

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

En Madrid, a 23 de enero de 2026

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la representación legal de LABORATORIOS URGO, S.L. contra los pliegos que rigen el procedimiento de licitación del contrato denominado “*Suministro de ácidos grasos hiperoxigenados con destino al Hospital clínico*”, número de expediente PAS 2025-0-295, licitado por ese Hospital, este Tribunal, en sesión celebrada el día de la fecha, ha dictado la siguiente

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. - Mediante anuncio publicado el 2 de diciembre de 2025 en el Portal de la Contratación Pública de la Comunidad de Madrid, se convocó la licitación del contrato de referencia mediante procedimiento abierto simplificado con pluralidad de criterios de adjudicación.

El valor estimado del contrato asciende 139.145,60 euros y su plazo de duración será de 24 meses.

A la presente licitación presentaron oferta 2 licitadores, entre los que no se encuentra la recurrente.

Segundo. - El 23 de diciembre de 2025, LABORATORIOS URGO, S.L., presenta en el Registro de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo de la Comunidad de Madrid, recurso especial en materia de contratación, que tiene entrada en este Tribunal el mismo día, solicitando que se anulen dos criterios de adjudicación.

El 26 de diciembre 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. Posteriormente, el 30 de diciembre 2025, el órgano de contratación, remite el listado de empresas que han participado en la presente licitación, dado que el plazo para su presentación finalizaba el 26 de diciembre de 2025.

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. - Se precisa analizar la legitimación de la recurrente para interponer recurso especial en materia de contratación dado que no ha presentado oferta en el presente procedimiento de licitación.

Como ya hemos indicado en anteriores resoluciones, (vid Resolución 169/2025 de 8 de mayo o 412/2025, de 2 de octubre), 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 ejercita 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.

Fundamenta la recurrente su legitimación en que según están configurados los criterios de adjudicación del contrato le impiden participar en el procedimiento de licitación en un plazo de igualdad de tal forma que la puntuación atribuida a los mismos, de facto, le impiden ser adjudicatario del contrato.

Asimismo, alega que de estimarse el recurso interpuesto, y el Tribunal ordene la modificación de los pliegos en el sentido interesado por esta parte, URGO podría participar en la convocatoria que se publique en ejecución de la resolución.

De acuerdo con la doctrina expuesta, este Tribunal considera que la recurrente se encuentra legitimada para interponer el presente recurso pues fundamenta su recurso en la impugnación de dos criterios de adjudicación, que según están configurados en el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (PACP), si no se oferta por lo menos uno de ellos, no se puede continuar en el procedimiento.

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 2 de diciembre de 2025, e interpuesto el recurso el día 23 del mismo mes, 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, en el marco de un contrato de suministros cuyo valor estimado es superior a 100.000 euros. El acto es recurrible, de acuerdo con el artículo 44.1.a) y 2.a) de la LCSP.

Quinto.- Fondo del asunto.

1. Alegaciones de la recurrente.

Expone la recurrente que el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (PCAP) establece los siguientes criterios de adjudicación evaluables de forma automática:

*“8.1. Criterio/s relacionado/s con los costes.....70 puntos
(...)*

8.2. Criterios cualitativos:

8.2.1. Evaluables de forma automática por aplicación de fórmulas.....30 puntos

Presencia de extracto vegetal: Centella Asiática (10 puntos).

-0 puntos: No.

-0 puntos: Sí (sic 10)

Presencia de extracto vegetal: Aloe Vera (10 puntos).

-0 puntos: No.

-10 puntos: Sí

Aporta certificado de compatibilidad con dispositivos de ventilación mecánica no invasiva (10 puntos).

-0 puntos: No.

-10 puntos: Sí”

La justificación de los criterios de adjudicación que consta en la memoria justificativa del es la siguiente:

“Respecto a los restantes criterios de adjudicación de valoración automática (30 puntos) para cada uno de los lotes en que se divide el contrato, se han elegido criterios que permitan lograr una mejor prestación, que permita en general y en función del lote, aumentar la calidad de la prestación obteniendo una mayor versatilidad de los materiales.”.

A juicio de la recurrente, los criterios de adjudicación que valoran con 20 puntos los productos que tengan presencia de Centella Asiática y/o Aloe Vera (10 puntos por

cada extracto vegetal), restringen la competencia y otorgan una ventaja injustificada a determinados productos disponibles en el mercado, sin que estos aspectos repercutan en la calidad, ni en el resultado de la prestación.

Consta en el Pliego de Prescripciones Técnicas (PPT) que los productos ofertados por los licitadores deberán cumplir las siguientes exigencias funcionales y de diseño

<i>LOTE/ ITEM</i>	<i>CÓDIGO</i>	<i>ESPECIFICACIONES TÉCNICAS</i>
<i>1.1</i>	<i>271027</i>	<p><i>ACEITE P/PREVENCIÓN ÚLCERAS POR PRESIÓN ENTRE 20 Y 39 ML</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Ácidos grasos hiperoxigenados esenciales con una concentración superior al 96%.</i> • <i>Mayor concentración de ácidos grasos esenciales: linoleico y linolénico.</i> • <i>Deberán contener extractos vegetales con valor terapéutico.</i> • <i>Envase con protección lumínica, pero que permita visualizar el contenido interior. Deberá ser hermético, de fácil dispensación y no manipulable, que garantice la asepsia del producto.</i> • <i>Compatible para su uso, de forma conjunta, con apósitos. No interfiere en la adherencia de los mismos.</i> • <i>Tamaño del envase comprendido entre 20 y 39 ml.</i>
<i>1.2</i>	<i>290918</i>	<p><i>ACEITE P/PREVENCIÓN ÚLCERAS POR PRESIÓN ENTRE 40 Y 60 ML</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Ácidos grasos hiperoxigenados esenciales con una concentración superior al 96%.</i> • <i>Mayor concentración de ácidos grasos esenciales: linoleico y linolénico.</i> • <i>Deberán contener extractos vegetales con valor terapéutico</i>

Tal y como se detalla en el nombre de ambos códigos, se requieren productos idénticos con la única diferencia del tamaño, siendo ambos productos para la misma finalidad: la prevención de úlceras por presión.

Explica URGO que la prevención de úlceras por presión se basa en aliviar la presión constante, mantener la piel limpia e hidratada, asegurar una nutrición adecuada y

movilizar al paciente frecuentemente.

Alega que la hidratación de un producto la aporta la mayor concentración de ácidos grasos esenciales hiperoxigenados y no depende de que el producto contenga uno y otro extracto vegetal.

Centella Asiática y Aloe Vera no aportan un beneficio exclusivo. Tanto la Centella Asiática como el Aloe Vera se utilizan por sus propiedades hidratantes, calmantes y reparadoras, asociadas principalmente a triterpenos (centella) y polisacáridos como el acemanano (aloe). Sin embargo, estos beneficios no son exclusivos de dichos ingredientes y pueden obtenerse mediante otros extractos vegetales con mecanismos funcionales equivalentes.

Así defiende la recurrente que el producto Corpitol, distribuido en España por URGO, aporta valor clínico relevante por sus propiedades dermatológicas.

Corpitol es un producto sanitario de uso tópico formulado con glicéridos hiperoxigenados de ácidos grasos esenciales y vitamina E, diseñado específicamente para el cuidado y la protección de piel frágil y la prevención de lesiones por presión (úlceras) y eritemas cutáneos.

Entre los beneficios documentados de Corpitol se encuentran que protege e hidrata la piel, mejora la resistencia y su flexibilidad, favorece la renovación celular, mantiene la oxigenación de los tejidos y posee un efecto calmante y de alivio en pieles sensibles.

Estos efectos no dependen de Centella ni Aloe, sino de una formulación específica con ácidos grasos esenciales y antioxidantes (vitamina E) que aportan beneficios funcionales tangibles.

Por ello, considera la recurrente, que el requisito de ingredientes específicos no está científicamente justificado. Así, exigir la presencia de Centella o Aloe como criterio

excluyente equivale a favorecer ingredientes por su nombre y no por su funcionalidad real.

Entre sus argumentos, la recurrente propone la redacción de un criterio de adjudicación en funciones demostradas del producto, como puede ser:

“Producto con evidencia de beneficios en hidratación, protección e integridad de la piel, demostrado por estudios clínicos o documentación técnica”

De esta forma se valoran los efectos reales independientemente del nombre del ingrediente.

A lo anterior, añade que la puntuación atribuida a cada uno de los extractos vegetales (10 puntos Centella Asiática y 10 Puntos Aloe Vera) suponen más del 50 % de la puntuación total de los criterios cualitativos (30 puntos).

Y teniendo en cuenta que existe un umbral para seguir en fase de valoración:

“De los criterios objetivos establecidos anteriormente, se valorarán en una primera fase, los señalados con el/los números/s 8.2.1, siendo necesario para que la proposición pueda ser valorada en la fase decisoria, una puntuación mínima del 50% de los criterios cualitativos, en relación con los criterios que vayan a operar en la fase de valoración”

Hace que los criterios evaluables de forma automática sean de obligado cumplimiento, como lo exigido en el PPT, para que se pueda optar a la siguiente fase, delimitando de forma injustificada la libre concurrencia, y otorgando una ventaja injustificada a productos que a nivel funcional son iguales al producto que puede ofertar URGO.

La memoria justificativa tampoco arroja luz a los motivos que subyacen a la elección de estos concretos criterios de adjudicación, más allá de la intención de favorecer injustificadamente a determinados productos del mercado. Por tanto, la estimación del recurso vendría determinada ya en primer término por la falta de justificación de los

criterios de adjudicación.

2. Alegaciones del órgano de contratación.

El órgano de contratación en su informe al recurso expone de forma pormenorizada los requisitos que deben reunir los criterios de adjudicación de un contrato.

En lo que se refiere al presente procedimiento de licitación refiere que en el informe de necesidad se indica:

“(...) el Servicio de Recursos Materiales, del Hospital Clínico San Carlos de Madrid deviene necesario dejar constancia en este Informe Justificativo de la naturaleza y extensión de la necesidad de adquirir el material necesario para la prevención de las úlceras por presión y el óptimo cuidado de la piel, así como la idoneidad de su objeto y el contenido para satisfacerlas.

Con objeto de aplicar unos cuidados de enfermería de calidad, es necesario continuar con la aplicación de ácidos grasos hiperoxigenados, que han demostrado ser un instrumento adecuado para la prevención de las úlceras por presión y el óptimo cuidado de la piel en pacientes que, por sus diferentes patologías, deban de permanecer encamados o presentan movilidad reducida.

Así, habiendo dejado constancia en el presente Informe Justificativo de Necesidad, se constata y demanda que el Hospital acuda al mercado para cubrir la necesidad a de adquirir ácidos grasos hiperoxigenados con el propósito de seguir dando la adecuada cobertura a la actividad asistencial en este Hospital”.

Por su parte la memoria justificativa del contrato en su punto 6 indica:

“Los criterios de adjudicación elegidos se consideran adecuados y convenientes para el objeto de este contrato conforme a lo que se señala en el artículo 145 en su apartado I de la Ley 9/2017, al establecer que “la adjudicación de los contratos se realizará utilizando una pluralidad de criterios de adjudicación en base a la mejor relación calidad-precio”.

A este respecto, en el pliego de prescripciones técnicas se han recogido las exigencias mínimas que debe cumplir la prestación, dejando a valoración aquellas cualidades añadidas que pueda ofertar el mercado.

En este sentido, los criterios elegidos, así como la ponderación aplicada, se consideran que son adecuados para obtener la mayor calidad posible al mejor precio.

Para ello, se ha elegido para el cálculo de la puntuación de la oferta económica una fórmula proporcional ya que atribuye la mayor puntuación a la oferta más baja sin prever umbrales de saciedad ni considerar la baja media; y no discriminatoria al no atribuir márgenes desproporcionados en la puntuación entre las ofertas (Resolución nº 51/2019 del Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid, de 6 de febrero de 2019).

Respecto a los restantes criterios de adjudicación de valoración automática (30 puntos) para cada uno de los sublotes en que se divide el contrato, se han elegido criterios que permitan lograr una mejor prestación, que permita en general y en función del lote, aumentar la calidad de la prestación obteniendo una mayor versatilidad de los materiales.”

A lo anterior, añade el órgano de contratación que el Servicio Promotor del expediente de contratación ha emitido un informe, de fecha 26 de diciembre de 2025, en contestación al recurso interpuesto, aportando la bibliografía en la que se basa la elección de esos criterios.

En dicho informe se indica que los criterios de adjudicación están vinculados al objeto del contrato pues su objeto es la prevención de úlceras por presión (UPP) mediante productos que protejan la piel frágil. Las guías internacionales (EPUAP/NPIAP/PPPIA, 2019) recomiendan el uso de emolientes e hidratantes para mantener la integridad cutánea. Los extractos valorados (Centella y Aloe) aportan beneficios funcionales relevantes:

- Centella asiática: estimula síntesis de colágeno, mejora cicatrización y refuerza la barrera cutánea (Witkowska et al., Pharmaceutics, 2024; Diniz et al., Metabolites, 2023).
- Aloe vera: propiedades hidratantes, antiinflamatorias y epitelizantes, con evidencia en prevención y tratamiento de heridas crónicas (Hekmatpou et al., Iran J Med Sci, 2019; Idrus et al., Sains Malaysiana, 2023).

Los criterios son claros, verificables mediante fichas técnicas y no referencian marcas. Cualquier licitador puede incorporar estos ingredientes o equivalentes funcionales, garantizando igualdad y libre competencia.

La ponderación responde a la importancia clínica de la calidad asistencial en prevención de UPP. No son criterios excluyentes sino mejoras voluntarias que complementan el PPT.

Sexto.- Consideraciones del Tribunal.

Vistas las alegaciones de las partes la controversia se centra en determinar, por un lado, si los criterios de adjudicación impugnados, están justificados en el expediente de contratación, y por otro, si implican una restricción de la competencia.

El órgano de contratación defiende que en la memoria de necesidad del expediente de contratación se pone de manifiesto la *“necesidad de continuar con la aplicación de ácidos grasos hiperoxigenados”*. En línea con lo anterior, los dos artículos objeto de suministro, que son aceites de prevención de úlceras por presión con diferente tamaño, en el PPT se establece que deben ser *“ácidos grasos hiperoxigenados esenciales con una concentración superior al 96%”*.

En relación con los criterios de adjudicación del contrato, 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.

Consta en la memoria de justificación del expediente de contratación lo siguiente:

“Respecto a los restantes criterios de adjudicación de valoración automática (30 puntos) para cada uno de los lotes en que se divide el contrato, se han elegido criterios que permitan lograr una mejor prestación, que permita en general y en función del lote, aumentar la calidad de la prestación obteniendo una mayor versatilidad de los materiales”.

De esta redacción se observa, sin realizar mayor análisis, que no existe la más mínima referencia de los criterios de adjudicación elegidos, simplemente se hace una referencia genérica a que se han elegido criterios que permitan lograr una mejor prestación, pero no se determina por qué es preferible que los productos tengan en su composición Centella Asiático o Aloe Vera.

El órgano de contratación alega, que al ser criterios de adjudicación los licitadores no están concernidos a ofertar productos con esas características, pues no se trata de prescripciones técnicas. Ahora bien, hay que destacar que la valoración de los 30 puntos se distribuyen de la siguiente manera:

- Presencia de extracto vegetal: Centella Asiática (10 puntos).
- Presencia de extracto vegetal: Aloe Vera (10 puntos).
- Aporta certificado de compatibilidad con dispositivos de ventilación mecánica no invasiva (10 puntos).

A lo que hay que añadir que, de conformidad con lo dispuesto en el PCAP, se establece una primera fase de valoración en la que se ha de obtener como mínimo el 50 % de los puntos para poder pasar a la siguiente fase de valoración. Ello, hace imprescindible, que como mínimo, los licitadores oferten productos que contengan o bien Centella Asiática, o bien Aloe Vera, pues en caso contrario sus ofertas no pasarán a la siguiente fase de valoración.

La recurrente en sus alegaciones realiza una propuesta de cómo debería ser redactado el criterio de adjudicación en base a los efectos reales que ofrezcan los productos ofertados, que no puede ser admitida pues corresponde al órgano de contratación definir los mismos, además de ser una redacción genérica que no tiene cabida en un criterio de adjudicación de valoración automática.

Al margen de lo anterior, lo cierto es que no queda justificado en el expediente de contratación la elección de los criterios de adjudicación, incumpliendo lo dispuesto en el artículo 116.4 de la LCSP.

Asimismo, el artículo 145.5. b) establece que los criterios de adjudicación “*Deberán ser formulados de manera objetiva, con pleno respeto a los principios de igualdad, no discriminación, transparencia y proporcionalidad, y no conferirán al órgano de contratación una libertad de decisión ilimitada*”.

A juicio de este Tribunal los criterios de adjudicación controvertidos no guardan esa proporcionalidad, pues prácticamente se convierten en una prescripción técnica en tanto que se exige alcanzar un mínimo del 50 % de la puntuación para que la oferta pueda pasar a la siguiente fase de valoración.

El órgano de contratación alega que cualquier licitador puede incorporar estos ingredientes o equivalentes funcionales, garantizando igualdad y libre concurrencia. Sin embargo, de la redacción de los criterios de adjudicación no se desprende que se puedan incorporar “*esos ingredientes o equivalentes funcionales*” además de no cumplir esta interpretación, con los requisitos de un criterio de adjudicación automático, al implicar un juicio de valor para determinar lo que son equivalentes funcionales.

Por tanto, procede anular los pliegos, por no estar justificados en el expediente de contratación los criterios de adjudicación de referencia, y en consecuencia, se anula el procedimiento de licitación, pudiendo volver a convocarse la licitación, 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 LABORATORIOS URGO, S.L. contra los pliegos que rigen el procedimiento de licitación del contrato denominado “*Suministro de ácidos grasos hiperoxigenados con destino al Hospital clínico*”, número de expediente PAS 2025-0-295, licitado por ese Hospital.

Segundo. - 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