

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

En Madrid, a 30 de marzo de 2026

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la representación legal de UNAVETS CORP S.L., contra la resolución del Gerente del Organismo Autónomo Madrid Salud, de fecha 9 de marzo de 2026, acordando la imposición de una penalidad a dicho licitador por retirada de su oferta presentada al contrato denominado “*Servicio de Asistencia Clínico-quirúrgica Especializada y Apoyo al Programa de Adopción del Departamento de Servicios Veterinarios de Madrid Salud*”, licitado por ese Organismo Autónomo, con número de expediente 300/2025/02086, este Tribunal ha adoptado la siguiente

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. - Mediante anuncios publicados el día 14 de noviembre de 2025 en la Plataforma de Contratación del sector Público y en el Diario Oficial de la Unión Europea (DOUE), se convocó la licitación del contrato de referencia mediante procedimiento abierto, sujeto a regulación armonizada, con pluralidad de criterios de adjudicación.

El valor estimado del contrato asciende a 1.835.384,89 euros y su plazo de duración será de dos años.

A la presente licitación presentaron oferta tres licitadores, entre ellos, la recurrente.

Segundo. - Realizados por la Mesa de contratación actos de apertura y calificación del sobre correspondiente a la documentación de cumplimiento de requisitos previos, así como de apertura y valoración de la documentación correspondiente a los criterios de adjudicación, en sesión de 29 de enero de 2026, se propone la adjudicación del contrato en favor de UNAVETS CORP S.L. (en adelante, UNAVETS).

En nueva sesión celebrada el 18 de febrero de 2026, la Mesa examina la documentación presentada por esa licitadora, previo requerimiento tramitado al amparo del artículo 150.2 de la LCSP, constando en el acta de esa sesión, lo siguiente:

“Del examen del único documento presentado por la mercantil UNAVETS CORP, S.L. en respuesta al requerimiento efectuado, se constata el reconocimiento por la citada licitadora del propio incumplimiento del requerimiento, motivado según manifiesta expresamente por haber incurrido en un error en la oferta económica que hace imposible la realización del contrato, por lo que, la Mesa de Contratación entiende que no se ha cumplimentado adecuadamente el requerimiento en el plazo señalado, y en su consecuencia, de acuerdo con la doctrina y jurisprudencia existente entre otros en Informes Nº 4/2018 y 6/2021 de la Junta Consultiva de la Comunidad de Madrid, y de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas respectivamente, acuerda tener por retirada la oferta presentada por UNAVETS CORP, S.L. en virtud de lo establecido en el art 150.2 de la LCSP y en el PCAP que rige esta licitación, procediendo igualmente la imposición al citado Licitador de la correspondiente penalidad del 3% del presupuesto de licitación (IVA excluido).

Asimismo, acuerda proceder a recabar la preceptiva documentación al siguiente licitador por el orden en que quedaron clasificadas las ofertas, en este caso, EULEN S.A.”

El 19 de febrero de 2026 se notifica a UNAVETS el acuerdo de la Mesa de contratación adoptado el día anterior por el que se entiende retirada su oferta del procedimiento al no haber cumplimentado el requerimiento del artículo 150.2 de la LCSP.

Por Resolución del Gerente del Organismo Autónomo Madrid Salud, de fecha 9 de marzo de 2026, se acuerda la imposición de una penalidad a UNAVETS del 3% del presupuesto base de licitación (IVA excluido) del contrato en concepto de retirada de su oferta a la licitación.

Tercero. - El 13 de marzo de 2026, la representación de UNAVETS interpone recurso especial en materia de contratación ante este Tribunal, contra la citada resolución de imposición de penalidad, solicitando su revocación. Subsidiariamente, solicita se le permita la subsanación del error material en su oferta.

El 17 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 su desestimación.

Cuarto. - 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 46.4 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, al ser MADRID SALUD un organismo autónomo dependiente del Ayuntamiento de Madrid

Segundo. - El recurso ha sido interpuesto por persona legitimada para ello, al tratarse de una persona licitadora en el presente procedimiento de contratación, a quien se ha impuesto una penalidad por retirada de su oferta, que pretende su revocación, y, 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 acto impugnado fue adoptado el 9 de marzo de 2026, notificado y publicado el día siguiente, e interpuesto el recurso el 13 de marzo de 2026 en este Tribunal, dentro del plazo de quince días hábiles, de conformidad con el artículo 50.1 de la LCSP.

Cuarto. - Especial análisis merece el acto impugnado, pues si bien ha sido dictado en el marco de la adjudicación de un acuerdo marco que tiene por objeto la celebración de un contrato de servicios de valor estimado superior a 100.000 euros, conforme a lo establecido en el artículo 44.1.b) de la LCSP, el acto de imposición de penalidades no está recogido entre los actos susceptibles de impugnación a través de recurso especial del artículo 44.2 de la LCSP.

La imposición de penalidades por retirada de oferta ha sido calificada por este Tribunal en diversas resoluciones como acto de trámite cualificado, pues el apartado b) establece: *“Podrán ser objeto del recurso las siguientes actuaciones: (...) b) Los actos de trámite adoptados en el procedimiento de adjudicación, siempre que estos decidan directa o indirectamente sobre la adjudicación, determinen la imposibilidad de continuar el procedimiento o produzcan indefensión o perjuicio irreparable a derechos o intereses legítimos.”*

Así se ha hecho en resoluciones de este Tribunal números 151/22, de 21 abril y 229/2022, de 16 de junio, que resuelven recursos contra los actos de retirada de oferta

e imposición de penalidad, de forma conjunta, en los que se considera que la retirada de oferta es un acto de trámite cualificado per se, dado que pone fin al procedimiento para el licitador afectado. Y en resolución 144/2024, de 4 de abril, en que se impugnaba únicamente la imposición de penalidad, calificada como acto de trámite cualificado que ocasiona un perjuicio irreparable al recurrente.

En el caso que nos ocupa, se impugna de forma exclusiva la imposición de una penalidad del 3% del presupuesto base de licitación al considerar que la misma resulta desproporcionada en atención a las circunstancias concurrentes. El acto, por tanto, supone un acto de trámite cualificado que puede incardinarse en el apartado 2 letra b) del artículo 44 LCSP, por causar un perjuicio irreparable a la recurrente.

Quinto. - Fondo del asunto. Alegaciones de las partes

El fondo del asunto se circunscribe a la impugnación de la penalidad impuesta.

1. Alegaciones de la recurrente.

Indica la recurrente que una vez que la Mesa formula propuesta de adjudicación a su favor y le requiere para la presentación de la documentación del artículo 150.2 de la LCSP, detecta un error esencial en el Anexo II presentado a la licitación, que contiene su oferta económica, consistente en un porcentaje de baja incorrecto derivado de un fallo humano, que hace materialmente imposible ejecutar el servicio, por lo que el 9 de febrero de 2026 la empresa comunica telefónicamente el error al órgano de contratación y decide no presentar la documentación del art. 150.2 LCSP.

A pesar de lo anterior, el 19 de febrero de 2026, la Mesa declara retirada su oferta por incumplir el requerimiento documental y el 9 de marzo de 2026 se le impone una penalización del 3% del presupuesto base de licitación, que el licitador paga íntegramente al día siguiente, interponiendo el presente recurso con posterioridad.

Sostiene que se produjo un error administrativo en la cifra ofertada, que vicia el contenido económico de su oferta, haciéndolo materialmente inviable. Este error debe considerarse, a su juicio, una causa de nulidad de la adjudicación del contrato o, al menos, una imposibilidad sobrevenida de formalizar el contrato, por lo que solicita la subsanación o restablecimiento de la oferta exclusivamente en el Anexo II, al amparo de la doctrina sobre errores materiales.

Defiende la total ausencia de negligencia por su parte, pues no se trató de un abandono caprichoso o injustificado de la oferta, sino la manifestación temprana de una inviabilidad sobrevenida derivada de un error material involuntario, comunicada con urgencia al órgano de contratación, dentro del plazo de 10 días del art. 150.2 LCSP. En su opinión, la propia Administración reconoce que se trata de un fallo humano, lo que debería excluir la posibilidad de imponerle una sanción, ante la falta de dolo o negligencia grave. No existió abandono injustificado, sino una comunicación temprana de una inviabilidad sobrevenida.

Considera, por otro lado, que la penalidad del 3% es desproporcionada, pues comunicó el error antes de la adjudicación definitiva y la retirada de su oferta no paralizó el procedimiento, que culminó con adjudicación a un tercero sin perjuicio al interés público.

Y cita doctrina y jurisprudencia que amparan la posibilidad de subsanar errores cuando son claramente involuntarios y su corrección no afecta a la igualdad entre licitadores.

Por todo ello, UNAVETS solicita la revocación de la penalidad del 3% del presupuesto del contrato, que asciende a 21.637,43 euros. Y, subsidiariamente, se le conceda la posibilidad de subsanar el error material del Anexo II de la oferta económica.

2.- Alegaciones del órgano de contratación.

El órgano de contratación incluye en su informe una relación de lo acaecido en la tramitación del expediente, señalando que realizó, al amparo del artículo 150 de la LCSP, un requerimiento a UNAVETS el día 2 de febrero de 2026, para la presentación de la documentación correspondiente como licitador propuesto para la adjudicación.

Continúa señalando que UNAVETS, en respuesta a dicho requerimiento, no aporta ninguna documentación previa a la adjudicación y, en sustitución de la misma, presenta un escrito, en el que reconoce un error que define como “fallo humano” y “error administrativo” en la oferta económica, imputable a la propia empresa, y declara la inviabilidad de ejecutar el contrato. Por ello solicita que se revoque la adjudicación a su favor y se le permita subsanar su oferta.

A la vista de lo anterior, la Mesa constata que es imposible subsanar la oferta, pues supondría una modificación de la misma, una vez abiertas todas las ofertas, apoyando esta decisión en varias resoluciones de los tribunales de recursos contractuales; y acuerda que no procede otra actuación que tener por retirada la oferta de UNAVETS e imponer la penalidad del 3% del presupuesto base de licitación.

El informe enfatiza en el reconocimiento expreso del error por parte de UNAVETS, que determina, a juicio del propio licitador la inviabilidad para ejecutar el contrato; así como la previsión de la penalidad impuesta por el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (PCAP), que fue aceptado incondicionalmente por UNAVETS al presentar su oferta.

Por todo ello, concluye el informe que la actuación del órgano de contratación fue plenamente correcta, que no existe base jurídica para estimar ninguna de las alegaciones de UNAVETS, que la imposición de la penalidad del 3% es automática en caso de total incumplimiento del requerimiento de documentación en el plazo concedido y que el recurso debe ser desestimado, pues el recurso que tacha de incongruente, no ha conseguido desvirtuar la actuación del órgano de contratación

Sexto. - Consideraciones del Tribunal

Vistas las alegaciones de las partes, procede aclarar en primer término, que el recurso se dirige contra la resolución del Gerente de MADRID SALUD por la que se le impone una penalidad a la recurrente por retirada de oferta, no contra el acuerdo de la Mesa que considera retirada la oferta de la recurrente al no haber presentado la documentación requerida tras haber sido propuesta como adjudicataria del contrato. Por este motivo, la pretensión de subsanación de la oferta debiera haberse articulado a través de recurso contra el acuerdo de la Mesa de contratación que considera retirada la oferta de UNAVETS y que fue notificado de forma independiente, siendo una pretensión extemporánea en este momento. Sin perjuicio de lo anterior, queda claro para este Tribunal que no sería posible corregir errores en la oferta consistentes en modificar el porcentaje de baja ofertado, una vez conocidas las ofertas del resto de licitadores, como señala el órgano de contratación en su informe.

En el caso que nos ocupa, tras el requerimiento de documentación realizado a UNAVETS en virtud del artículo 150.2 de la LCSP, este licitador presenta, el día 12 de febrero de 2026, dentro del plazo otorgado, escrito al órgano de contratación indicando lo siguiente:

“Que con fecha 5 de febrero de 2026 la compareciente mientras realizaba la supervisión del “ANEXO II” correspondiendo este al “MODELO DE OFERTA DE CRITERIOS VALORABLES EN CIFRAS O PORCENTAJES” que se había presentado por dicha entidad y, más concretamente, realizando control sobre el porcentaje de baja ofrecido para poder llevar a cabo la realización del servicio detectó un fallo humano (error administrativo) durante el procedimiento de licitación que “prima facie” parecía válido pero ha devenido claramente demostrable y esencial para considerarse una imposibilidad para realizar la prestación del servicio.

Que con fecha 9 de febrero de 2026 la compareciente informó telefónicamente al Servicio de Madrid Salud dicho acontecimiento. Y, por consiguiente, no presentó la documentación necesaria para dictar la resolución de adjudicación ni aportó la garantía tal y como exigía el requerimiento del Organismo Autónomo de Madrid Salud con fecha de firma: 02/02/2026 13:34:25.”

En el mismo escrito señala que *“viene en interponer RECURSO ESPECIAL EN MATERIA DE CONTRATACIÓN contra el mentado requerimiento”*, y solicita *“accedan a la edición de los criterios cuantificables en el “ANEXO II” correspondiendo este al “MODELO DE OFERTA DE CRITERIOS VALORABLES EN CIFRAS O PORCENTAJES”, aclarando esa parte “que no se impugna la adjudicación, sino la modificación de la forma de proceder ante la misma”*. Sin perjuicio de lo anterior, en el petitum del escrito se solicita *“se dicte resolución revocando la recurrida adjudicación en sus términos y que, subsidiariamente, consideren que pueda proceder la subsanación”*.

El órgano de contratación no dio traslado del referido escrito a este Tribunal, al no considerar que el mismo podía calificarse como recurso especial y procedió a considerar retirada la oferta de la recurrente y a la posterior imposición de la correspondiente penalidad a dicha empresa.

Sentado lo anterior, procede entrar en el análisis de la imposición de la penalidad, al objeto de discernir si la misma tiene encaje en el artículo 150.2 LCSP, y en los pliegos que rigen la licitación.

Señala el citado precepto que *“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 (...)”*

El PCAP reproduce exactamente el contenido del artículo 150.2 LCSP en su Cláusula 30, no habiendo sido objeto de impugnación por parte de la recurrente, que presentó su oferta aceptando el contenido del pliego en todos sus términos.

En este punto procede discernir si el órgano de contratación debía imponer la penalidad de forma automática, al tratarse de una obligación legal y contractual, como

defiende el órgano de contratación; o, si, por el contrario, debe ponderarse el error cometido, la buena fe del licitador y la ausencia de perjuicio para el órgano de contratación, habida cuenta de la adjudicación a otro licitador, como defiende UNAVETS.

Del tenor literal del artículo 150.2 de la LCSP y de la Cláusula 30 del PCAP, se deduce que se trata de una penalidad de imposición automática para el caso de que no se hubiera cumplimentado “adecuadamente” el requerimiento en el plazo señalado. Ahora bien, como señalamos en nuestra Resolución 144/2024, de 4 de abril, partiendo de la doctrina del TACRC recogida en diversas resoluciones (como la 15/2022 y la 202/2022), “*dicha penalidad sólo debe operar automáticamente cuando traiga causa en alguno de los siguientes supuestos:*

- *Retirada voluntaria e injustificada de la oferta, los supuestos denominados de autoexclusión en terminología acuñada por ese Tribunal (Resolución nº 15/2022) y sin que proceda aplicar el art. 158.4 de la LCSP (Resolución nº 159/2022),*
- *Aportación de documentación falsa (Resolución nº 202/2022)*
- *Incumplimiento total del requerimiento del art. 150.2 de la LCSP.*

Fuera de dichos supuestos, la imposición no puede ser automática.

Aplicando la doctrina anterior al caso que nos ocupa, nos encontramos ante un supuesto de retirada voluntaria de oferta por el licitador ahora recurrente, una vez ha sido propuesto para la adjudicación del contrato. La justificación de dicha retirada, no encuentra mayor fundamento en el recurso que la mención a un “*error esencial en el Anexo II presentado a la licitación, que contiene su oferta económica, consistente en un porcentaje de baja incorrecto derivado de un fallo humano, que hace materialmente imposible ejecutar el servicio*”. No acredita la recurrente mínimamente en qué medida el porcentaje de baja ofertado, que asciende al 20%, hace inviable la ejecución del contrato, a efectos de considerar que la retirada de la oferta se encuentra justificada. Tampoco se justificó mínimamente este extremo en el escrito dirigido al órgano de contratación en el trámite del artículo 150.2 de la LCSP.

Por este motivo, entiende este Tribunal que nos encontramos ante uno de los supuestos que doctrinalmente justificaría entender que la oferta ha sido retirada sin motivo que lo justifique, a efectos de imposición de la penalidad prevista por la LCSP para esos supuestos.

Procede, por tanto, desestimar el recurso interpuesto y confirmar la penalidad impuesta.

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 UNAVETS CORP S.L., contra la resolución del Gerente del Organismo Autónomo Madrid Salud, de fecha 9 de marzo de 2026, acordando la imposición de una penalidad a dicho licitador por retirada de su oferta presentada al contrato denominado “*Servicio de Asistencia Clínico-quirúrgica Especializada y Apoyo al Programa de Adopción del Departamento de Servicios Veterinarios de Madrid Salud*”, licitado por ese Organismo Autónomo, con número de expediente 300/2025/02086.

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