

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

En Madrid, a 14 de mayo de 2026

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la representación legal de la ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE NUTRICIÓN ENTERAL (AENE), contra el anuncio de licitación y los pliegos del “*Acuerdo marco para el suministro de 58 lotes de productos dietoterápicos para todos los centros sanitarios dependientes del Servicio Madrileño de Salud y los centros de servicios sociales de carácter residencial de la Comunidad de Madrid*”, licitado por la Agencia de Contratación Sanitaria de la Comunidad de Madrid (Servicio Madrileño de Salud), con número de expediente AM PA SUM 54/2025 (A/SUM 049870/2025), este Tribunal ha adoptado la siguiente

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. - Mediante anuncios publicados el 6 de marzo de 2026, en el Diario Oficial de la Unión Europea (DOUE) y en el Portal de la Contratación Pública de la Comunidad de Madrid, se convocó la licitación del contrato de referencia mediante procedimiento abierto, sujeto a regulación armonizada, con pluralidad de criterios de adjudicación y dividido en 58 lotes. En la misma fecha, se publicaron los pliegos de la

licitación, a disposición de los licitadores.

El valor estimado del contrato asciende a 32.620.866,90 euros y su plazo de duración será de 24 meses.

Segundo. - A la presente licitación, cuyo plazo de presentación de ofertas finalizó el día 13 de abril del 2026, a las 23:49 horas, han presentado oferta 10 licitadores.

Tercero. - El 27 de marzo de 2026, la representación de AENE interpone recurso especial en materia de contratación en el Registro de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo de la Comunidad de Madrid, con entrada en este Tribunal el día 30 del mismo mes, solicitando la nulidad de las cláusulas y anexos del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (PCAP), relativos a los precios unitarios y a las condiciones económicas de ejecución; así como a la insuficiente motivación de la configuración de los lotes.

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

El 14 de abril de 2026, el órgano de contratación remitió el expediente de contratación y el informe a que se refiere el artículo 56.2 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP), solicitando la desestimación del recurso y la imposición de multa por mala fe a AENE.

Cuarto. - La tramitación del expediente de contratación se encuentra suspendida en virtud de Resolución de MMCC 061/2026, adoptada por este Tribunal el 9 de abril de 2026.

Quinto. - La Secretaría del Tribunal dio traslado del recurso al resto de interesados en 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 han presentado alegaciones.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. - De conformidad con lo establecido en el artículo 47.1 de la LCSP y el artículo 3 de la Ley 9/2010, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y Racionalización del Sector Público, corresponde a este Tribunal la competencia para resolver el presente recurso.

Segundo. - El recurso ha sido interpuesto por AENE, Asociación Española de Fabricantes y Distribuidores de Productos de Nutrición Enteral, como titular de intereses colectivos en la presente licitación. Se encuentra legitimada, a tenor del artículo 48 de la LCSP que dispone que *“Podrá interponer el recurso especial en materia de contratación cualquier persona física o jurídica cuyos derechos o intereses legítimos, individuales o colectivos, se hayan visto perjudicados o puedan resultar afectados de manera directa o indirecta, por las decisiones objeto del recurso. En todo caso se entenderá legitimada la organización empresarial sectorial representativa de los intereses afectados”*.

Asimismo, se acredita la representación del firmante del recurso.

Tercero. - El recurso especial se interpuso en tiempo y forma, pues los pliegos del acuerdo marco fueron publicados a disposición de los licitadores el 6 de marzo de 2026, e interpuesto el recurso de AENE ante este Tribunal, el 27 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 el PCAP de un acuerdo marco de servicios 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. Alegaciones de las partes

El fondo del asunto se circunscribe a la impugnación del PCAP de la licitación por entender que concurren vicios de nulidad en sus cláusulas.

1. Alegaciones de la recurrente.

La impugnación se articula en tres grandes motivos: la insuficiente y defectuosa justificación económica de los precios unitarios máximos, la deficiente motivación y falta de adecuación técnica de la configuración de los lotes y la inclusión de especificaciones técnicas restrictivas.

1.1. Respecto de la falta de justificación de los precios unitarios máximos por lote recogidos en el PCAP y su Anexo 1, alega la recurrente que los precios unitarios máximos fijados en los pliegos resultan insuficientes para cubrir los costes de ejecución del Acuerdo Marco y señala la inexistencia de una memoria o estudio económico suficiente que permita verificar cómo se han calculado dichos precios y la imputación al precio unitario de todos los costes de ejecución, especialmente los costes logísticos, sin justificación alguna.

Indica que la memoria justificativa publicada explica por qué el suministro debe centralizarse y por qué el instrumento elegido es un acuerdo marco, pero no contiene un estudio de costes que permita comprobar cómo se han determinado los precios unitarios máximos. Tampoco expone las hipótesis económicas utilizadas para integrar en dichos precios el transporte, la capilaridad de la distribución, la ausencia de pedidos mínimos, la gestión de incidencias, ni el efecto derivado de la reducción del plazo de entrega en el ámbito residencial. Lejos de suplir esa carencia, el Anexo 1.2 del PCAP está referido a importes de solvencia económica y técnica. Por tanto, la documentación publicada no ofrece un desglose económico individualizado y preciso

ni una explicación materialmente suficiente del método de cálculo de los importes máximos que han de servir de base a la formulación de las ofertas.

Considera que en una licitación como la presente, donde el Acuerdo Marco se articula mediante precios unitarios máximos por lote y donde el importe total estimado resulta de multiplicar unidades previstas por precio máximo, la exteriorización del método de cálculo no puede quedar reducida a la mera exposición del resultado numérico.

La mera consignación en el Anexo 1 de una cifra de unidades previstas y de un precio unitario máximo no permite conocer cuáles han sido las premisas utilizadas para formar ese precio; menos aun cuando el propio PCAP afirme que dicho importe incorpora todos los gastos de embalaje, transporte, seguros, tributos y entrega capilar en los centros designados. Sin una memoria económica suficiente o una explicación equivalente, el licitador no puede comprobar si la cifra responde a un análisis de costes reales o si se trata simplemente de la reproducción de precios históricos no actualizados

Su argumentación jurídica se centra en que no basta con fijar precios unitarios, sino que estos deben estar justificados. Aunque el artículo 100.3 LCSP excluye la obligación formal de aprobar un presupuesto base de licitación en los acuerdos marco, esa dispensa formal no elimina la obligación de justificar de forma suficiente los precios unitarios máximos que el PCAP fija como parámetro económico de la licitación, ni de exteriorizar el método de cálculo del valor estimado, ni de velar por que el precio sea adecuado para el efectivo cumplimiento del contrato.

En el presente caso, el órgano de contratación incurre en una ausencia total de explicación del método de cálculo, pues la documentación publicada no explica qué costes se han tenido en cuenta, no indica si se han realizado consultas de mercado y no desglosa el impacto económico del transporte a cientos de puntos, las entregas sin pedido mínimo, la reducción de plazos o la gestión de incidencias y reposiciones urgentes. Esto impide a los licitadores verificar si los precios son reales y ajustados a

mercado. Apoya su argumento en la resolución del Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de Andalucía n.º 672/2025, de 7 de noviembre, que considera perfectamente aplicable a nuestro caso, en la que se anulan los pliegos de un acuerdo marco para el suministro de medicamentos en centros sanitarios del Servicio Andaluz de Salud como consecuencia de la falta de justificación de la fijación de los precios unitarios de licitación de medicamentos, porque ello impedía la verificación de la adecuación de aquellos a los precios de mercado, tal y como exige la LCSP.

Por otro lado, el recurso apunta a un cambio sustancial de las condiciones logísticas respecto del acuerdo marco de 2021, sin adaptación del precio a las nuevas condiciones. Se han incrementado los puntos de entrega de 72 (42 hospitales + 30 residencias) a 697 (42 hospitales + 655 residencias); se ha reducido el plazo de entrega a centros residenciales, no se permiten pedidos mínimos y todos estos costes se imputan íntegramente al adjudicatario.

A ello añade una desconexión de los precios unitarios con la evolución económica, aportando datos de la inflación acumulada desde 2021, que es superior al 23 %, de acuerdo con los datos publicados por el INE. Se acredita un incremento de los costes de transporte, del combustible y de la logística de distribución. Por ello entiende que los precios unitarios ofertados son insuficientes para hacer frente a la correcta ejecución del Acuerdo Marco. En este sentido, la comparación entre los PCAP de 2021 y 2026 arroja un resultado llamativo: en una pluralidad de lotes hospitalarios representativos, los precios unitarios máximos permanecen idénticos; en otro, incluso se reducen levemente, lo que carece de sentido considerando la evolución alcista de los precios.

Nada de ello se refleja ni se explica en los pliegos, lo que refuerza la tesis de que los precios se han fijado de forma automática, probablemente replicando precios históricos.

Por todo ello, considera vulnerados, principalmente, los siguientes preceptos de la LCSP:

Artículo 100.2: exigencia de que el presupuesto (o referencia económica equivalente) sea adecuado a los precios de mercado.

Artículo 101.5: obligación de que el método de cálculo del valor estimado del contrato conste en los pliegos.

Artículo 102.3: deber del órgano de contratación de velar porque el precio sea suficiente para el efectivo cumplimiento del contrato, atendiendo a los costes reales y a los precios de mercado.

AENE sostiene que esta configuración económica desincentiva la participación de licitadores solventes, favorece la presentación de ofertas inviables o temerarias y puede comprometer la correcta ejecución del Acuerdo Marco y la calidad del suministro, por lo que se vulneran los principios de libre competencia y eficiencia.

Por ello solicita la anulación del PCAP, en lo relativo a la configuración económica, con retroacción de actuaciones para que se publique una justificación económica suficiente, se explique el método de cálculo y se revisen y ajusten los precios unitarios máximos si resulta necesario.

1.2. En segundo término, AENE advierte una motivación insuficiente de la concreta configuración de los lotes, en cuanto a que dicha ordenación no se corresponde con la correcta atención a las necesidades asistenciales que el Acuerdo Marco pretende cubrir.

En este sentido, impugna la estructura y definición de los lotes del Acuerdo Marco, la obligatoriedad de ofertar los mismos productos para hospitales y centros residenciales

y la inclusión de especificaciones técnicas excesivamente restrictivas, no justificadas clínicamente.

Alega que, aunque el órgano de contratación tiene discrecionalidad para conformar los lotes en función de sus necesidades, el expediente no contiene la motivación que exige el artículo 99 LCSP, pues la memoria justificativa se limita a enunciar objetivos genéricos (homogeneización, eficiencia), pero no explica por qué esta concreta configuración de lotes es la adecuada.

Entiende AENE que existe un desajuste entre los lotes del Acuerdo Marco y las necesidades clínicas reales, pues existen perfiles de pacientes muy diferenciados con necesidades nutricionales específicas que no han sido consideradas en la confección de los lotes, por lo que la agrupación genérica de productos puede dificultar la prescripción adecuada, desnaturalizar la finalidad asistencial y distorsionar la competencia.

Sin que constituya un motivo de impugnación autónomo, como ejemplo de la incorrecta configuración de los lotes, denuncia AENE varios ejemplos clínicos que evidencian la mala configuración, pues no se ajustan a las exigencias funcionales del suministro. En concreto, indica que la exigencia de *“goma guar parcialmente hidrolizada”* constituye una especificación marcadamente restrictiva que no es imprescindible para describir el objeto clínico perseguido por su alta capacidad fermentable (actúan como sustratos prebióticos para la optimización de la microbiota intestinal, ayudando a restaurar/normalizar la función intestinal y la tolerancia en distintos escenarios de diarrea). Esta exigencia se aprecia en el lote 10 *“Fórmula completa polimérica hiperproteica hipercalórica con fibra, contenido exclusivo goma guar parcialmente hidrolizada, suministro hospitales”* y en el lote 32 *“Fórmula completa polimérica normoproteica normocalórica con fibra, contenido exclusivo goma guar parcialmente hidrolizada, suministro CR”*.

Señala que el artículo 126 de la LCSP, en sus apartados primero y sexto, exige que las prescripciones técnicas no creen obstáculos injustificados a la competencia y prohíbe referencias a marcas, patentes o tipos salvo motivación excepcional, acompañando siempre la mención “o *equivalente*”. Por ello, en lugar de exigir una única fibra (goma guar parcialmente hidrolizada), debe describirse la funcionalidad clínica y poder admitirse “*goma guar parcialmente hidrolizada u otras fibras con comportamiento equivalente*” (p. ej., fibra 100% soluble y altamente fermentable o mezclas de fibras cuando aplique).

Por ello solicita que, en caso de que el Tribunal no estime íntegramente el motivo principal, interesa a esa parte que subsidiariamente que declare la insuficiencia de motivación de la estructura de lotes y acuerde la retroacción del procedimiento para que el órgano de contratación complete el expediente con una justificación técnica específica sobre la configuración de los lotes, revisando, en su caso, dicha configuración en aquello que resulte necesario para conseguir una estructura adaptada a las características técnicas de los productos y a los distintos perfiles clínicos de pacientes.

2.- Alegaciones del órgano de contratación.

El órgano de contratación se opone a la estimación del recurso sosteniendo que los pliegos están correctamente motivados, tanto económica como técnicamente, el órgano de contratación ha actuado dentro de su discrecionalidad técnica, amparada por la LCSP y la doctrina de los tribunales de contratación y que no concurre infracción alguna de los artículos 100, 101, ni 102 de la LCSP.

2.1. Respecto de la falta de justificación de los precios unitarios máximos y del método de cálculo aplicado, alega el informe de contestación al recurso que el artículo 100.3 de la LCSP excluye, para los acuerdos marco, la necesidad de aprobar un presupuesto base de licitación en sentido estricto, sin que ello exima al órgano de contratación de justificar la adecuación de los precios, obligación que en este caso se

cumple. Entiende que, tanto el valor estimado, como los precios unitarios máximos del Acuerdo Marco se encuentran debidamente justificados en la Memoria Económica, que recoge de forma expresa los criterios seguidos para la determinación de los precios de la licitación, estableciéndose como referencia los precios máximos de adjudicación del acuerdo marco inmediatamente anterior, la experiencia real de ejecución del mismo, los consumos reales de los centros y el comportamiento del mercado en este tipo de suministros altamente estandarizados.

En la memoria económica se especifica también la forma de calcular el número de unidades a adquirir. Las cantidades para cada lote se han estimado a partir de los datos de seguimiento de las adquisiciones efectuadas por los centros incluidos en el ámbito del acuerdo marco anterior. Adicionalmente se añade la estimación de cantidades adquiridas por receta para aquellos centros que aún no están incluidos en el circuito de adquisición del acuerdo marco anterior. El periodo de tiempo para el cálculo de las unidades ha sido de enero a mayo de 2025, extrapolando este consumo a las adquisiciones bienales, por considerarse el periodo más homogéneo, debido a que en el mismo no se han incluido nuevos centros en el circuito de adquisición del acuerdo marco anterior.

Defiende que la idoneidad de los precios de licitación se evidencia de forma objetiva al constatar que, en la mayor parte de los lotes, los precios unitarios máximos fijados en el presente acuerdo marco son sensiblemente superiores a los precios reales de adquisición vigentes en el acuerdo marco anterior, resultantes de las ofertas del primer adjudicatario en cada lote. En este sentido, el anexo 1 al PCAP establece una comparativa entre el precio de licitación del actual acuerdo marco frente al precio unitario del primer adjudicatario de cada lote en el AM PA SUM 05/2021 y AM PA SUM 10/2017, identificándose en las dos últimas columnas la correspondiente variación en porcentaje.

Afirma que los costes logísticos sí han sido tenidos en cuenta y que el incremento de centros residenciales no implica un incremento lineal de costes, porque supone un

aumento del volumen de suministro, se generan economías de escala que compensan el esfuerzo logístico adicional y los operadores pueden optimizar rutas y frecuencias.

Además, rebate el dato de AENE sobre el salto de 30 a 655 centros residenciales, indicando que en el acuerdo marco anterior ya se incluían 486 centros residenciales y la incorporación al circuito de distribución de dietoterápicos ha sido progresiva, de modo que a la finalización del mismo ya se había alcanzado el 63 % de centros (307) y el objetivo es llegar a los 632 que existen en la actualidad.

Indica, por otro lado, no desconocer la evolución general de determinados costes en los últimos años, si bien precisa que no resulta exigible ni adecuado trasladar de forma automática y lineal índices macroeconómicos generales a los precios unitarios de un acuerdo marco de suministro, especialmente cuando existen referencias objetivas de mercado derivadas de contratos análogos recientemente ejecutados.

Por todo ello, considera que queda justificado el precio del Acuerdo Marco y la estimación del presupuesto base de licitación del contrato. El análisis económico realizado, basado en la experiencia previa, el estudio del mercado y el volumen agregado de suministro, permite concluir razonablemente que los precios fijados son adecuados para el efectivo cumplimiento del contrato, conforme exige el artículo 102.3 de la LCSP.

2.2. En relación a la insuficiente motivación de la configuración de los lotes, defiende la Agencia que la configuración de los lotes del Acuerdo Marco se encuentra debidamente motivada en la Memoria justificativa de los criterios de adjudicación, denominación de los lotes y criterios de solvencia, de fecha 15 de octubre de 2025, y responde a criterios objetivos, técnicos y normativos.

Explica que la división en lotes se ha realizado atendiendo, entre otros, a la clasificación establecida en el Real Decreto 1205/2010, la experiencia positiva del acuerdo marco anterior, los criterios de eficiencia y homogeneización del suministro y

la necesidad de garantizar la continuidad asistencial entre el ámbito hospitalario y el residencial.

En particular, la diferenciación de determinados lotes en función del tipo de fibra responde a criterios funcionales y asistenciales concretos, avalados por la experiencia clínica y por la ejecución satisfactoria del acuerdo marco precedente, sin que ello haya supuesto una restricción efectiva de la competencia.

En cuanto a la pretensión de eliminar la obligatoriedad de presentarse tanto a los lotes hospitalarios como a los centros residenciales con los mismos productos, argumenta que la obligación de presentar el mismo producto en lotes equivalentes de suministro hospitalario y residencial se justifica en la necesidad de asegurar la continuidad terapéutica del paciente cuando, tras un proceso agudo hospitalario, deba continuar su tratamiento nutricional en su centro de residencia.

Finalmente, en referencia a la solicitud de una reestructuración de los lotes, en su opinión resulta inviable y contrario a los principios de eficiencia y racionalidad administrativa configurar los mismos en función de la totalidad de posibles situaciones clínicas individuales, cuya casuística es extraordinariamente amplia en el ámbito de la nutrición enteral.

Señala que nos encontramos dentro del campo de la discrecionalidad técnica de la Administración, partiendo de la premisa de que es el órgano de contratación el que, conocedor de las necesidades que demanda la Administración y conocedor también del mejor modo de satisfacerlas, debe configurar el objeto del contrato atendiendo a esos parámetros, sin que esta discrecionalidad en la conformación de la prestación a contratar pueda ser sustituida por la voluntad de los licitadores y sin que la mayor o menor apertura a la competencia de un determinado procedimiento de adjudicación tenga que suponer en sí misma una infracción de los principios de competencia, libre acceso a las licitaciones e igualdad y no discriminación, cuando encuentra su

fundamento en las necesidades o fines a satisfacer mediante la contratación de que se trate.

El informe contiene a su vez un epígrafe dedicado a los criterios de adjudicación, que no han sido impugnados por AENE, por lo que no se reproduce aquí su contenido.

Concluye, en virtud de lo anterior que el recurso debe desestimarse íntegramente.

Sexto. - Consideraciones del Tribunal

Al objeto de analizar el primer motivo de impugnación referido a la insuficiente y defectuosa justificación económica de los precios unitarios máximos, debemos partir del artículo 100.3 LCSP que señala que *“con carácter previo a la tramitación de un acuerdo marco o de un sistema dinámico de adquisición no será necesario que se apruebe un presupuesto base de licitación”*.

A partir de la regulación anterior, debemos acudir, tanto al PCAP, como a la Memoria Económica del contrato, a efectos de analizar si los precios unitarios de encuentran indebidamente justificados en el expediente.

Consta en el expediente administrativo remitido a este Tribunal documento denominado *“Memoria Económica”* del Acuerdo Marco, en la que se establece que la información cuantitativa para este expediente se ha efectuado por unidades de adquisición, estimación de cantidades y precios máximos de adjudicación,

Las unidades de adquisición vienen referidas en la Memoria al Real Decreto 1205/2010 por el que se fijan las base para la inclusión de los alimentos dietéticos para usos médicos especiales en la prestación con productos dietéticos del Sistema Nacional de Salud y para el establecimiento de sus importes máximo de financiación, con el objetivo de homogeneizar precios debido a la diferente presentación de los productos incluidos en cada lote. Las unidades de adquisición, así como la fórmula

para determinar la cantidad contenida en el envase unitario se ha obtenido de Nomenclátor Oficial de Productos Dietoterápicos vigente.

Las cantidades para cada lote se han estimado a partir de los datos de seguimiento de las adquisiciones efectuadas por los centros incluidos en el ámbito del acuerdo marco anterior. Adicionalmente se añade la estimación de cantidades adquiridas por receta para aquellos centros que aún no están incluidos en el circuito de adquisición del acuerdo marco anterior. El periodo de tiempo para el cálculo de las unidades ha sido de enero a mayo de 2025, extrapolando este consumo a las adquisiciones bienales, por considerarse el periodo más homogéneo, debido a que en el mismo no se han incluido nuevos centros en el circuito de adquisición del acuerdo marco anterior.

El documento detalla, asimismo, la fuente del precio de licitación de cada uno de los 58 lotes del expediente, por referencia al precio máximo de adjudicación, de cada par de lotes relacionados (suministro hospitales – suministro centros residenciales), del expediente anterior.

Estipula el documento que el precio de cada producto se cumplimentará como precio final, es decir, que ya incluirá todos los gastos del embalaje, transporte, seguros, impuestos, tributos.

Y, finalmente, contiene una tabla de los lotes a licitar, con las unidades de referencia y el consumo anual estimado de unidades de referencia para los distintos lotes, así como el precio máximo de licitación e importe de licitación. En función de la tabla anterior, se calcula el gasto bienal y el valor estimado del contrato.

Por su parte, el PCAP, en su Anexo 1.1 contiene el presupuesto base de licitación, el valor estimado del contrato y la tabla que contiene, para cada lote, la unidad de adquisición, las estimaciones de consumo y las unidades previstas a adquirir en los

dos años de contrato, el precio unitario y el importe a adquirir de cada unidad para los dos años.

A juicio de este Tribunal, las exigencias en cuanto a la justificación de la fijación de los precios máximos de licitación, se entienden cumplidas en la memoria económica obrante en el expediente, sin que, por parte de AENE se hayan logrado desvirtuar, con sus alegaciones, las estimaciones y previsiones del órgano de contratación, ni la suficiencia de dichos precios para cubrir los costes del contrato. En un caso prácticamente idéntico al aquí analizado, en que la misma asociación AENE impugnaba el acuerdo marco con el mismo objeto para 2021, este Tribunal, mediante Resolución 488/2021, de 21 de octubre, desestimaba esta misma pretensión con similares argumentos, entendiendo que *“en estas condiciones de desagregación de la licitación parece irrazonable requerir un mayor grado de detalle de costes”*.

A ello hay que añadir que no resulta exigible en el contrato de suministro el desglose de costes propio de un contrato de servicios, pues no existe un coste de personal directamente vinculado al objeto del contrato y los costes directos e indirectos son difícilmente determinables, como también señalábamos en aquella resolución.

Habiendo fijado al detalle el precio unitario de cada lote y su presupuesto, siendo el mismo conforme al precio de mercado por la estimación efectuada en la Memoria Económica, no se estima exigible el desglose de costes que se pretende por la recurrente. Resulta asimismo razonable considerar que el incremento de volumen permite absorber los mayores costes logísticos (por economía de escala, al incrementarse el suministro disminuye el coste de producción, compensando mayores costes derivados de entrega). Y tampoco se ha privado a los licitadores de la información mínima necesaria para formular sus ofertas, teniendo en cuenta que se han presentado 10 licitadores al acuerdo marco.

Asimismo, el Tribunal aprecia que las alegaciones de la recurrente relativas al incremento de costes logísticos y a la evolución inflacionaria no desvirtúan por sí solas

la razonabilidad de los precios fijados, en la medida en que el órgano de contratación ha tenido en cuenta, de forma motivada, el incremento del volumen total de suministro y las economías de escala derivadas del mismo, factores que razonablemente pueden compensar el mayor esfuerzo logístico asociado a la ampliación del ámbito subjetivo del acuerdo marco. El control que corresponde a este Tribunal no alcanza a sustituir el criterio técnico-económico del órgano de contratación por otro distinto, sino a comprobar la inexistencia de error patente o arbitrariedad, extremos que no concurren en el presente supuesto.

Se desestima, por tanto, este primer motivo de impugnación.

Entrando ya en la falta de motivación y adecuación técnica de la configuración de los lotes, debemos partir de la regulación que hace el artículo 99.3 LCSP de los lotes, pues reconoce que corresponde al órgano de contratación la determinación de los lotes que constituyan el objeto de licitación, al establecer que *“siempre que la naturaleza o el objeto del contrato lo permitan, deberá preverse la realización independiente de cada una de sus partes mediante su división en lotes, pudiéndose reservar lotes de conformidad con lo dispuesto en la disposición adicional cuarta.*

No obstante lo anterior, el órgano de contratación podrá no dividir en lotes el objeto del contrato cuando existan motivos válidos, que deberán justificarse debidamente en el expediente, salvo en los casos de contratos de concesión de obras.”

De la regulación anterior se desprende que el artículo 99.3 LCSP impone al órgano de contratación la división en lotes del objeto de licitación, cuando sea posible, debiendo, en caso contrario, justificar la decisión de la no división en lotes. En este sentido, señala el artículo 116.4 g) que en el expediente deberá justificarse la no división del contrato en lotes.

En el caso que nos ocupa, el órgano de contratación ha dividido el objeto del contrato en 58 lotes y, pese a no ser necesario de acuerdo con los preceptos anteriormente

referidos, ha incluido la motivación de la división realizada. De este modo, consta en el expediente documento denominado “*Memoria justificativa de los criterios de adjudicación, procedimiento, denominación de los lotes, justificación de los criterios de solvencia económica, financiera y técnica, condiciones especiales de ejecución y justificación del sistema de penalidades*”, en la que se recoge:

“El objeto de este contrato se divide en 58 lotes. Los criterios escogidos para la división en lotes son:

- Normativa vigente, en concreto, el RD 1205/2010, del 24 de septiembre, por el que se fijan las bases para la inclusión de los alimentos dietéticos para usos médicos especiales en la oferta de productos dietéticos del Sistema Nacional de Salud y para el establecimiento de los importes máximos de financiación, que en su anexo I y II recoge los tipos y subtipos de alimentos dietéticos para usos médicos especiales y los criterios para la asignación a cada uno de ellos. Se ha seguido esta clasificación para la división de lotes.*
- En determinados tipos y subtipos de alimentos dietéticos para usos médicos especiales, se ha utilizado como criterio para la división de lotes el volumen o contenido de la unidad mínima de dispensación, en un intento de homogeneizar las presentaciones de los diferentes productos y destinarlas a ser utilizadas como dietas completas (mayor o igual a 500 ml) o suplementos (menor de 500ml) incrementando de esta forma la eficiencia del procedimiento.*
- Los lotes de dietoterápicos de contenido exclusivo en fibra goma guar parcialmente hidrolizada, no incluidos como tales en la clasificación del real decreto anteriormente mencionado, se mantienen diferenciados teniendo en cuenta la buena experiencia con el anterior acuerdo marco y con el aval de la evidencia científica.*
- Se diferencian en lotes equivalentes de productos dietéticos de suministro a hospitales y de suministro a centros de servicios sociales de carácter residencial.*

Las empresas podrán licitar a un mínimo de dos, a varios o a todos los lotes. Con el objetivo de favorecer la continuidad asistencial, los licitadores estarán obligados a presentar el mismo producto en los lotes equivalentes de suministro a hospital y suministro a centro de servicios sociales de carácter residencial. Si alguna de las empresas presentara alguno de sus productos a un lote y no a su equivalente, se solicitará subsanación, entendiéndose que la intención es la de presentarse a los dos lotes equivalentes. El no cumplimiento de esta subsanación supondrá la exclusión de ambos lotes equivalentes.”

El órgano de contratación ha configurado los lotes en función de su necesidad administrativa de contratación y atendiendo a los criterios previstos, sin que esa

distribución pueda ser sustituida por la reorganización que pretende la opinión de la recurrente.

Parece razonable entender que la exigencia de presentar el mismo producto en lotes hospitalarios y residenciales constituye una medida proporcionada para asegurar la continuidad terapéutica, sin que se haya acreditado que dicha exigencia excluya injustificadamente a operadores del mercado.

Dentro de estos lotes, el lote 10 tiene por objeto la adquisición de *“Fórmula completa polimérica hiperproteica hipercalórica con fibra, contenido exclusivo goma guar parcialmente hidrolizada, suministro hospitales”* y el lote 32 la de *“Fórmula completa polimérica normoproteica normocalórica con fibra, contenido exclusivo goma guar parcialmente hidrolizada, suministro CR”*.

El hecho de que el órgano de contratación incluya, como objeto del acuerdo marco, la adquisición de fórmulas con contenido exclusivo goma guar parcialmente hidrolizada, frente a otras fórmulas con fibras con comportamiento equivalente, define una característica funcional o composicional del producto, vinculada al objeto del contrato y amparada por la discrecionalidad técnica; sin embargo, no se refiere a marca, patente, procedencia u operador, en el sentido establecido por el artículo 126.6 de la LCSP, pues no hace *“referencia a una fabricación o una procedencia determinada, o a un procedimiento concreto que caracterice a los productos o servicios ofrecidos por un empresario determinado, o a marcas, patentes o tipos, o a un origen o a una producción determinados, con la finalidad de favorecer o descartar ciertas empresas o ciertos productos”*.

No toda exigencia técnica específica vulnera el artículo 126.6 LCSP, sino únicamente aquellas que identifiquen o favorezcan a un operador concreto, o excluyan la concurrencia sin justificación objetiva, lo cual no sucede en el presente supuesto, pues se identifican componentes o ingredientes del producto, sin contener referencia a marcas, patentes, procedencias o procesos vinculados a operadores determinados.

En el presente supuesto, la exigencia controvertida se fundamenta en la experiencia positiva de ejecución del acuerdo marco anterior y en criterios funcionales vinculados a la correcta atención de las necesidades asistenciales, sin que se haya acreditado que dicha configuración técnica determine una restricción efectiva e injustificada de la competencia.

No corresponde a este Tribunal valorar si otras soluciones técnicas o compositivas podrían resultar igualmente idóneas desde un punto de vista clínico, sino verificar que la opción adoptada por el órgano de contratación se encuentra razonablemente motivada y no incurre en arbitrariedad o error manifiesto. A estos efectos, el número de licitadores concurrentes en el procedimiento constituye, al menos, un indicio relevante de que la prescripción técnica controvertida no ha impedido el acceso al procedimiento en condiciones de igualdad.

Se desestima, asimismo, el segundo motivo de impugnación.

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

Séptimo. - Solicitud de imposición de multa.

Este Tribunal no aprecia la temeridad y mala fe en la asociación recurrente apreciada por el órgano de contratación y que justifica, a su juicio, la imposición de multa a AENE. Consideramos que ni el recurso carece de fundamento suficiente, ni tiene como único objetivo retrasar la tramitación del expediente, como señala el órgano de contratación, por lo que no procede la imposición da multa.

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 la ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE NUTRICIÓN ENTERAL (AENE), contra el anuncio de licitación y los pliegos del “Acuerdo marco para el suministro de 58 lotes de productos dietoterápicos para todos los centros sanitarios dependientes del Servicio Madrileño de Salud y los centros de servicios sociales de carácter residencial de la Comunidad de Madrid”, licitado por la Agencia de Contratación Sanitaria de la Comunidad de Madrid (Servicio Madrileño de Salud), con número de expediente AM PA SUM 54/2025 (A/SUM 049870/2025).

Segundo. - Mantener la suspensión del procedimiento de adjudicación adoptada por este Tribunal mediante Resolución de MMCC 061/2026, de 9 de abril de 2026, hasta que se resuelvan los recursos especiales en materia de contratación 150/2026, 151/2026 y 153/2026, interpuestos contra los pliegos de la misma licitación.

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.

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