

**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 FARMABAN S.A. contra el Lote 61 de 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”*, 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.

A la presente licitación se presentaron seis empresas, entre ellas la recurrente.

Segundo. - El 14 de agosto de 2025 FARMABAN presenta en el Registro de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, con entrada en este Tribunal el 18 de agosto, recurso especial en materia de contratación impugnando el Lote 61 del Acuerdo Marco de referencia al considerar que la configuración del mismo limita la concurrencia. Además solicita la suspensión del procedimiento de licitación hasta que se resuelva el recurso.

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.

Tercero. - La tramitación del expediente de contratación se encuentra suspendida por acuerdo sobre medidas provisionales número 102/2025, adoptado por este Tribunal el 18 de agosto, hasta que se resuelva el recurso y se acuerde expresamente el levantamiento de la suspensión.

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. 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. - El recurso ha sido interpuesto por persona legitimada para ello, al tratarse de un licitador que ha presentado oferta al Lote 61, el 28 de agosto de 2025, esto es, con posterioridad a la interposición del presente recurso. En consecuencia, *“cuyos derechos e intereses legítimos individuales o colectivos se hayan visto perjudicados o puedan resultar afectados de manera directa o indirectamente por las decisiones objeto del recurso”* (Artículo 48 de la LCSP).

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 14 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 la recurrente que el Lote 61 del Acuerdo Marco está formado por 2 órdenes, quedando descritos en el Pliego de Prescripciones Técnicas (PPT) como sigue:

VENDA MULTICOMPONENTE

LOTE 61. Venta multicomponente o de compresión funcional

- ***Nº de Orden 61.1 Venta multicomponente o de compresión funcional 40 mm***

HG

- *Ventada multicomponente que garantice durante una semana una compresión de al menos 40 mm Hg en el tobillo. Deberá acreditar con certificación o declaración responsable que mediante una técnica adecuada de colocación se alcanza la presión solicitada durante siete días.*
- *Los licitadores deberán ofertar disponibilidad de sus medidas en cuanto al diámetro del tobillo que se servirán en función de las necesidades de los centros.*
- *Nº de Orden 61.2 Venda multicomponente o de compresión funcional 20 mm Hg*
 - *Venda multicomponente que garantice durante una semana una compresión de al menos 20 mm Hg en el tobillo. Deberá acreditar con certificación o declaración responsable que mediante una técnica adecuada de colocación se alcanza la presión solicitada durante siete días.*
 - *Los licitadores deberán ofertar disponibilidad de sus medidas en cuanto al diámetro del tobillo que se servirán en función de las necesidades de los centros.*

En el Anexo 1.4. “Tabla de autobaremación” del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (PCAP) se otorga en cada uno de los órdenes anteriores, 15 puntos si el producto presenta “1 capa activa” y 0 puntos en el supuesto de presentar más de una capa activa.

61	1	Venda multicomponente o de compresión funcional 40 mm Hg	Presiones en deambulaci3n Puede alcanzar presiones de 60 mm Hg en deambulaci3n: 15 puntos	M3ximo 15 puntos		
			No puede alcanzar presiones de 60 mm Hg en deambulaci3n: 15 puntos			
			N.º de capas ofertadas Presenta 1 capa activa: 15 puntos Presenta m3s de 1 capa activa: 0 puntos	M3ximo 15 puntos		
		TOTAL	M3ximo 30 puntos			
	2	Venda multicomponente o de compresión funcional 20 mm Hg	Presiones en deambulaci3n Puede alcanzar presiones de 40-60 mm Hg en deambulaci3n: 15 puntos	M3ximo 15 puntos		
			No puede alcanzar presiones de 40-60 mm Hg en deambulaci3n: 15 puntos			
N.º de capas ofertadas Presenta 1 capa activa: 15 puntos Presenta m3s de 1 capa activa: 0 puntos			M3ximo 15 puntos			
TOTAL			M3ximo 30 puntos			
		TOTAL LOTE (Orden1 + Orden2) / 2	M3ximo 30 puntos			

Y en la cl3usula 1.6.2, “Evaluaci3n de criterios cualitativos de forma autom3ticas por

aplicación de fórmulas” del PCAP se establece que “Los productos deberán llegar a una puntuación mínima del 50% en cada lotes y número de orden”.

Señala la recurrente que el 31 de julio de 2025 realizó una consulta al órgano de contratación con el objeto de aclarar diversos aspectos de los criterios de adjudicación del Lote 61, sin que hayan recibido contestación a la fecha de presentación del presente recurso.

Al respecto alega FARMABAN,S.L. que actualmente en el mercado solo existe un producto descrito como *“venda multicomponente con una sola capa”* que proporciona una presión de 40mm Hg, y ningún producto con esas características que aplique una presión de 20mm Hg.

Explica que *“Los sistemas de vendajes de compresión multicomponente están formados por distintas capas, existen de 2,3 e incluso 4 vendas”*. Son habitualmente compuestos por dos capas: una primera que está en contacto con la piel del paciente y proporciona acolchamiento, confort y una correcta distribución homogénea de la compresión, y una segunda venda que es la que hace la fuerza compresiva principal.

Expone la recurrente que la empresa URGO MÉDICAL ha desarrollado un producto (URGO K1) en el que argumentan que puede hacer la misma función que el vendaje de 2 capas convencional, pero usando una sola venda, y que no ha podido encontrar en el mercado ningún producto que reúna idénticas características. Asimismo, señala que no ha encontrado ningún material con esas características que ofrezca una presión de 20 mm Hg, imposibilitándole presentar oferta al orden 2 del Lote 61.

Añade que los criterios de valoración del Lote 61 también dan una ventaja injustificada a este producto, pues si se oferta un producto de una sola capa se obtiene 15 puntos, en caso contrario 0 puntos. Este hecho cobra especial relevancia, pues se necesitan como mínimo 15 puntos para no ser excluido del procedimiento de licitación y además el PCAP impide presentarse a un solo orden del lote.

Defiende la recurrente que los sistemas de vendajes de compresión con dos capas es un producto que tiene un uso dilatado en los centros dependientes del Servicio Madrileño de Salud y que en el anterior Acuerdo Marco, URGO MEDICAL fue adjudicataria precisamente con su producto URGO K2, que tiene un sistema de compresión multicomponente de 2 capas, por lo que considera que debe ser igualmente aceptado este producto en la presente licitación al quedar demostrado su idoneidad y eficacia durante el periodo de ejecución del anterior Acuerdo Marco.

Continúa alegando FARMABAN que el criterio de valoración controvertido adolece también de falta de concreción pues el término “*capa activa*” no se usa en el sector y lleva a confusión sobre lo que se está valorando, produciendo indefensión a los licitadores.

Además, ni la descripción del producto ni los criterios de valoración están justificados en el informe técnico y tampoco se explica por qué se da preferencia a este sistema con una sola venda, por lo que a su juicio se conculca el artículo 126.6 de la LCSP que establece que si bien el PPT puede restringir la competencia a un único proveedor o fabricante, tal circunstancia debe estar justificada.

Por ello, solicita que se modifiquen los criterios técnicos puntuables ampliando las características técnicas a productos que presenten dos capas activas.

2. Alegaciones del órgano de contratación.

En relación con la solicitud de aclaraciones por parte de la recurrente, el órgano de contratación cita el artículo 138.3 de la LCSP e informa que las últimas aclaraciones y respuestas a las preguntas planteadas por los licitadores han sido publicadas el día 22 de agosto de 2025.

Señala la recurrente que, según su análisis y conocimiento, actualmente en el

mercado solo existe un producto descrito como "*venda multicomponente con una sola capa*", que proporciona una presión de 40 mm Hg, y ningún producto con esas características que aplique una presión de 20 mm Hg.

Actualmente existen varios sistemas de compresión funcional disponibles que incorporan componentes de compresión con funcionalidades diferenciadas (tracción corta y larga) integrados en una única venda activa o varias vendas, una de las cuales no ejerce compresión. Todos estos productos cumplen con la definición funcional establecida en el pliego técnico del Lote 61, y por tanto podrían concurrir legítimamente a esta licitación.

La Subdirección General de Farmacia y Productos Sanitarios informa que ha comprobado que la recurrente dispone en su página web de productos que cumplirían las prescripciones técnicas solicitadas, pudiendo presentarse a los dos números de orden de dicho lotes.

El órgano de contratación pone de manifiesto que la recurrente confunde el contenido del PPT y los criterios de valoración de las ofertas. En este sentido el PPT recoge las condiciones técnicas que deben cumplir los bienes, que en la presente licitación se han redactado evitando cualquier obstáculo injustificado a la libre competencia conforme a lo prescrito en el artículo 126.1 de la LCSP.

Los criterios de adjudicación son los elementos que permiten a la Mesa de Contratación evaluar las ofertas presentadas, con el objetivo de seleccionar aquella que represente la mejor relación calidad-precio, conforme a lo dispuesto en el artículo 145 de la LCSP.

La alegación presentada por el recurrente se fundamenta en que uno de los licitadores ha incorporado determinadas innovaciones tecnológicas en su propuesta. Sin embargo, dichas innovaciones no forman parte de las exigencias técnicas recogidas

en el PPT, sino que serán valoradas como mejoras dentro del marco de los criterios de adjudicación.

Por tanto, queda acreditado que el PPT no impone ninguna exigencia técnica concreta que limite el número de vendas ni características similares, lo que refuerza el principio de concurrencia.

También incurre el recurrente en una confusión entre “venda y “capa”. La terminología técnica y clínica actual, recogida en documentos de referencia como el consenso del International Compression Club (Mosti et al., 2024), establece que los sistemas compresivos deben definirse por la presencia de componentes funcionales diferenciados habitualmente de tracción corta y larga, que pueden presentarse integrados en una única venda o como vendas separadas. Por tanto, el número de vendas no determina por sí solo la naturaleza del sistema.

No es correcto afirmar que, de forma habitual en los sistemas de compresión terapéutica, una venda actúa como elemento de confort y otra como compresiva. En la práctica clínica, lo más frecuente es que ambas vendas sean activas, combinando diferentes tipos de tracción para lograr un perfil de compresión sostenida y eficaz. Esta configuración responde a criterios clínicos y técnicos ampliamente aceptados.

Indica que el recurrente sostiene que solo hay un producto en el mercado con la configuración descrita en el pliego. Sin embargo tal y como se ha expuesto previamente, existen productos disponibles en el mercado que cumplen con los mismos criterios técnicos establecidos en el PPT, lo que refuerza el principio de libre concurrencia.

De acuerdo con los principios establecidos en el artículo 145 de la LCSP, los criterios de valoración deben estar vinculados al objeto del contrato, ser proporcionales, transparentes y no discriminatorios. En este caso, el criterio busca incentivar la simplicidad y eficiencia. Este criterio, tiene por objeto fomentar soluciones técnicas

más eficientes y simplificadas, la asignación de puntuación se realiza mediante un método automático lo que garantiza la objetividad y transparencia.

En cuanto a lo que el recurrente sostiene, que los sistemas de compresión terapéutica de dos vendas no serían admitidos en el procedimiento de licitación objeto del presente expediente indica que, no obstante, tal y como ya se ha expuesto, el PPT no establece en ningún momento una exigencia relativa al número de vendas que deben presentar los productos ofertados.

El recurrente insiste en su argumento relativo a una supuesta restricción derivada tanto de la redacción del Pliego de Prescripciones Técnicas (PPT) como de los criterios de valoración establecidos. Sin embargo, tal y como ya se ha expuesto anteriormente, ni las especificaciones técnicas recogidas en el PPT ni los criterios de adjudicación pueden considerarse restrictivos.

Respecto al Acuerdo Marco anterior, al que hace referencia la recurrente, señala el órgano de contratación que FARMABAN quedó excluido por no cumplir con las especificaciones requeridas en el PPT.

Sexto.- Consideraciones del Tribunal.

Como ha quedado expuesto a lo largo de la presente Resolución, el Lote 61, va dirigido a la adquisición de dos productos (2 ordenes), siendo necesario para presentar oferta a este Lote, ofertar ambos productos, pues en caso contrario el licitador quedará excluido del procedimiento de adjudicación.

La denominación de los números de orden es la siguiente:

61.1. Venda multicomponente o de compresión funcional 40mm Hg.

61.2. Venda multicomponente o de compresión funcional 20mm Hg.

Los criterios de adjudicación son: oferta económica, puntuable con un máximo de 70 puntos y los criterios de calidad de carácter técnico, puntuables hasta un máximo de 30 puntos.

En concreto, para el Lote 61 y para ambas órdenes se establecen dos criterios de adjudicación determinados por las “presiones en la deambulación” 15 puntos y el “nº de capas ofertadas” 15 puntos.

Tal y como explica el órgano de contratación es preciso distinguir la regulación del PPT, que determina las características que deben reunir como mínimo los productos ofertados, esto es, Orden 61.1 “*venda multicomponente o de compresión funcional 40 mm Hg*” y Orden 62.1 “*venda multicomponente o de compresión funcional 20 mm Hg*”, del contenido del PCAP en el que se establecen, entre otras cuestiones, los criterios de adjudicación que son los que permiten valorar las ofertas.

En este sentido, el órgano de contratación defiende que el recurrente dispone en su página web de productos que cumplirían las prescripciones técnicas solicitadas por lo que puede presentarse a los dos números de orden de dicho lote y que la recurrente confunde los términos “*venda*” y “*capa*”.

Respecto a lo alegado por la recurrente sobre que los criterios de adjudicación son restrictivos y que no se ofrece ninguna explicación del motivo por el que se prefiere este sistema con una sola venda, el órgano de contratación opone que los criterios de valoración no suponen una restricción a la competencia.

Es destacable que los reiterados criterios de adjudicación valoran con 15 puntos a cada uno de los órdenes del Lote el “*presentar 1 capa activa*”, siendo el total de puntos de los criterios de adjudicación, distinto del precio, para cada uno de los órdenes de 30 puntos, por lo que se deduce fácilmente que el criterio de adjudicación controvertido tiene un peso decisivo en la adjudicación del Lote.

El artículo 116.4. de la LCSP establece que en el expediente de contratación se justificará adecuadamente los criterios que se tendrán en consideración para adjudicar el contrato y el artículo 145.5 de dicha Ley dispone que los criterios de adjudicación deberán ser formulados con pleno respecto a los principios de igualdad, no discriminación y proporcionalidad.

Es cierto que el órgano de contratación goza de discrecionalidad para determinar sus necesidades de contratación y los requisitos que deben cumplir los suministros a ofertar, para poder dar respuesta a las funcionalidades que se pretende. No obstante, esa discrecionalidad no es ilimitada pues en tal caso se convertiría en arbitrariedad, motivo por el cual es preciso que los criterios de adjudicación queden justificados en el expediente de contratación.

En la memoria de justificación de los criterios de adjudicación de la presente licitación se recoge:

“Se considera que los criterios que sirven de base para la adjudicación del presente acuerdo marco cumplen los siguientes requisitos:

a) Están vinculados al objeto del contrato.

b) Han sido formulados de manera objetiva, con pleno respeto a los principios de igualdad, no discriminación, transparencia y proporcionalidad, y no confieren al órgano de contratación una libertad de decisión ilimitada.

c) Garantizan que las ofertas sean evaluadas en condiciones de competencia efectiva, al acompañarse de especificaciones que permiten comprobar de manera fehaciente la información facilitada por los licitadores y así evaluar en qué medida las ofertas cumplen los criterios de adjudicación. “

Esta pretendida justificación, es una mera transcripción de los requisitos que deben reunir los criterios de adjudicación según prescribe el artículo 145.5. de la LCSP.

No existe la más mínima justificación de los criterios de adjudicación controvertidos, máxime si se tiene en cuenta el peso que tienen esos criterios en la adjudicación del contrato, incumpliendo lo dispuesto en el artículo 116.4 de la LCSP.

Por tanto, procede anular los pliegos en lo referente al Lote 61, por no estar justificados en el expediente de contratación los criterios de adjudicación de dicho lote, pudiendo volver a convocarse si persiste la necesidad, a través de un nuevo procedimiento de licitación que reúna los requisitos exigidos en la LCSP.

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 FARMABAN S.A contra el Lote 61 de 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”*, 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)

Segundo. - Levantar la suspensión del procedimiento de adjudicación, para el Lote 61, adoptada por este Tribunal mediante la Resolución MMCC 102/2025, de 18 de agosto, de conformidad con lo estipulado en el artículo 57.3 de la LCSP.

Tercero. - 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.

Cuarto. - 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