratos basados en un acuerdo marco celebrado con varias empresas se adjudiquen sin nueva licitación, los pliegos establezcan las condiciones objetivas que permitan determinar qué empresa debe resultar adjudicataria de cada contrato basado*".

Esta exigencia responde a los principios de igualdad de trato, transparencia y salvaguarda de la competencia, garantizando que los licitadores conozcan anticipadamente las reglas que determinarán la selección del proveedor y que la clasificación obtenida en el acuerdo marco conserve su eficacia.

En este sentido, ya desde la Resolución 1375/2019, de 2 de diciembre, el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, al examinar la naturaleza del acuerdo marco y su articulación en dos fases, destaca que, "*cuando los contratos basados se adjudican sin nueva licitación, el pliego debe prever las condiciones objetivas que permitan determinar qué empresa integrante del acuerdo marco ejecutará la prestación. Asimismo, subraya la necesidad de que los elementos esenciales de la contratación se encuentren definidos en los documentos contractuales y de distinguir entre las reglas propias del acuerdo marco y las que rigen la adjudicación de sus contratos basados*".

La determinación de condiciones objetivas para adjudicar los contratos basados no exige anticipar todas las incidencias materiales que puedan producirse durante la ejecución. Sin embargo, sí exige definir suficientemente los presupuestos que permiten apartarse del orden de prelación y la regla aplicable para identificar al adjudicatario alternativo.

Debe distinguirse, por tanto, entre la definición previa de las condiciones objetivas de selección, que corresponde a los pliegos, y la justificación de su aplicación a cada caso concreto, que corresponde a la fase de ejecución. Esta última no puede suplir las carencias de aquella.

El apartado impugnado en el presente recurso, establece tres reglas diferenciadas, la selección ordinaria del adjudicatario que haya obtenido la mayor puntuación total; la posibilidad de acudir a otros adjudicatarios por motivos de seguridad, eficiencia, gestión de residuos o cualquier otra circunstancia excepcional; y la sustitución del

adjudicatario mejor clasificado por el siguiente en el orden de prelación cuando concurra un desabastecimiento justificado.

La primera regla presenta un criterio objetivo de selección. También lo hace la tercera, que identifica una circunstancia concreta, la imposibilidad justificada de adquirir el producto del adjudicatario mejor clasificado, y establece una secuencia de sustitución conforme a la puntuación obtenida.

La controversia se centra, por tanto, en la segunda previsión, cuya formulación permite apartarse de la clasificación por motivos de distinta naturaleza, sin delimitar suficientemente las circunstancias habilitantes ni establecer cómo debe identificarse al proveedor alternativo.

La doctrina de este Tribunal contenida en la Resolución 74/2016, de 27 de abril, constituye un precedente particularmente significativo para resolver esta cuestión. En aquella ocasión, al examinar la adjudicación de contratos derivados de un acuerdo marco de suministro de medicamentos, se anuló el inciso de un protocolo que permitía realizar pedidos a empresas que no habían obtenido la mejor clasificación, al considerar que esa posibilidad introducía criterios de adjudicación distintos de los previamente establecidos.

La resolución afirma expresamente que el principio de igualdad de trato exige la previa determinación y concreción de los criterios de adjudicación, sin que resulte lícito utilizar posteriormente otros criterios distintos de los puestos en conocimiento de los licitadores. Añade que la posibilidad de adjudicar pedidos a ofertas que no hubieran obtenido la mejor puntuación suponía apartarse del procedimiento legalmente establecido y de los criterios fijados en el acuerdo marco.

Aunque aquella resolución se dictó bajo la vigencia del TRLCSP y en un supuesto en el que los contratos derivados se adjudicaban mediante nueva licitación, la razón sustantiva de su doctrina resulta plenamente trasladable al presente caso: la selección

del proveedor no puede quedar sometida a criterios distintos de los previamente establecidos en los documentos contractuales.

La exigencia de justificación y autorización de la Dirección Gerencia constituye una garantía procedimental, pero no determina por sí misma los presupuestos materiales que permiten desplazar al adjudicatario mejor clasificado ni el mecanismo de selección del sustituto.

Como segundo motivo de recurso y en relación a la seguridad, eficiencia y gestión de residuos y la cláusula residual, este Tribunal no cuestiona que la naturaleza asistencial del suministro permita contemplar circunstancias excepcionales relacionadas con la seguridad del paciente, la protección del personal sanitario, la continuidad de los tratamientos o la adecuada gestión de los recursos. Sin embargo, la legitimidad de esas finalidades no exime del cumplimiento de las exigencias del artículo 221.4.a) de la LCSP.

En relación con las necesidades clínicas y logísticas, resulta ilustrativa la doctrina examinada por el TACRC en sus Resoluciones 260/2022 y 261/2022, de 24 de febrero, relativas al acuerdo marco de suministro de medicamentos biológicos con biosimilares. En ellas se reconoce la relevancia de los condicionantes objetivos de índole clínica o logística para determinar el sistema de adjudicación de los contratos basados, distinguiendo los supuestos en que las soluciones seleccionadas son idóneas para satisfacer la necesidad clínica de aquellos en los que deben introducirse condiciones adicionales que requieren una nueva licitación.

Esta doctrina permite afirmar que las necesidades asistenciales y logísticas pueden tener incidencia en la selección del suministro, pero deben quedar encauzadas a través de las condiciones y procedimientos previamente establecidos en el acuerdo marco.

En cuanto a la seguridad, el PCAP se limita a una referencia genérica, sin concretar qué circunstancias clínicas o técnicas permitirían considerar inadecuado el producto del adjudicatario mejor clasificado ni establecer una regla objetiva para identificar al proveedor alternativo.

La misma insuficiencia se aprecia respecto de la eficiencia y la gestión de residuos. Aunque el órgano de contratación expone en su informe posibles factores logísticos, organizativos, asistenciales y ambientales que podrían justificar una elección distinta, tales circunstancias no aparecen incorporadas al pliego como condiciones delimitadoras de la excepción.

Debe añadirse que las aclaraciones vinculantes publicadas por el órgano de contratación precisan que la eficiencia y la calidad del servicio de suministro y logística no constituyen criterios de adjudicación autónomos ni tienen asignada puntuación específica. Por ello, no pueden convertirse durante la ejecución en mecanismos de nueva ponderación de las ofertas ni permitir una alteración indirecta de la clasificación.

En particular, la presentación de descuentos o mejoras económicas posteriores por otro adjudicatario no constituye, por sí sola, una razón objetiva para desplazar al mejor clasificado. Las mejoras previstas en el apartado 11 de la cláusula 1 afectan a las condiciones económicas aprobadas, pero no modifican las puntuaciones ni el orden de prelación inicialmente establecido.

Finalmente, la expresión «cualquier otro supuesto que excepcionalmente pudieran surgir» introduce una cláusula residual que amplía la posibilidad de apartarse de la clasificación a circunstancias no identificadas ni delimitadas en los documentos contractuales.

Los ejemplos ofrecidos por el órgano de contratación —alertas sanitarias, problemas de calidad, cambios regulatorios o incidencias que comprometan la continuidad

asistencial— permiten comprender la finalidad perseguida, pero no subsanan la falta de predeterminación del pliego.

El Tribunal comparte con el recurrente que cualquier decisión excepcional deberá responder a una necesidad concreta, estar suficientemente acreditada, documentarse y contar con la correspondiente motivación. Asimismo, la autorización de la Dirección Gerencia no puede entenderse como una facultad de libre elección del proveedor.

No obstante, estas garantías operan en el momento de aplicar la excepción y no sustituyen la obligación legal de establecer previamente sus condiciones objetivas.

La doctrina expuesta en la Resolución 1375/2019 del TACRC resulta igualmente relevante en cuanto a la necesidad de diferenciar las condiciones que deben figurar en los documentos rectores del acuerdo marco de aquellas que pueden concretarse en la fase de adjudicación de los contratos basados. La delimitación de esta segunda fase no permite introducir condiciones esenciales que no encuentren cobertura en las reglas previamente publicadas.

Las aclaraciones vinculantes publicadas el 9 de octubre de 2026 delimitan los efectos de las mejoras económicas y precisan el alcance de determinados objetivos de la contratación, pero no incorporan las condiciones objetivas necesarias para determinar cuando puede desplazarse la clasificación ni cómo debe seleccionarse al adjudicatario alternativo.

Tampoco el procedimiento de la cláusula 38.2, que exige elaborar una memoria justificativa de la necesidad y de las condiciones aplicadas, permite subsanar esa insuficiencia. La memoria debe acreditar la concurrencia de condiciones previamente establecidas, no definirlas por primera vez durante la ejecución.

En consecuencia, la interpretación restrictiva propuesta por el órgano de contratación constituye una pauta adecuada para evitar decisiones arbitrarias, pero no permite

conservar íntegramente una cláusula que, en sus propios términos, no satisface las exigencias legales de predeterminación.

La insuficiencia apreciada afecta exclusivamente al segundo párrafo del apartado 3 de la cláusula 1, que permite seleccionar adjudicatarios distintos del mejor clasificado por motivos de seguridad, eficiencia, gestión de residuos o cualquier otra circunstancia excepcional.

La solución encuentra apoyo directo en la Resolución 74/2016 de este Tribunal, que anuló exclusivamente el inciso que permitía apartarse de la mejor clasificación, conservando los restantes elementos de la regulación y los actos independientes de la parte afectada. Esta doctrina resulta especialmente adecuada para el presente supuesto, en el que la regla general de selección por mayor puntuación y la previsión específica de sustitución por desabastecimiento justificado presentan autonomía respecto de la excepción anulada.

El órgano de contratación podrá, si lo considera necesario, incorporar en una nueva redacción del pliego otros supuestos excepcionales vinculados a las necesidades asistenciales, la seguridad, la eficiencia o la gestión de residuos. Para ello deberá definir previamente las circunstancias que habiliten el desplazamiento de la clasificación y establecer una regla objetiva de selección del proveedor alternativo.

Procede, en consecuencia, estimar parcialmente el recurso y anular exclusivamente dicho párrafo, conservando las reglas de prelación general y de sustitución por desabastecimiento justificado, que son separables de la previsión anulada.

Por otra parte, la modificación de una condición contractual que afecta al régimen de selección de los adjudicatarios de los contratos basados tiene carácter significativo a efectos de la preparación de las ofertas. En este supuesto, además, el plazo de presentación de proposiciones ya había finalizado cuando se acordó la suspensión cautelar.

Por ello, no resulta suficiente una mera ampliación del plazo vencido. Si el órgano de contratación decide mantener la licitación, deberá rectificar y publicar los documentos contractuales y efectuar una nueva convocatoria con apertura de un nuevo plazo de presentación de proposiciones, garantizando que todos los operadores económicos puedan formular sus ofertas con conocimiento de las reglas aplicables.

Por lo expuesto, vistos los preceptos legales de aplicación, este Tribunal

ACUERDA

Primero. - Estimar parcialmente el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la representación legal de LABORATORIOS FARMACÉUTICOS ROVI, S.A., contra el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares del "*Acuerdo marco para el suministro de enoxaparina jeringas precargadas para el Servicio de Farmacia del Hospital Clínico San Carlos de Madrid*", licitado por ese Hospital con número de expediente AMPA 2025-0-605 (A/SUM-042390/2026)

Segundo. - Levantar la suspensión del procedimiento de adjudicación adoptada por este Tribunal mediante Resolución de MMCC 198/2026, de 23 de octubre, de conformidad con lo estipulado en el artículo 57.3 de la LCSP.

Tercero. - De conformidad con lo establecido en el artículo 57.4 de la LCSP, el órgano de contratación deberá dar conocimiento a este Tribunal de las actuaciones adoptadas para dar cumplimiento a la presente resolución.

NOTIFÍQUESE la presente resolución a las personas interesadas en el procedimiento.

Esta resolución es definitiva en la vía administrativa, será directamente ejecutiva y contra la misma cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante el Tribunal

Superior de Justicia de la Comunidad de Madrid, 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 10, letra k) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, todo ello de conformidad con el artículo 59 de la LCSP.

EL TRIBUNAL