

Recurso nº 103/2026
Resolución nº 141/2026

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

En Madrid, a 19 de marzo de 2026

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la representación legal de IBERIAN CARE 2016, S.L., contra la Resolución de la Dirección Gerencia del Hospital, de fecha 11 de febrero de 2026, por la que se excluye su oferta del Lote 7 y se declara desierto dicho lote del contrato denominado *“Adquisición de productos de celulosa, aseo, bolsas de plástico, paños y pijamas desechables quirúrgicos para el Hospital Universitario Infanta Leonor (12 lotes)”*, licitado por ese Hospital con número de expediente 2026-0-002 (A/SUM-039104/2025), 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 (DOUE), el día 23 de septiembre de 2025, se convocó la licitación del contrato de referencia mediante procedimiento abierto, sujeto a regulación armonizada, con pluralidad de criterios de adjudicación y dividido en 12 lotes.

El valor estimado del contrato asciende a 1.470.222,31 euros y su plazo de duración será de doce meses.

A la licitación del Lote 7 objeto de impugnación, presentaron oferta 6 licitadores, entre ellos, la recurrente.

Segundo. - Tras la apertura y calificación de la documentación correspondiente al sobre electrónico nº 1 de las ofertas y posterior apertura del sobre nº 2, relativo a los criterios cuya cuantificación depende de un juicio de valor, resultan excluidas de la licitación del Lote 7, en virtud de acuerdo de la Mesa de contratación de fecha 2 de diciembre de 2025, cinco de las seis ofertas presentadas a dicho lote por incumplimiento de prescripciones técnicas.

La licitación continúa con la valoración de la oferta de la recurrente como única admitida a la licitación del Lote 7, a quien la Mesa propone como adjudicataria del mismo en sesión de 10 de diciembre de 2025 y le requiere la documentación acreditativa de la capacidad para contratar según lo previsto en las cláusulas 6 y 15 del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (PCAP).

En nueva sesión celebrada por la Mesa de contratación el 8 de enero de 2026, se califica la documentación aportada por IBERIAN CARE 2026, resultando que debe subsanar la siguiente documentación recogida en el acta de la sesión:

“- Solvencia económica y financiera, así como la solvencia técnica de igual o similar naturaleza, que los que constituyen el objeto del contrato, según se indica en el apartado 6 de la cláusula I del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares.

- Documentación acreditativa de la habilitación a la requerida en el punto 5 de la cláusula I del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares.”

El resultado de la calificación se hace público, el mismo día 8 de enero de 2026, a través del Tablón de Anuncios Electrónico del Portal de Contratación de la Comunidad de Madrid, concediéndose un plazo de tres días naturales para que el licitador

presente la citada documentación, condicionando la admisión de su oferta a la subsanación requerida.

La recurrente realizó varios envíos de documentación con fechas 11, 12 y 14 de enero de 2026.

El 15 de enero de 2026 la Mesa califica la documentación de IBERIAN CARE 2016, S.L., indicando que no ha subsanado correctamente en el plazo establecido la documentación requerida en fecha 8 de enero de 2026, por lo que queda excluida de la licitación del Lote 7. En la misma sesión se acuerda que procede declarar desierto el Lote 7, por no haber ningún licitador que cumpla los requisitos exigidos en el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares y de Prescripciones Técnicas que rigen este procedimiento.

Mediante Resolución de la Dirección Gerencia del Hospital, de fecha 11 de febrero de 2026 se resuelve la adjudicación de todos los lotes del contrato, a excepción del número 7. En la misma resolución se contiene la relación de licitadores y los motivos de exclusión, entre los que se encuentra, para el Lote nº 7 la exclusión de IBERIAN CARE 2016, S.L. por no subsanar correctamente en plazo, la documentación requerida con fecha 8 de enero de 2026. Asimismo, se resuelve declarar desierto el Lote 7.

Tercero. - El 4 de marzo de 2026, la representación de IBERIAN CARE 2016, S.L. interpone 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 al día siguiente. Dicho recurso se interpone contra la Resolución de exclusión de su oferta del Lote 7 y declaración de desierto del referido lote, solicitando la anulación de su exclusión y la continuación del procedimiento.

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

El 12 de marzo 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), solicitando la desestimación del recurso.

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 excluido de la licitación del Lote 7, que pretende la nulidad de su exclusión y la continuación del procedimiento hasta la adjudicación de dicho lote en su favor, por tanto, cuyos derechos e intereses legítimos individuales o colectivos se han visto perjudicados o puedan resultar afectados de manera directa o indirecta 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 acto impugnado fue adoptado el 11 de febrero de 2026, publicado el mismo día, e interpuesto el recurso el 4 de marzo de 2026 ante este Tribunal, dentro del plazo de quince días hábiles, de conformidad con el artículo 50.1 de la LCSP.

Cuarto. - El recurso se interpuso contra la resolución de declaración de desierto del Lote 7 de la licitación, en la que se contiene la exclusión de la recurrente, que no ha sido notificada de forma independiente al licitador.

Pese a que la declaración de desierto no consta recogida en el artículo 44.2 de la LCSP como una de las actuaciones objeto del recurso especial en materia de contratación, este Tribunal, al igual que el resto de tribunales y órganos encargados de la resolución de recursos especial, han asimilado, a estos efectos, la declaración de desierto de un procedimiento de contratación al acto de adjudicación. Entre nuestras resoluciones podemos citar la 425/2024, de 7 de noviembre, y la 148/2025, de 22 de abril.

Por todo ello, adoptado el acto en el marco de un contrato de suministro cuyo valor estimado es superior a 100.000 euros, es recurrible de acuerdo con el artículo 44.1.a) y 2 c) de la LCSP.

Quinto. - Fondo del asunto. Alegaciones de las partes

El fondo del asunto se circunscribe al análisis del ajuste a Derecho de la exclusión de la oferta de la recurrente al Lote 7, a la vista de la documentación presentada para la acreditación de la habilitación empresarial.

1. Alegaciones de la recurrente.

Las alegaciones de la recurrente se centran en el cumplimiento de la documentación solicitada, en cuanto a habilitación profesional; en su actuación diligente a la hora de presentar la documentación y en el excesivo formalismo y desproporción de la exclusión de su oferta.

Alega, en primer término, que su exclusión es indebida pues el órgano de contratación ha realizado una incorrecta valoración de la habilitación aportada. Indica al respecto que el apartado 5 de la cláusula 1 del PCAP establece la obligación de que los licitadores acrediten la habilitación profesional o empresarial necesaria para el desarrollo de la actividad objeto del contrato y que, de la lectura del citado precepto se desprende que el objetivo de la exigencia es garantizar que el operador económico

dispone de la habilitación sanitaria necesaria para comercializar o distribuir los productos sanitarios correspondientes, lo que constituye la finalidad material perseguida por el pliego.

A su juicio, sí cumplía la exigencia de la referida habilitación, pues aportó licencia sanitaria de funcionamiento otorgada por la Agencia Española de Medicamentos y Productos Sanitarios (en lo sucesivo, AEMPS), que adjunta al recurso. Esta licencia constituye el instrumento jurídico que acredita que la empresa se encuentra debidamente autorizada por la autoridad competente para el desarrollo de la actividad de importación y comercialización de productos sanitarios, lo que satisface plenamente el objetivo sustantivo perseguido por el pliego. Y subraya, además, que dicha licencia es de fecha anterior a la presentación de la oferta, lo que demuestra de forma inequívoca que la empresa disponía de la habilitación exigida en el momento procedimental oportuno, cumpliendo así el requisito material exigido por los pliegos.

En consecuencia, sostiene que la documentación aportada no solo acredita materialmente el cumplimiento del requisito de habilitación profesional exigido por los pliegos, sino que además evidencia una actuación diligente y de buena fe por parte del licitador, que en todo momento interpretó y aplicó las exigencias del procedimiento conforme a la normativa vigente.

Añade que, en cualquier caso, y sobre la base del principio antiformalista y del principio de concurrencia competitiva proclamado en el artículo 1 de la LCSP, debe atenderse a la distinta naturaleza jurídica de la licencia aportada y de la comunicación previa autonómica. Y es que, mientras que la licencia otorgada por la AEMPS constituye una autorización administrativa que habilita materialmente para el ejercicio de la actividad, esto es, un título habilitante en sentido propio, la denominada comunicación previa autonómica presenta una naturaleza diferente, pues no crea “ex novo” la condición de operador sanitario, sino que tiene un carácter meramente declarativo o registral, en la medida en que su función consiste en poner en conocimiento de la autoridad autonómica una actividad que, en el caso de IBERIAN

CARE, ya se encontraba previamente habilitada por la autoridad sanitaria estatal competente. Por ello entiende que la comunicación previa autonómica es meramente declarativa, no crea habilitación nueva, sino que registra una actividad ya autorizada por la AEMPS. Por ello entiende no solo que el pliego exige una formalidad adicional sin relevancia material, sino también que la documentación aportada acredita materialmente el cumplimiento del requisito de habilitación profesional exigido por los pliegos.

De ello desprende que IBERIAN CARE no carecía de habilitación en el momento de presentación de ofertas, sino que, en todo caso, la controversia se limita a la forma concreta de acreditación documental que el órgano de contratación pretendió exigir, lo que obliga, a la luz de los principios de antiformalismo, proporcionalidad y concurrencia, a descartar una interpretación rigorista que conduzca a la exclusión cuando la finalidad del requisito se encontraba materialmente preservada.

Alega en segundo término, que el requerimiento fue confuso y que consultó telefónicamente con los servicios del órgano de contratación tras el requerimiento de subsanación, sin que se le indicara claramente qué documento debía aportar.

A pesar de lo anterior, considera que actuó siempre diligentemente, presentando todo lo que entendía necesario y subsanando inmediatamente en cuanto comprendió lo que se le pedía. IBERIAN CARE no albergó en ningún momento duda sobre la suficiencia de la habilitación aportada, entendiendo razonablemente que la licencia sanitaria de la AEMPS constituía el título habilitante exigido por los pliegos, y que, en cualquier caso, su situación se encontraba plenamente regularizada ante la autoridad sanitaria competente.

Y entiende vulnerados los principios de antiformalismo, proporcionalidad y concurrencia. Cita en apoyo de sus argumentos la Resolución 156/2024 dictada por este Tribunal y la Resolución 1156/2022 del Tribunal Administrativo central de Recursos Contractuales (TACRC), que recuerdan que no puede hacerse depender el

cumplimiento de un requisito material del de un requisito puramente formal de presentación documental cuando el primero puede apreciarse de forma clara a partir de la documentación aportada.

Por todo ello solicita la nulidad de la resolución y retrotracción de actuaciones a efectos de admitir su documentación y continuar en el procedimiento.

2.- Alegaciones del órgano de contratación.

Se opone el informe del órgano de contratación a la estimación del recurso indicando que el 8 de enero de 2026 se requiere a IBERIAN CARE la subsanación de diversa documentación, incluida la acreditación de habilitación sanitaria exigida en el PCAP y el certificado de buena ejecución acreditativo de su solvencia técnica, para lo cual se le concedió un plazo de 3 días naturales.

Continúa señalando que dicho licitador aporta documentación el 11 y el 12 de enero de 2026, dentro del plazo otorgado, y nueva documentación el 14 de enero de 2026, ya fuera de plazo.

Sostiene que, considerando la documentación aportada en el plazo establecido, el licitador no presentó la documentación relativa a la habilitación profesional, pues el PCAP exige expresa y específicamente la anotación en el registro autonómico de comunicación de inicio de actividad, o copia de la comunicación a las autoridades sanitarias autonómicas.

Indica que IBERIAN CARE manifestó inicialmente por escrito que no estaba obligada a comunicar el inicio de su actividad, circunstancia que fue objeto de valoración en la Mesa de Contratación, señalando especialmente la Intervención que dicha comunicación sí resultaba obligatoria. Del mismo modo, la empresa no presentó correctamente un certificado de buena ejecución, conforme a lo establecido en la cláusula 1, apartado 6, del PCAP, en relación con el artículo 89.1.a) de la LCSP pues

la Mesa de contratación valoró que no pueden considerarse válidos documentos firmados manualmente sin ningún tipo de identificación o sello de la empresa, ni indicación de la persona firmante, tal y como ocurría en el documento aportado. Los documentos deben estar firmados digitalmente o, en caso de firma manual, acompañados del sello de la empresa y de la identificación completa de la persona firmante, acreditando su condición de representante de la misma.

Añade que la mesa no valoró la documentación aportada por la empresa en fecha 14 de enero de 2026, por estar fuera de plazo concedido.

En atención a lo anterior, se concluyó que la empresa no cumplió en plazo con la habilitación exigida y se ratifica en que el licitador fue correctamente excluido del Lote 7.

Sexto.- Consideraciones del Tribunal

Vistas las alegaciones de las partes, la controversia se circunscribe al cumplimiento del requisito de habilitación profesional por parte de IBERIAN CARE a través de la documentación aportada tras el requerimiento de subsanación formulado el día 8 de enero de 2016.

Para ello debemos partir de la regulación que hace el PCAP del citado requisito, estableciendo la Cláusula 1, apartado 5, denominada *“Habilitación empresarial o profesional precisa para la realización del contrato”*, lo siguiente:

“Procede: Sí. Aplica a los lotes 2, 7, 8 y 9

Tipo: Los licitadores deberán disponer de ella en la fecha fin de presentación de ofertas.

Las personas físicas o jurídicas que se dediquen a la distribución y venta de productos sanitarios deberán realizar una previa comunicación de inicio de actividad a las autoridades sanitarias de la comunidad autónoma (Artículo 24.3 del Real Decreto 192/2023, de 21 de marzo, por el que se regulan los productos sanitarios).

Medio de acreditación:

Los licitadores deberán presentar la anotación en el registro de la Comunidad Autónoma de la comunicación de inicio de actividad, o la copia de la comunicación efectuada a las autoridades sanitarias de la Comunidad Autónoma.”

De la regulación anterior se colige que el PCAP contempla requisito de habilitación para el Lote 7, configurado como comunicación de inicio de actividad a las autoridades sanitarias de la Comunidad Autónoma (art. 24.3 RD 192/2023), acreditado a través de dos documentos específicos (anotación en el registro de la Comunidad Autónoma de la comunicación de inicio de actividad, o la copia de la comunicación efectuada a las autoridades sanitarias de la Comunidad Autónoma) y que los licitadores deben disponer de dicha habilitación en la fecha fin de presentación de ofertas.

Establecido lo anterior, el primer argumento de la recurrente se basa en la defensa de que su licencia sanitaria de funcionamiento otorgada por la AEMPS resulta un medio de acreditación suficiente para el cumplimiento del requisito de habilitación exigido pues, a su juicio, la comunicación autonómica sería una mera formalidad de carácter declarativo.

En relación a esta pretensión, desea aclarar este Tribunal que el apartado 5 de la Cláusula citada no contempla la licencia sanitaria de la AEMPS como medio alternativo de habilitación para este objeto contractual, sino que exige la comunicación autonómica previa de inicio de actividad ante la autoridad sanitaria autonómica (con anotación o copia) como título habilitante y modo de acreditación para el lote objeto de impugnación, entre otros.

Por esta razón, la licencia AEMPS no sustituye la exigencia prevista específicamente por el propio PCAP, pues el pliego es claro a la hora de definir la habilitación exigible y su medio de acreditación -la comunicación autonómica- de forma tasada, y solo esa.

En este punto, debemos acudir a la doctrina reiteradamente recogida por este Tribunal en sus resoluciones, de que los pliegos constituyen “*lex inter partes*”, vinculan a los licitadores que concurren a la licitación aceptando su contenido y también a los

órganos de contratación y vinculan en sus propios términos, de manera que los licitadores han de estar y pasar por los mismos en todo su contenido.

En este sentido, recogiendo lo dispuesto en el artículo 139.1 de la LCSP, la presentación de proposiciones supone, por parte del empresario, la aceptación incondicional del clausulado de los pliegos sin salvedad o reserva alguna. Así se recoge en nuestras resoluciones 044/2025, de 30 de enero; 431/2024, de 14 de noviembre; y 332/2024, de 29 de agosto.

Por tanto, los Pliegos constituyen la base del contrato y sus determinaciones las reglas conforme a las cuales debe ser cumplido al determinar el contenido de la relación contractual y no cabe relativizarlas, ni obviarlas durante el proceso de licitación, de modo que no puede pretender la recurrente que pueda aceptarse un modo de acreditación no previsto como válido en el pliego, siendo éste claro a la hora de establecer, de forma tasada, los medios de acreditación de la habilitación de los licitadores.

Lo que pretende IBERIAN CARE en su recurso al defender que la licencia de la AEMPS basta materialmente para cumplir la formalidad exigida en el PCAP, es impugnar una cláusula del PCAP de forma extemporánea.

Por otro lado, el artículo 24 del Real Decreto 192/2023, de 21 de marzo, al que alude el apartado 5 de la Cláusula I del PCAP, establece en su apartado 3 que *“Los distribuidores y las personas físicas o jurídicas que se dediquen a la actividad de venta deberán realizar una previa comunicación de inicio de actividad a la autoridad sanitaria de la comunidad autónoma donde esté el domicilio social de la empresa, así como a la autoridad sanitaria de la comunidad donde esté ubicado el almacén o los almacenes, en el caso en el que éstos no se encuentren en la misma comunidad”*. Se trata, por tanto, de una obligación legal.

Puesta esta regulación en conexión con la documentación aportada por la recurrente en el plazo otorgado de 3 días naturales, cuyo “*dies ad quem*” era el 11 de enero de 2026, dado que el requerimiento se publicó el 8 de enero de 2026 en el Tablón de Anuncios Electrónico del Portal de Contratación, y no consta notificación en el expediente remitido por el órgano de contratación, debe señalarse que en el plazo establecido, la recurrente tras ser propuesta como adjudicataria, no aportó ninguno de los documentos exigidos por el PCAP, sino una licencia con número 8132-PS, expedida por la AEMPS para importación y agrupación de productos sanitarios, que no se corresponde con la habilitación autonómica específica requerida para el Lote 7. La licencia aportada en dicho trámite, que coincide a su vez con la aportada por la recurrente en vía de recurso, cuya fecha inicial es de 11 de noviembre de 2020 y que fue modificada el 26 de julio de 2022 por ampliación de productos, según consta en el propio documento, “*tendrá validez durante cinco años a partir de la fecha 11 de noviembre de 2020, siempre que no varíen las condiciones en las que se concede. Podrá ser revalidada a solicitud del interesado, formulada con anterioridad al último trimestre de su vigencia*”.

La licencia expedida por la AEMPS no es el documento exigido por el PCAP para acreditar la habilitación de la recurrente en el Lote 7, que circunscribe la habilitación exigida a la “*comunicación previa autonómica*” (o su anotación en el registro sanitario autonómico) como medio de acreditación. El Documento presentado no acredita haber presentado dicha comunicación, ni contiene referencia alguna a su inscripción en el registro sanitario de la Comunidad Autónoma, requisito imprescindible según el pliego.

A mayor abundamiento, tampoco acreditó la recurrente, en el plazo otorgado, la revalidación de la licencia presentada a solicitud del interesado.

En este contexto, el antiformalismo solicitado por la recurrente no se refiere a la consideración de la documentación presentada fuera de plazo, sino a la consideración de la licencia aportada como documentación acreditativa de la habilitación. Este Tribunal aplica un criterio antiformalista ante la exclusión de los licitadores, si bien el

antiformalismo no permite sustituir un requisito habilitante establecido en el pliego, que afecta a la capacidad para contratar de un licitador, ni aportar documentación fuera del plazo establecido para ello.

Por otro lado, el requerimiento de subsanación realizado al licitador era claro, pues señalaba que debía aportarse la documentación acreditativa de la habilitación a la requerida en el punto 5 de la cláusula I del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares, cuya redacción era clara, existiendo una remisión directa, por lo que no era necesario detallar el documento concreto en el requerimiento

Por otro lado, la consulta telefónica a la que alude la recurrente y la contestación del órgano de contratación por la misma vía, no forman parte del expediente administrativo, ni podrían modificar obligaciones del licitador previstas por el PCAP.

Atendiendo a las consideraciones anteriores, procede concluir que la exigencia del PCAP es clara y concreta, que el requerimiento de subsanación se formuló en los términos previstos por el PCAP y que el documento aportado no corresponde al medio de acreditación previsto, por lo que se desestiman las pretensiones de la recurrente.

En consecuencia, considera este Tribunal que procede la desestimación del recurso presentado.

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

ACUERDA

Primero. - Desestimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la representación legal de IBERIAN CARE 2016, S.L., contra la resolución de la Dirección Gerencia del Hospital, de fecha 11 de febrero de 2026, por la que se excluye su oferta del Lote 7 y se declara desierto dicho lote del contrato denominado

“Adquisición de productos de celulosa, aseo, bolsas de plástico, paños y pijamas desechables quirúrgicos para el Hospital Universitario Infanta Leonor (12 lotes)”, licitado por ese Hospital con número de expediente 2026-0-002 (A/SUM-039104/2025).

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.

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