

Recurso nº 368/2025

Resolución nº 415/2025

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

En Madrid, a 9 de octubre de 2025

**VISTO** el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la representación legal de ESSITY SPAIN, S.L. (en adelante ESSITY) contra los pliegos, Lotes 6, 17, 42, 48, 49 y 67, que rigen la licitación del “*Acuerdo Marco para el suministro de 67 lotes de productos sanitarios para la prevención y el tratamiento de heridas crónicas para todos los centros dependientes del SERMAS*”, licitado por la Agencia de Contratación Sanitaria de la Comunidad de Madrid, adscrita a la Consejería de Sanidad, Servicio Madrileño de Salud, número de expediente AM PA SUM 17/2025 (A/SUM 016621/2025), este Tribunal, en sesión celebrada el día de la fecha, ha dictado la siguiente

**RESOLUCIÓN**

**ANTECEDENTES DE HECHO**

**Primero.** - Mediante anuncios publicados el 25 de julio de 2025 en el Diario Oficial de la Unión Europea, el 28 de julio en el Portal de la Contratación Pública de la Comunidad de Madrid y el 7 de agosto de 2025 en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid, se convocó la licitación del contrato de referencia mediante procedimiento abierto con pluralidad de criterios de adjudicación y dividido en 67 lotes.

El valor estimado del contrato asciende a 22.489.313,68 euros y su plazo de duración será de 12 meses.

La recurrente presenta oferta, con posterioridad a la interposición del presente recurso, a todos los Lotes salvo a los Lotes 17 y 67.

**Segundo.** - El 18 de agosto de 2025 ESSITY SPAIN,S.L (en adelante ESSITY) presenta en el Registro de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, con entrada en este Tribunal el mismo día, recurso especial en materia de contratación solicitando la anulación de las cláusulas impugnadas de los Lotes 6, 17, 42, 48, 49 y 67.

El 26 de agosto de 2025 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 solicitando la desestimación del recurso y la imposición de multa a la recurrente.

**Tercero.** - 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. No se han presentado alegaciones.

## 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.** - Especial análisis merece la legitimación de la recurrente para interponer el presente recurso.

Los Lotes impugnados son los números 6, 17, 42, 48, 49 y 67. Consta en el expediente de contratación que ESSITY ha presentado oferta a todos los Lotes menos al 17 y 67. En relación con los lotes que la recurrente ha presentado oferta, ESSITY está legitimada, pues su presentación se ha realizado con posterioridad a la interposición del presente recurso.

Respecto a los Lotes que la recurrente no ha presentado oferta ya hemos indicado en anteriores resoluciones, (vid Resolución 8/2025, de 9 de enero, o 81/2025, de 27 de febrero), que la legitimación, según la jurisprudencia del Tribunal Supremo, equivale a la titularidad de una posición de ventaja o de una utilidad por parte de quien ejercita la pretensión que se materializaría, de prosperar ésta, en la obtención de un beneficio de índole material, jurídico o moral o en la evitación de un perjuicio, con tal de que la obtención del beneficio o evitación del perjuicio sea cierta y no meramente hipotética o eventual. Ciertamente el concepto amplio de legitimación que utiliza confiere la facultad de interponer recurso a toda persona física o jurídica cuyos derechos o intereses legítimos se hayan visto perjudicados o puedan resultar afectados por las decisiones objeto de recurso. Es interesado aquél que con la estimación de sus pretensiones pueda obtener un beneficio.

Según afirma la STC 67/2010 de 18 de octubre: “*Como ya se ha señalado, en lo que aquí interesa, la decisión de inadmisión puede producirse por la falta de legitimación activa para accionar o para interponer un recurso, esto es, por la ausencia de derecho o interés legítimo en relación con la pretensión que se pretende articular. En tal orden de ideas, este Tribunal ha precisado, con relación al orden contencioso-administrativo, que el interés legítimo se caracteriza como una relación material unívoca entre el sujeto y el objeto de la pretensión (acto o disposición impugnados), de tal forma que su anulación produzca automáticamente un efecto positivo (beneficio) o negativo (perjuicio) actual o futuro pero cierto, debiendo entenderse tal relación referida a un*

*interés en sentido propio, cualificado y específico, actual y real (no potencial o hipotético). Se trata de la titularidad potencial de una ventaja o de una utilidad jurídica, no necesariamente de contenido patrimonial, por parte de quien ejerce la pretensión, que se materializaría de prosperar ésta. O, lo que es lo mismo, el interés legítimo es cualquier ventaja o utilidad jurídica derivada de la reparación pretendida (SSTC 252/2000, de 30 de octubre [RTC 2000, 252], F.3; 173/2004, de 18 de octubre [RTC 2004, 173], F.3; y 73/2006, de 13 de marzo [RTC 2006, 73], F.4). En consecuencia, para que exista interés legítimo, la actuación impugnada debe repercutir de manera clara y suficiente en la esfera jurídica de quien acude al proceso (STC 45/2004, de 23 de marzo [RTC 2004, 45], F 4)".*

En este sentido, este Tribunal viene restringiendo la legitimación “a priori”, para interponer el recurso especial a quienes hayan sido parte del procedimiento, y trasladado este criterio a las impugnaciones de pliegos resulta, con carácter general, que únicamente los licitadores están legitimados para impugnar los pliegos. Sin embargo, esta afirmación se matiza para permitir la impugnación de los pliegos a aquellas personas que no hayan podido tomar parte en la licitación precisamente por el motivo en que fundamentan su recurso.

En este mismo sentido, el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales en Resolución 967/2015, de 23 de octubre, reiterada en la 809/2019 de 11 de julio señaló que: ‘*El recurso debe ser inadmitido también por falta de legitimación activa, pues la entidad ya no va a poder tomar parte en el procedimiento de contratación, no impidiéndole -como ya hemos visto anteriormente- el motivo de su impugnación de los pliegos licitar al procedimiento que ahora recurre. Este Tribunal ha resuelto ya en diferentes resoluciones sobre la legitimación del recurrente que no participa en el procedimiento de contratación, admitiéndola excepcionalmente (por todas, Resolución 924/2015, de 9 de octubre) cuando el motivo de impugnación de los pliegos impide al recurrente participar en un plano de igualdad en la licitación (Tribunal Supremo, Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, Sección 7ª, Sentencia de 5 Junio 2013), circunstancia esta que no es el caso ahora examinado.*

Así pues, para admitir legitimación para recurrir los pliegos que rigen una licitación resulta necesario que el recurrente haya participado en la licitación o se haya visto impedido de hacerlo en base a las restricciones introducidas en los pliegos objeto de recurso, pues no resulta admisible un recurso en materia de contratación basado en un mero interés en la legalidad abstracta del procedimiento de licitación, no admitiéndose una acción popular en esta materia.".

Respecto de los Lotes que la recurrente no ha presentado oferta, 17 y 67, el motivo de su impugnación es que solicitó aclaraciones al órgano de contratación sin que le hayan sido contestadas a la fecha de interposición del presente recurso. A juicio de la recurrente tal circunstancia dota a los pliegos de oscuridad, y los vicia de nulidad, al no reunir las condiciones para preparar la proposición, incluso para un licitador razonablemente informado y normalmente diligente.

De acuerdo con la doctrina expuesta, la legitimación de la recurrente para impugnar estos dos Lotes, dependerá de si efectivamente la falta de la información que solicita, le impide presentar una oferta.

Respecto al Lote 17 la recurrente solicita que "le confirmen si el precio máximo de la licitación se refiere al envase o es por gramo". EL Lote 17 está denominado en el PCAP "hidrogel estructura amorfa > 15 g y < 20 g" y se establece un precio de licitación. Este Tribunal considera razonable la duda planteada por la recurrente, pues al establecerse una horquilla de gramos puede inducir a duda sobre si el precio es por gramo o por unidad, lo que le impide presentar una oferta razonable al no saber a qué va referido el precio ofertado. En definitiva queda acreditada la legitimación de la recurrente para impugnar este Lote.

Por lo que se refiere al Lote 67 denominado "Sistema de compresión para MMII reutilizable con posibilidad de modificación de presión, ajustable al diámetro de la pierna" solicita la recurrente al órgano de contratación que "confirmen si hay desglose

*de sublotes por tallas y/o nivel de compresión terapéutica".* ESSITY alega oscuridad en los pliegos. Sin embargo, no aporta ni la más mínima explicación sobre en qué medida, esta falta de información, le impide presentar oferta en condiciones de igualdad con el resto de licitadores, por lo que nos lleva a concluir que la recurrente no está legitimada para impugnar el Lote 67.

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

**Tercero.-** El recurso especial se interpuso en tiempo y forma, pues los pliegos fueron publicados el 28 de julio de 2025, e interpuesto el recurso el 18 de agosto de 2025, 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 un Acuerdo Marco que tiene por objeto el suministro de productos sanitarios 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.**

##### **1. Alegaciones de la recurrente.**

Expone ESSITY que el Pliego de Prescripciones Técnicas (PPT) establece para el Lote 6:

**"COLÁGENO**

*LOTE 6. Colágeno en placa  $\geq 5\text{cm} \times 5\text{cm}$  y  $\leq 10\text{cm} \times 10\text{cm}$*

*-Deberá estar compuesto de colágeno al menos en un 50% de su composición. No podrá ser de origen bovino".*

Al respecto, la recurrente señala que el PPT excluye la posibilidad de que el producto presente colágeno de origen bovino y que no consta en la memoria justificativa del expediente ningún motivo que respalde esta prescripción y a pesar de haber realizado

una consulta al órgano de contratación, al amparo del artículo 138 de la LCSP, no ha recibido respuesta.

ESSITY considera que esta prescripción técnica impide de forma injustificada la concurrencia. Al respecto señala que el producto distribuido por su empresa contiene colágeno que proviene de la dermis bovina y defiende in extenso la seguridad de su producto, no existiendo riesgo de transmisión de agentes de la encefalopatía espongiforme bovina en humano.

Además, alega que el 96 % de sus ventas se realizan en los servicios públicos de salud del territorio nacional, sin que se hayan registrado hasta la fecha ningún tipo de incidencia.

Así, considera que la configuración del Lote 6, excluyendo el colágeno de origen bovino, es arbitraria y no está justificada convenientemente, por lo que solicita la nulidad de esta prescripción técnica.

En segundo lugar alega la recurrente oscuridad en los pliegos. Por ello, el 1 de agosto de 2025 solicitó al órgano de contratación diversas aclaraciones sin que a la fecha de interposición del presente recurso hayan sido contestadas.

Las aclaraciones solicitadas son las siguientes:

***...Lote 17 Hidrogel estructura amorfa  $\geq 15$  g y  $\leq 20$  g.***

*Solicitamos que confirmen si el precio máximo de licitación se refiere al envase o es por gramo.*

***Lote 42 Poliuretano laminar película o film adhesivo  $\geq 15$  cm x  $15$  cm y  $< 20$  cm x  $20$  cm:*** Rogamos confirmen si hay un error en la indicación de unas de las medidas, de manera que donde dice

*Poliuretano laminar película o film adhesivo  $\geq 15$  cm x  $15$  cm y  $< 20$  cm x  $20$  cm debe decir*

*Poliuretano laminar película o film adhesivo  $\geq 15$  cm x  $15$  cm y  $\leq 20$  cm x  $20$  cm*

***48 Crema barrera de óxido de zinc  $\geq 10\%$  y  $\leq 20\%$ .***

*Solicitamos que confirmen si el precio máximo de licitación refiere al envase o es por gramos.*

*En cuanto a la prescripción correspondiente al volumen del tubo (entre 45gr. y 65gr), ¿se puede exceder este volumen, cuando, como es nuestro caso, al convertir la cantidad en ml al peso en gramos se excede este volumen máximo exigido en los pliegos?*

**49 Película cutánea barrera líquida en aerosol.**

*Solicitamos que confirmen el precio máximo de licitación refiere al envase o es por ml.*

**67 Sistema de comprensión para MMII reutilizable con posibilidad de modificación de presión, ajustable al diámetro de la pierna.**

*Solicitamos que confirmen si hay desglose de sublotes por tallas y/o nivel de compresión terapéutica...*

Al respecto, señala que las cuestiones planteadas se refieren a aspectos esenciales que pueden implicar la no admisión en la licitación de referencia, según la interpretación que se le otorgue y que en algún supuesto se refiere a aspectos esenciales para la preparación de la oferta.

En su defensa se remite a la regulación del artículo 136 de la LCSP y señala que la falta de respuesta a las solicitudes de aclaraciones formuladas hace ya más de 15 días, merman enormemente la capacidad de preparación de la proposición por parte de su empresa. Es evidente que el órgano de contratación tiene derecho a cumplir estrictamente los plazos previstos en la LCSP y contestar a las solicitudes de aclaraciones solo 6 días antes de que termine el plazo de presentación de ofertas, pero en su opinión tal circunstancia dota a los pliegos de oscuridad, y los vicia de nulidad, al no reunir las condiciones para preparar la proposición, incluso para un licitador razonablemente informado y normalmente diligente, por lo que solicita que se contesten sus consultas y se amplie el plazo de presentación de ofertas.

## **2. Alegaciones del órgano de contratación.**

En relación con el Lote 6, alega el órgano de contratación que la decisión de no incluir productos elaborados con colágeno de origen bovino en el presente procedimiento de contratación responde a criterios de seguridad clínica, prudencia regulatoria sin que

ello implique una descalificación general del producto, sino una medida preventiva y proporcionada en el contexto de la contratación pública.

A pesar de los controles sanitarios existentes, el colágeno bovino presenta un riesgo residual de transmisión de EET, incluida la Encefalopatía Espongiforme Bovina (EEB). La normativa vigente exige medidas estrictas de trazabilidad, origen y validación de procesos, lo que incrementa la complejidad de su gestión en entornos públicos. En este sentido, se opta por un enfoque de prudencia preventiva, priorizando alternativas que no conlleven este tipo de riesgos.

Existen evidencias clínicas de que el colágeno bovino puede inducir reacciones inmunológicas adversas, especialmente en pacientes con alergias específicas como el síndrome alfa-gal, cuya exposición puede desencadenar efectos graves. La no inclusión se fundamenta en la necesidad de minimizar riesgos clínicos y garantizar la seguridad de todos los pacientes.

La LCSP permite establecer prescripciones técnicas que limiten la concurrencia cuando existan razones objetivas, técnicas, científicas, de seguridad o de interés público y defiende el órgano de contratación que goza de discrecionalidad técnica para redactar los pliegos atendiendo a las necesidades a satisfacer por el Servicio Madrileño de Salud.

En relación con las aclaraciones solicitadas por la recurrente, señala el órgano de contratación que habiéndose publicado las últimas aclaraciones y preguntas el día 22 de agosto de 2025, las alegaciones de la recurrente carecen de sentido.

Por último, considera que la recurrente ha actuado con mala fe en la interposición del recurso y en la solicitud de medidas cautelares, con el único objetivo de retrasar la tramitación del expediente y, en consecuencia, la adjudicación y ejecución del contrato, en perjuicio del interés público y de la adecuada prestación del servicio sanitario.

## Sexto.- Consideraciones del Tribunal.

La primera cuestión planteada por la recurrente es la falta de justificación en el expediente de contratación de la limitación establecida en el Lote 6, por la prescripción técnica que exige que el producto no puede ser de origen bovino.

Como señalan las partes pues en ello coinciden ambas, corresponde al órgano de contratación determinar las necesidades que pretende satisfacer y el modo de obtenerlas siempre con respeto a los principios de igualdad de trato y no discriminación, permitiendo la concurrencia de licitadores en el procedimiento.

El artículo 126 de la LCSP establece las reglas para el establecimiento de las prescripciones técnicas. Así en su apartado 1 regula *“Las prescripciones técnicas a que se refieren los artículos 123 y 124, proporcionarán a los empresarios acceso en condiciones de igualdad al procedimiento de contratación y no tendrán por efecto la creación de obstáculos injustificados a la apertura de la contratación pública a la competencia”*

El órgano de contratación goza de discrecionalidad técnica en la determinación de las prescripciones técnicas que deben cumplir los productos que demanda, pero siempre que no se incurra en arbitrariedad.

Defiende el órgano de contratación la exigencia de que el colágeno no puede ser de origen bovino, pues a pesar de los controles sanitarios existentes, el colágeno bovino presenta un riesgo residual de transmisión de ETT, además de poder inducir reacciones inmunológicas adversas.

Como señalábamos en nuestra Resolución 247/2025, de 19 de junio

*“La finalidad del recurso especial en materia de contratación es exclusivamente de control del cumplimiento de los principios y trámites legales, de manera que no es*

*possible sustituir el juicio técnico sobre la determinación de la manera de atender determinadas necesidades. En definitiva, el Tribunal únicamente puede enjuiciar si la definición de las prescripciones técnicas se hace de acuerdo con lo dispuesto en la legislación sobre contratación pública, sin que pueda pronunciarse sobre la adecuación de una determinada característica técnica del producto para el cumplimiento del fin que se pretende con la contratación”.*

La prescripción técnica controvertida responde a la discrecionalidad que posee el órgano de contratación, que de acuerdo con sus conocimientos técnicos, determina los requisitos que deben cumplir los suministros que va a adquirir y que según ha informado responde a impedir que se puedan producir riesgos para la salud de los pacientes.

La segunda cuestión alegada por la recurrente es la oscuridad en los pliegos, lo que ha dado lugar a que solicite aclaraciones al órgano de contratación, sin que a la fecha de presentación del presente recurso haya obtenido respuesta alguna.

#### El artículo 138.3 de la LCSP

*“Los órganos de contratación proporcionarán a todos los interesados en el procedimiento de licitación, a más tardar 6 días antes de que finalice el plazo fijado para la presentación de ofertas, aquella información adicional sobre los pliegos y demás documentación complementaria que estos soliciten, a condición de que la hubieren pedido al menos 12 días antes del transcurso del plazo de presentación de las proposiciones o de las solicitudes de participación, salvo que en los pliegos que rigen la licitación se estableciera otro plazo distinto. En los expedientes que hayan sido calificados de urgentes, el plazo de seis días a más tardar antes de que finalice el plazo fijado para la presentación de ofertas será de 4 días a más tardar antes de que finalice el citado plazo en los contratos de obras, suministros y servicios sujetos a regulación armonizada siempre que se adjudiquen por procedimientos abierto y restringido.*

*En los casos en que lo solicitado sean aclaraciones a lo establecido en los pliegos o resto de documentación y así lo establezca el pliego de cláusulas administrativas particulares, las respuestas tendrán carácter vinculante y, en este caso, deberán hacerse públicas en el correspondiente perfil de contratante en términos que garanticen la igualdad y concurrencia en el procedimiento de licitación.”*

En idénticos términos queda redactada la cláusula 11 del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares, en la que se indica que las respuestas a las aclaraciones

solicitadas tendrán carácter vinculante.

Consta publicado, el 22 de agosto de 2025, en el Portal de la Contratación Pública de la Comunidad de Madrid, (fecha posterior a la interposición del presente recurso), la respuestas a las consultas sobre los pliegos realizadas por distintas empresas. En concreto, la consulta 13 es la correspondiente a las cuestiones planteadas por la recurrente a lo que el órgano de contratación contesta lo siguiente:

*1: La decisión de no incluir productos elaborados con colágeno de origen bovino en el presente procedimiento de contratación responde a criterios de seguridad clínica, prudencia regulatoria sin que ello implique una descalificación general del producto, sino una medida preventiva y proporcionada en el contexto de la contratación pública. En este sentido, se opta por un enfoque de prudencia preventiva, priorizando alternativas que no conlleven este tipo de riesgos.*

*2: El precio es por unidad.*

*3: No hay ningún error, los poliuretanos laminares están desde el lote 40 al 43.*

*4: En el lote 48 Crema barrera de óxido de zinc = 10% y = 20%, el precio máximo de licitación es por gramos.*

*Respecto a si se puede exceder el volumen, la respuesta es no, debe ajustarse a lo licitado en PPT.*

*5: El precio máximo de licitación es por mililitro.”*

Destacar en este punto, la diligencia del órgano del órgano de contratación, en el que a pesar de las numerosas preguntas realizadas sobre los pliegos por los interesados, ha dado debida respuesta el 22 de agosto de 2025, faltando más de 6 días para que finalizase el plazo de presentación de ofertas, que vencía el 29 de agosto.

La pretensión de la recurrente consistente en que se contesten las consultas que realizó el 1 de agosto de 2025, ya ha sido satisfecha, por lo que ha desaparecido el objeto del recurso y, en consecuencia, procede declarar concluso el procedimiento.

Por último, el órgano de contratación solicita la imposición de multa a la recurrente pues aprecia que ha actuado con mala fe en la interposición del recurso y en la solicitud de medidas cautelares, con el único objetivo de retrasar la tramitación del expediente y, en consecuencia, la adjudicación y ejecución del contrato, en perjuicio del interés público y de la adecuada prestación del servicio sanitario. Sin embargo, la

recurrente no ha solicitado medidas cautelares, ni se ha paralizado la tramitación del procedimiento de licitación como se ha podido constatar con la publicación de las sesiones celebradas por la Mesa de Contratación.

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

## ACUERDA

**Primero.** - Inadmitir el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la representación legal de ESSITY SPAIN, S.L. contra el Lote 67 los pliegos que rigen la licitación del “*Acuerdo Marco para el suministro de 67 lotes de productos sanitarios para la prevención y el tratamiento de heridas crónicas para todos los centros dependientes del SERMAS*” por falta de legitimación de la recurrente.

**Segundo.** - Desestimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la representación legal de ESSITY SPAIN, S.L. contra los pliegos, Lote 6, que rigen la licitación del “*Acuerdo Marco para el suministro de 67 lotes de productos sanitarios para la prevención y el tratamiento de heridas crónicas para todos los centros dependientes del SERMAS*”.

**Tercero . –** Dar por terminado el procedimiento del recurso, para los Lotes 17, 42, 48 y 49, al haberse producido la desaparición del objeto que motivo el recurso especial en materia de contratación contra los pliegos, que rigen la licitación del “*Acuerdo Marco para el suministro de 67 lotes de productos sanitarios para la prevención y el tratamiento de heridas crónicas para todos los centros dependientes del SERMAS*”.

**Cuarto.** - 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