Recurso nº 533/2026
Resolución nº 564/2026

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 HOSPIMED, S.L., contra el acuerdo de la Mesa de Contratación de Madrid Salud, de 14 de octubre de 2026, por el que se acepta la retirada de su oferta al lote 2 del contrato de "*Suministro de medicamentos con acción farmacológica anticonceptiva, con destino al Servicio de Farmacia de Madrid Salud",* número de expediente 300/2026/01919 y licitado por el mencionado Organismo Autónomo local este Tribunal, en sesión celebrada el día de la fecha, ha adoptado la siguiente.

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. - Mediante anuncios publicados el día 6 de septiembre de 2026 en el perfil del contratante de Madrid Salud, alojado en la Plataforma de Contratación del Sector Público y al día siguiente en el Diario Oficial de la Unión Europea, se convocó la licitación del contrato de referencia mediante procedimiento abierto, con pluralidad de criterios de adjudicación y dividido en 5 lotes.

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

El valor estimado de contrato asciende a 1.284.725,00 euros y su plazo de duración será de tres años.

A la presente licitación presentaron oferta 6 licitadores, entre los que se encuentra la recurrente.

Segundo. - En sesión de 8 de octubre de 2026, la Mesa de Contratación dio cuenta del informe técnico elaborado para la calificación de las ofertas presentadas y procedió a la clasificación de las ofertas, quedando en primer lugar en el Lote 2, la correspondiente HOSPIMED, S.L.,

El 9 de octubre de 2026, HOSPIMED, S.L. presentó escrito en el que solicitaba la retirada de su oferta al lote 2 sin imposición de penalidad. La empresa manifestó haber detectado, tras revisar las condiciones comerciales de su proveedor, un error en la interpretación de la cobertura económica de las mejoras ofertadas. Según expuso, había considerado que el proveedor asumiría el coste de las unidades adicionales y de los guantes comprometidos, pero posteriormente comprobó que dicho coste debía ser soportado por la propia licitadora, lo que, a su juicio, hacía económicamente inviable la ejecución del contrato en las condiciones ofertadas.

La empresa señaló que formulaba su petición antes de recibir el requerimiento de documentación previa a la adjudicación, con el propósito de evitar demoras y permitir la continuación del procedimiento con el siguiente licitador. Reconoció que las mejoras formaban parte de su oferta y no solicitó su modificación, sino su retirada sin consecuencias económicas desfavorables.

El 14 de octubre de 2026, la Mesa de Contratación examinó la solicitud y acordó aceptar la retirada de la oferta de HOSPIMED, S.L., al tiempo que consideró injustificada dicha retirada y propuso la imposición de la penalidad del 3 % del presupuesto base de licitación, IVA excluido.

La Mesa fundamentó su decisión en que la inviabilidad económica alegada derivaba

de un error de la propia licitadora y en que las mejoras comprometidas tenían, a su juicio, una escasa entidad económica en relación con el suministro objeto del contrato.

Asimismo, propuso la adjudicación del lote 2 a ORGANON SALUD, S.L., como licitadora clasificada en segundo lugar.

Tercero. - El 15 de octubre de 2026, la representación legal de HOSPIMED, S.L. (HOSPIMED), presenta en el Registro de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, con entrada en este Tribunal al día siguiente, recurso especial en materia de contratación en el que solicita la anulación de la imposición de la penalidad acordada.

El 20 de octubre de 2026, el órgano de contratación remitió a este Tribunal 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).

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. - Este Tribunal resulta competente para resolver en virtud de 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 de la Comunidad de Madrid.

Segundo. - El recurso ha sido interpuesto por persona legitimada para ello, al tratarse de un licitador que ha retirado su oferta y por ello ha sido penalizado con un importe igual al 3 % del presupuesto base de licitación del contrato. Por tanto, cuyos derechos e intereses legítimos individuales o colectivos se han visto perjudicados o puedan resultar afectados de manera directa o indirectamente por las decisiones objeto del recurso (Artículo 48 de la LCSP).

Asimismo, se acredita la representación del firmante del recurso.

Tercero. - El recurso especial se interpuso en tiempo y forma, pues el acuerdo fue adoptado el 14 de octubre de 2026 y publicado en el perfil del contratante el 19 del mismo mes. El licitador se ha dado por notificado con la mera publicidad del acuerdo de la Mesa de Contratación en el acta de la sesión de fecha 14 de octubre; 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 un acto de trámite que provoca un perjuicio irreparable al licitador en el marco de contrato de suministro cuyo valor estimado es superior a 100.000 euros. El acto es recurrible, de acuerdo con el artículo 44.1.a) y 44.2 b) de la LCSP.

Quinto. - Fondo del asunto. Alegaciones de las partes.

1. Alegaciones de la recurrente

HOSPIMED, S.L. fundamenta su recurso en la improcedencia de la penalidad propuesta, sobre la base de tres argumentos principales.

En primer lugar, sostiene que su retirada no ha ocasionado perjuicio a la Administración ni ha determinado que el lote quede desierto. Afirma que la Mesa pudo proponer inmediatamente la adjudicación a ORGANON SALUD, S.L., siguiente licitadora clasificada, sin paralización del procedimiento ni desabastecimiento.

En segundo lugar, invoca su buena fe y la diligencia mostrada al comunicar la retirada tan pronto como detectó el error en la interpretación de las condiciones comerciales de su proveedor. Señala que presentó su escrito antes de recibir el requerimiento de documentación previa a la adjudicación, precisamente para evitar que la falta de atención de dicho requerimiento demorase la tramitación.

En tercer lugar, afirma que la imposibilidad de asumir las mejoras comprometidas obedece al desequilibrio financiero que supondría ejecutar el contrato plurianual con

márgenes negativos. Reconoce que las mejoras forman parte de su oferta, pero considera que las circunstancias expuestas justifican la retirada sin penalidad.

Por todo ello, solicita que se deje sin efecto la propuesta de imposición de la penalidad del 3 % del presupuesto base de licitación, IVA excluido.

2. Alegaciones de la entidad contratante

MADRID SALUD en su informe al recurso interpuesto solicita la desestimación del recurso, basándose en que la retirada de la oferta fue voluntaria e injustificada, puesto que la propia recurrente reconoció que su oferta adolecía de un error de interpretación de las condiciones comerciales de su proveedor que la hacía inviable económicamente.

El órgano de contratación considera que tal reconocimiento encaja en el supuesto previsto en el artículo 62.2 del Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (RGCAP), que atribuye la consideración de retirada injustificada al reconocimiento por el licitador de un error o inconsistencia que haga inviable su proposición.

Añade que no había transcurrido, en el momento de la retirada, el plazo previsto en el artículo 158.2 de la LCSP para efectuar la adjudicación, por lo que no resultaba aplicable el derecho a retirar la proposición contemplado en el apartado 4 del mismo artículo.

Finalmente, invoca la doctrina del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales sobre la denominada autoexclusión y la aplicación de la penalidad del artículo 150.2 de la LCSP a los supuestos de retirada voluntaria e injustificada de la oferta, y concluye que la conducta de la recurrente se encuentra comprendida en dicha doctrina. (Vid Resolución 1474/2022 de 22 de noviembre del Tribunal Central de Recursos Contractuales).

Sexto. - Consideraciones del Tribunal

La controversia consiste en determinar, de una parte, si la retirada de la oferta de HOSPIMED, S.L. debe calificarse como injustificada y, de otra, si procede exigir la penalidad del tres por ciento prevista en el artículo 150.2 de la LCSP cuando la retirada se comunica antes de que se haya formulado el requerimiento documental previsto en dicho precepto.

En relación con la calificación de la retirada de la oferta, el artículo 80.5 del Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas dispone que: *"una vez entregada o remitida la documentación, la proposición no puede ser retirada, salvo que la retirada esté justificada".*

Por su parte, el artículo 62.2 del mismo Reglamento contempla como retirada injustificada "*el reconocimiento por el licitador de que su proposición adolece de un error o inconsistencia que la haga inviable".*

En el presente caso, HOSPIMED, S.L. ha comunicado expresamente su voluntad de retirar la oferta después de haber quedado clasificada en primer lugar. La empresa reconoce que, al interpretar las condiciones comerciales de su proveedor, consideró que este asumiría el coste de determinadas mejoras, cuando posteriormente comprobó que debía soportarlo ella misma.

Las mejoras ofrecidas —la ampliación anual de diez unidades de la especialidad farmacéutica, la aportación anual de veinticinco cajas de guantes y el incremento de un año del período de caducidad— se incorporaron voluntariamente a la proposición y fueron valoradas como parte de ella. Se formularon, además, como compromisos sin coste para MADRID SALUD.

El error alegado no deriva de una modificación sobrevenida de las condiciones de la licitación ni de una circunstancia imputable al órgano de contratación, sino de la

interpretación que la propia licitadora hizo de las condiciones comerciales de su proveedor al preparar la oferta. La posterior comprobación de que debía asumir el coste de las mejoras no permite, por sí sola, desligarse del compromiso adquirido.

En consecuencia, atendiendo a los hechos que constan en el expediente y al reconocimiento efectuado por la propia empresa, ha de considerarse que la retirada de la oferta debe calificarse como injustificada.

Tampoco cabe la retirada de la oferta de forma justificada en aplicación del artículo 158.4 de la LCSP que establece: " *De no producirse la adjudicación dentro de los plazos señalados, los licitadores tendrán derecho a retirar su proposición, y a la devolución de la garantía provisional, de existir esta"* .

En el supuesto examinado, la apertura de las proposiciones tuvo lugar el 1 de octubre de 2026 y la recurrente comunicó la retirada el 9 de octubre siguiente. De acuerdo con los antecedentes del expediente, en esa fecha no había transcurrido el plazo legal para efectuar la adjudicación. Por ello, la recurrente no podía amparar su decisión en el derecho de retirada previsto en el artículo 158.4 de la LCSP.

Ahora bien, la calificación de la retirada de la oferta como injustificada debe distinguirse de la determinación de las consecuencias económicas que el ordenamiento permite anudar a esa conducta. La existencia de una retirada injustificada no habilita, por sí sola, para imponer cualquier penalidad, sino únicamente aquellas consecuencias que cuenten con cobertura normativa suficiente y cuyos presupuestos de aplicación concurran en el caso concreto.

El artículo 150.2 de la LCSP establece que: "*una vez aceptada la propuesta de la Mesa por el órgano de contratación, se requerirá al licitador que haya presentado la mejor oferta para que, dentro del plazo legal, aporte la documentación justificativa correspondiente y constituya, en su caso, la garantía definitiva*". El mismo precepto dispone que, si el requerimiento no se cumplimenta adecuadamente en el plazo

señalado, se entenderá retirada la oferta y se exigirá una penalidad del tres por ciento del presupuesto base de licitación, IVA excluido.

En este expediente, sin embargo, HOSPIMED, S.L. comunicó expresamente la retirada el 9 de octubre de 2026, antes de que se le hubiera formulado el requerimiento de documentación del artículo 150.2 de la LCSP. No se trata, por tanto, de un requerimiento incumplido ni de una documentación que se hubiera presentado de forma incompleta o defectuosa dentro del plazo concedido. El trámite que constituye el presupuesto expresamente contemplado en el precepto no había comenzado.

La interpretación del artículo 150.2 de la LCSP debe partir de su tenor y de la delimitación del supuesto de hecho al que vincula la penalidad, esto es la falta de cumplimentación adecuada del requerimiento dentro del plazo señalado. Extender esa consecuencia económica a una retirada de la oferta comunicada antes de la formulación del requerimiento, supondría aplicar la penalidad a un supuesto distinto del expresamente regulado, sin que baste para ello la calificación de la conducta como retirada injustificada.

Tampoco cabe la aplicación analógica del artículo 62 del RGLCAP. Este precepto regula, en su propio ámbito, las consecuencias relacionadas con la garantía provisional y califica determinados comportamientos como retirada injustificada.

En el presente procedimiento no se exigió ni constituyó garantía provisional, por lo que no existe garantía susceptible de ejecución. La calificación de la retirada conforme al RGLCAP no permite convertir, por analogía, esa consecuencia en una penalidad del tres por ciento del presupuesto base de licitación.

La imposición de una consecuencia económica desfavorable requiere una habilitación normativa suficiente y la concurrencia de los presupuestos previstos para ella. Los principios de legalidad y tipicidad, expresados también en la máxima *nulla poena sine lege,* impiden extender por analogía una penalidad a un supuesto que no queda

comprendido en el presupuesto de hecho definido por la norma que la establece.

Por consiguiente, aunque la retirada de la proposición deba calificarse como injustificada, no procede exigir en este caso la penalidad del artículo 150.2 de la LCSP, dado que la licitadora comunicó su retirada antes de recibir el requerimiento al que dicho precepto anuda expresamente esa consecuencia y no existe garantía provisional cuya ejecución pueda acordarse conforme al artículo 62 del RGLCAP.

Por todo lo expuesto, procede estimar el recurso interpuesto, anulando la imposición de la penalidad del 3 % del presupuesto base de licitación como consecuencia de la aplicación del artículo 150.2 de la LCSP, sin perjuicio de la posibilidad de que al amparo del artículo 158 de la LCSP, se produzcan otras consecuencias.

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

ACUERDA

Primero. - Estimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la representación legal de HOSPIMED, S.L., contra el acuerdo de la Mesa de Contratación de Madrid Salud, de 14 de octubre de 2026, por el que se acepta la retirada de su oferta al lote 2 del contrato de "*Suministro de medicamentos con acción farmacológica anticonceptiva, con destino al Servicio de Farmacia de Madrid Salud",* número de expediente 300/2026/01919 y licitado por el mencionado Organismo Autónomo local.

Segundo. - 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 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