

**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 FRESENIUS KABI ESPAÑA, S.A. (en adelante, FRESENIUS), contra el lote 10 de 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, entre ellos, la recurrente, que presentó su oferta el último día del plazo.

**Tercero.** - El 27 de marzo de 2026, la representación de FRESENIUS 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 la prescripción técnica del Lote 10) del Acuerdo Marco referido, que exige el uso exclusivo de PHGG (goma guar parcialmente hidrolizada).

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 FRESENIUS.

**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 una persona jurídica que alega su *“condición de operador económico potencialmente interesado en el procedimiento de licitación, dado que los pliegos impugnados rigen un procedimiento abierto al que Fresenius podría concurrir y en el que las irregularidades apreciadas en las prescripciones del Lote 10 inciden de manera directa y significativa en las condiciones de participación, restringiendo injustificadamente la competencia y, en consecuencia, afectan a su interés legítimo”*.

La recurrente ha presentado oferta con posterioridad a la interposición del recurso especial. Se desconoce si la oferta presentada incluye la del lote impugnado, pues no han sido aún descriptadas por el órgano de contratación, al haberse adoptado medida cautelar de suspensión de la tramitación del expediente por este Tribunal.

Sin perjuicio de lo anterior, aun en el caso de no haberse presentado oferta por parte de FRESENIUS al lote impugnado, su impugnación viene referida a la restricción de la competencia por la prescripción técnica que se analizará en el fondo del asunto.

Se entiende, en uno u otro caso, legitimada a la recurrente pues sus derechos e intereses legítimos individuales o colectivos pueden verse perjudicados o pueden resultar afectados de manera directa o indirecta 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 del

acuerdo marco fueron publicados a disposición de los licitadores el 6 de marzo de 2026, e interpuesto el recurso de FRESENIUS 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 de los pliegos, en concreto al lote 10 que tiene por objeto el suministro del producto denominado “*fórmula completa polimérica hiperproteica hipercalórica con fibra; contenido exclusivo PHGG (goma guar parcialmente hidrolizada) cualquier volumen*”, por entender que esta exigencia de cumplimiento obligatorio resulta restrictiva de la competencia.

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

Sostiene FRESENIUS, sin cuestionar la utilidad clínica del PHGG, que puede resultar adecuada en determinados supuestos asistenciales, que esta exigencia vulnera la normativa aplicable y los principios esenciales de la contratación pública, al cerrar indebidamente el mercado y prejuzgar una única solución técnica, pese a que existen alternativas que permiten alcanzar el mismo resultado funcional.

Explica que el artículo 126.1 LCSP exige que las prescripciones sean proporcionadas, estén vinculadas al objeto del contrato y no generen obstáculos injustificados a la competencia. Y señala que el apartado 6 del mismo precepto prohíbe las referencias a un tipo, composición o producción determinada salvo que exista una motivación técnica excepcional, debidamente acreditada, y establece que toda referencia concreta debe ir acompañada de la mención “*o equivalente*”, que actúa como garantía de apertura a soluciones distintas que cumplen funcionalmente la misma finalidad.

Por ello, entiende que la exigencia de PHGG en exclusiva no supera el canon de necesidad y proporcionalidad, pues no consta motivación técnica excepcional que demuestre que la finalidad clínica del lote (tolerancia digestiva, control de la diarrea y modulación del tránsito) no puede alcanzarse mediante fibras 100% solubles y altamente fermentables, mezclas de fibras cuando el uso por sonda es prolongado o fórmulas sin fibra con MCT en escenarios de malabsorción, pese a ser opciones clínicamente adecuadas y funcionalmente equivalentes. A ello se añade la ausencia de la mención “o equivalente”, que impide a los operadores demostrar dicha equivalencia y cierra injustificadamente la licitación. No se trata de la medida menos restrictiva, ni respeta la neutralidad técnica exigida por el Derecho europeo y estatal: lo correcto es definir funcionalmente y admitir equivalentes, incluso si se citan ejemplos orientativos.

Considera, en consecuencia, que la cláusula impugnada vulnera simultáneamente el art. 126.1 LCSP (por constituir un obstáculo injustificado, desproporcionado y no vinculado necesariamente al objeto) y el art. 126.6 LCSP (por tratarse de una referencia cerrada sin motivación excepcional y sin la expresión “o equivalente”).

Apoya su argumentación en la jurisprudencia europea, citando la Sentencia C-424/23 (TJUE, 16.01.2025, DYKA Plastics), que recuerda que el artículo 42 de la Directiva establece un marco exhaustivo que obliga a formular prescripciones preferentemente por prestaciones, evitando referencias que puedan cerrar el mercado. Subraya que las menciones a un tipo, material o composición concreta, como ocurre al exigir PHGG en exclusiva, son intrínsecamente restrictivas, y solo resultan admisibles cuando una necesidad técnica objetiva impide la definición funcional. Precisa, además, que no es preciso un monopolio de hecho para apreciar la ilicitud, sino que basta con que la referencia favorezca o elimine alternativas funcionalmente válidas. Si se recurre a una descripción concreta, la Administración asume una carga reforzada de justificación y debe admitir siempre equivalencias, acreditables por cualquier medio adecuado. Esta doctrina se refuerza con la Sentencia C-513/23 (TJUE, 24.10.2024, Obshtina Pleven), que declara que la mención “o *equivalente*” es obligatoria en todos los casos en los

que las prescripciones se formulen mediante referencia a normas, tipos o configuraciones, incluso cuando se trata de normas armonizadas. El Tribunal insiste en que esta exigencia constituye una garantía estructural de apertura, evitando que una referencia aparentemente neutra opere como barrera de acceso. Incluso cuando pueda justificarse una referencia concreta, la Administración debe permitir la acreditación de equivalencias funcionales, sin excluir de antemano soluciones que satisfacen la misma finalidad.

Cita así mismo la doctrina del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (TACRC) contenida en la Resolución 379/2026, que señala que las prescripciones técnicas cerradas solo son lícitas cuando exista una motivación técnica excepcional y documentada, y exige que el órgano de contratación justifique con un mínimo detalle la necesidad de cada exigencia. Añade que una referencia concreta solo es admisible cuando se deriva inevitablemente del objeto del contrato y que el pliego debe incorporar la mención “o equivalente”, permitiendo ofertas que reflejen la diversidad de soluciones técnicas existentes en el mercado.

La Resolución 1033/2023 complementa esta doctrina recordando que la discrecionalidad técnica del órgano de contratación no es ilimitada: quedan prohibidas las prescripciones irrazonables, desproporcionadas o no vinculadas al objeto, así como aquellas que, por su diseño, solo resultan accesibles a un licitador, salvo motivación técnica verdaderamente excepcional.

Aplicada esta doctrina al presente caso, a juicio de la recurrente, la exigencia de PHGG en exclusiva reproduce con exactitud el supuesto de prescripción cerrada e injustificada que el TJUE y el TACRC consideran contrario a Derecho. No existe una motivación excepcional que impida la definición funcional de la prestación; el pliego omite la obligatoria referencia a equivalentes; y la exclusión total de alternativas funcionalmente aptas quiebra la apertura del mercado y los principios de igualdad y proporcionalidad.

Indica, por otro lado, que la exigencia de PHGG como fibra única admisible para el lote 10 tampoco supera el análisis desde la perspectiva técnico-clínica que el órgano de contratación está obligado a considerar al amparo del artículo 126 LCSP. Una prescripción técnica solo puede limitar la concurrencia cuando la finalidad clínica lo exige de forma estricta, y únicamente en ausencia de alternativas equivalentes que satisfagan el mismo resultado. Sin embargo, el estado actual de la evidencia científica y de la práctica clínica comparada demuestra que la exclusividad del PHGG no es necesaria, ni responde a un criterio de adecuación clínica uniforme, ni se erige como la única solución apta para garantizar tolerancia digestiva, estabilidad del tránsito o control de la diarrea. Por el contrario, existen múltiples alternativas funcionalmente equivalentes, adaptadas a diferentes escenarios clínicos, cuya exclusión automática convierte la prescripción del lote en un requisito desalineado con la realidad clínica y, por tanto, jurídicamente desproporcionado.

Así, cita varios casos, como el de la administración oral en diarreas no malabsortivas, en los que existe equivalencia funcional de fibras 100 % solubles y altamente fermentables, como las que combinan inulina y dextrina de trigo, que ofrecen idéntico perfil funcional a las fórmulas enriquecidas con PHGG, e.g. Fresubin® 2 kcal Fibre DRINK (fibra 100% soluble (1,5% AET) que aporta fibra 100% soluble y altamente fermentable (inulina + dextrina de trigo); el de la nutrición enteral por sonda a largo plazo, en la que las guías ESPEN de nutrición enteral domiciliaria (HEN) recomiendan individualizar la selección de la fórmula, reconociendo expresamente el uso de mezclas de fibras para favorecer la función intestinal, prevenir el estreñimiento, contribuir a la normalización del tránsito y mantener el tropismo intestinal; o las diarreas malabsortivas, en las que la evidencia y las guías clínicas convergen: debe permitirse e incluso priorizarse el uso de fórmulas sin fibra, con un perfil lipídico ajustado (MCT/LCT), por ser la opción más adecuada y alineada con las recomendaciones actuales de ESPEN para este tipo de pacientes.

Por ello, desde la perspectiva técnico-clínica, la exigencia de PHGG como única fibra admisible debe considerarse innecesaria, no proporcionada y contraria al estándar de

práctica clínica, reforzando la conclusión jurídica de que procede su anulación y su sustitución por una descripción funcional abierta, con admisión de equivalentes.

Más allá de la infracción específica del artículo 126 LCSP y del artículo 42 de la Directiva 2014/24/UE, la exigencia de PHGG en exclusiva entra en conflicto directo con los principios fundamentales que rigen la contratación pública: libre concurrencia, igualdad de trato, no discriminación, proporcionalidad, eficiencia en la utilización de los recursos públicos y adecuación del objeto del contrato a las necesidades reales del servicio sanitario.

Por todo ello, solicita la declaración de nulidad de la prescripción técnica del Lote 10 que exige el uso exclusivo de PHGG (goma guar parcialmente hidrolizada) y que se acuerde la retroacción del procedimiento al momento anterior a la aprobación de los pliegos, para que el órgano de contratación apruebe unos nuevos pliegos ajustados a Derecho, y en particular que las prescripciones técnicas del Lote 10 se formulen conforme a criterios funcionales, evitando configuraciones cerradas no justificadas; que cualquier referencia técnica que eventualmente se mantenga se acompañe obligatoriamente de la mención “o *equivalente*”, permitiendo la participación de soluciones técnica y clínicamente equivalentes; y que se preserve la finalidad clínica legítima del lote (tolerancia digestiva, control de la diarrea, adecuación asistencial) sin restringir injustificadamente la concurrencia ni prejuzgar una única composición.

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

El órgano de contratación, en su informe al recurso interpuesto por FRESESNIUS parte del artículo 28 LCSP, para señalar que corresponde al órgano de contratación definir las necesidades públicas y las características técnicas del contrato. Esta definición se inscribe en el ámbito de la discrecionalidad técnica, que no puede ser sustituida por el criterio de los licitadores, siempre que esté fundada en necesidades reales y no vulnere los principios de igualdad, libre concurrencia y no discriminación.

Defiende la legalidad de la exigencia de productos con contenido exclusivo de goma guar parcialmente hidrolizada (GGPH), entendiéndose que no constituye referencia a marca, patente u origen determinado, sino la definición objetiva de una característica técnica del objeto contractual, directamente vinculada a la finalidad asistencial. Por este motivo, no entiende necesaria la obligación incluir la mención “o equivalente”, pues no existe referencia, ni directa ni indirecta, a un producto identificable, no se describen soluciones funcionalmente indistintas y la normativa no obliga a admitir cualquier alternativa técnicamente posible, sino aquellas que satisfagan adecuadamente la necesidad definida.

Por otro lado, alude a una incorrecta base clínica del recurso, pues la recurrente fundamenta su impugnación en escenarios clínicos concretos (EII, diarrea, malabsorción), cuando los pliegos no establecen indicaciones clínicas, que corresponden al criterio del facultativo. Se confunden así criterios clínicos individualizados con la definición técnica del objeto del contrato.

Alega igualmente insuficiencia de la evidencia científica aportada por la recurrente, señalando que las guías ESPEN recomiendan la individualización terapéutica, sin establecer equivalencias ni exclusividad entre tipos de fibra. La bibliografía aportada compara la GGPH con la ausencia de fibra, no con otras fibras alternativas. En consecuencia, no se acredita equivalencia funcional entre distintas fibras ni se impide la selección de una fibra concreta.

Indica que, aunque las fibras comparten beneficios generales, no son intercambiables desde el punto de vista fisiológico. La literatura científica muestra diferencias relevantes que justifican la selección de la GGPH para determinados perfiles de pacientes.

Por otro lado, defiende que la existencia de lotes diferenciados con y sin GGPH garantiza la concurrencia y evidencia la proporcionalidad del diseño del Acuerdo Marco. No se limita la competencia cuando el producto exigido existe en el mercado

con pluralidad de fabricantes y cualquier operador puede adaptarse a la prescripción técnica.

La argumentación del órgano de contratación se apoya en la doctrina reiterada del TACRC (Resoluciones 69/2019 y 468/2019), que reconoce la presunción de acierto de la Administración y su discrecionalidad técnica frente a pretensiones de imponer el criterio subjetivo del recurrente.

Por todo ello, concluye que las prescripciones técnicas del Lote 10 están debidamente justificadas desde el punto de vista normativo, técnico y asistencial; no vulneran la normativa de contratación pública ni los principios de concurrencia, igualdad y no discriminación, por lo que deben considerarse ajustadas a Derecho.

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

#### **Sexto. - Consideraciones del Tribunal.**

Vistas las alegaciones de las partes, la controversia se centra en determinar si la prescripción técnica del Lote 10, que exige fórmulas con contenido exclusivo de goma guar parcialmente hidrolizada (PHGG), vulnera o no la normativa de contratación pública por resultar restrictiva de la competencia. En concreto, la prescripción controvertida es: *“fórmula completa polimérica hiperproteica hipercalórica con fibra; contenido exclusivo PHGG (goma guar parcialmente hidrolizada), cualquier volumen”*, producto dietoterápico para el suministro a hospitales que constituye el objeto del lote 10 del acuerdo marco, conforme al PCAP y al PPT.

Mientras que la recurrente sostiene que la exigencia de PHGG constituye una prescripción cerrada, equivalente a una referencia a una composición concreta, que excluye alternativas funcionalmente equivalentes y debería ir acompañada de la mención *“o equivalente”* conforme al artículo 126 LCSP y al Derecho de la Unión

Europea; el órgano de contratación defiende que no se trata de una referencia a marca, tipo u origen, sino de la definición objetiva de una característica técnica del producto, legítimamente seleccionada en ejercicio de su discrecionalidad técnica.

El análisis de este Tribunal debe centrarse, por tanto, en los siguientes aspectos:

En primer lugar, si la prescripción técnica controvertida constituye una referencia prohibida en los términos del artículo 126.6 de la LCSP, lo que determinaría la aplicabilidad del régimen excepcional de admisión de equivalentes.

En segundo término, y solo en caso negativo, si la definición del objeto contractual supera el juicio de necesidad, vinculación y proporcionalidad exigido por el artículo 126.1 de la LCSP.

Finalmente, si el órgano de contratación ha actuado dentro del ámbito de la discrecionalidad técnica que le reconoce el artículo 28 LCSP o si, por el contrario, ha incurrido en arbitrariedad o restricción injustificada de la concurrencia.

Procede abordar el análisis comenzando por el encuadre normativo correcto de la prescripción impugnada. Debemos partir para ello de lo establecido en el artículo 126.6 de la LCSP:

*“6. Salvo que lo justifique el objeto del contrato, las prescripciones técnicas no harán 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. Tal referencia se autorizará, con carácter excepcional, en el caso en que no sea posible hacer una descripción lo bastante precisa e inteligible del objeto del contrato en aplicación del apartado 5, en cuyo caso irá acompañada de la mención «o equivalente»”.*

De la regulación anterior se colige que el artículo 126.6 LCSP no prohíbe cualquier prescripción técnica precisa, sino únicamente aquellas que hagan referencia a una fabricación, procedencia, procedimiento, marca, patente, tipo, origen o producción

determinados; características que pudieran identificar a un fabricante o producto concreto, con la finalidad de favorecer o excluir licitadores.

La prescripción “*fórmula completa polimérica hiperproteica hipercalórica con fibra; contenido exclusivo PHGG (goma guar parcialmente hidrolizada), cualquier volumen*”, no remite a marca, patente ni fabricante, no identifica un producto comercial concreto, no contiene referencia a origen, procedencia ni método productivo exclusivo y no describe un tipo industrial protegido. Lo que hace es definir directamente el objeto del contrato mediante características técnicas propias del producto (el tipo de fibra incorporada), integrada en la descripción del objeto contractual, por lo que queda fuera del ámbito de aplicación del apartado 6 del artículo 126 de la LCSP.

La doctrina del TJUE invocada por FRESENIUS, en particular de las sentencias DYKA Plastics (C-424/23) y Obshtina Pleven (C-513/23), no resulta trasladable al supuesto examinado. En dichas sentencias, el Tribunal de Justicia no proclama un principio general de obligación de admitir equivalentes respecto de cualquier característica técnica, ni priva al órgano de contratación de la facultad de seleccionar una solución técnica concreta como parte del propio objeto del contrato; sino que enjuicia prescripciones técnicas formuladas mediante referencias externas identificables (normas o estándares técnicos armonizados) que, de no ir acompañadas de la mención “*o equivalente*”, pueden operar como barreras de acceso encubiertas al mercado.

La mención “*o equivalente*” solo es obligatoria, por tanto, cuando la prescripción técnica contenga una de las referencias excepcionales recogidas en el artículo el 126.6 de la LCSP, lo que no ocurre en el caso que nos ocupa. Por ello, no resulta aplicable el régimen excepcional establecido en dicho apartado del artículo 126 LCSP, pues la prescripción en litigio no encaja en el supuesto de hecho en él contemplado, desestimándose esta pretensión de la recurrente.

Descartado lo anterior, el control jurídico de este Tribunal se desplaza hacia el análisis de la necesidad y proporcionalidad de la opción técnica conforme al artículo 126.1 de la LCSP.

Debemos partir, como hace el órgano de contratación, del artículo 28.1 de la LCSP, que establece que *“Las entidades del sector público no podrán celebrar otros contratos que aquellos que sean necesarios para el cumplimiento y realización de sus fines institucionales. A tal efecto, la naturaleza y extensión de las necesidades que pretenden cubrirse mediante el contrato proyectado, así como la idoneidad de su objeto y contenido para satisfacerlas, cuando se adjudique por un procedimiento abierto, restringido o negociado sin publicidad, deben ser determinadas con precisión, dejando constancia de ello en la documentación preparatoria, antes de iniciar el procedimiento encaminado a su adjudicación.”*

En este contexto, el órgano de contratación goza de discrecionalidad técnica para configurar el objeto del contrato atendiendo a sus necesidades de contratación y a su conocimiento sobre la mejor forma de satisfacerlas, como ya hemos señalado en diversas resoluciones, valga por todas la número 415/2025, de 9 de octubre.

Esta discrecionalidad técnica encuentra su límite en el respeto a los principios que rigen la contratación pública, establecidos en el artículo 1 del LCSP, de libertad de acceso a las licitaciones, no discriminación, igualdad de trato entre licitadores y salvaguarda de la libre competencia, de forma tal que el órgano de contratación deberá justificar de forma objetiva y razonable la idoneidad de las especificaciones previstas en los pliegos, evitando aquellas que, siendo innecesarias, limiten la concurrencia. Todo ello en conexión con lo establecido por el artículo 126.1 del mismo texto legal, que señala que las prescripciones técnicas 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.

Como señalamos 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 posible 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”*.

En este enjuiciamiento, debe tenerse en cuenta que no puede considerarse contrario a la libre concurrencia el establecimiento de prescripciones técnicas que se ajusten a las necesidades del órgano de contratación, dentro de los principios y requisitos de la LCSP. Como señalamos en nuestra resolución nº 92/2023, de 2 de marzo: *“la restricción a la competencia que pudiera suponer una determinada prescripción técnica no supondría, con carácter general, una vulneración de los principios de libre competencia o de igualdad de trato, sino solo en aquellos casos en que no encontrara suficiente justificación. (...) Y es que la mayor o menor apertura de los contratos públicos a la competencia no supone, en todo caso, una infracción de los principios de libre concurrencia y de igualdad de trato cuando la supuesta menor apertura encuentra su fundamento en las necesidades o fines a satisfacer mediante la contratación de que se trate y dichas necesidades están además debidamente justificadas en el expediente (...)”*.

En el caso que nos ocupa, la necesidad administrativa que trata de satisfacerse a través de la presente contratación se encuentra plasmada en el Informe Justificativo de la necesidad del Acuerdo Marco, que consta en el expediente remitido por el órgano de contratación. En dicho documento se determina que el acuerdo marco tiene por objeto la compra centralizada de productos dietoterápicos para nutrición enteral, incluidos dentro de las prestaciones del Sistema Nacional de Salud, con destino a pacientes de centros sanitarios y de servicios sociales de carácter residencial de la Comunidad de Madrid, al objeto de homogeneizar las exigencias técnicas y los

criterios de calidad de los productos ofertados para todos los pacientes, establecer un precio único para todos los centros y garantizar que a cada paciente se le suministre el producto que mejor se adapte a sus necesidades clínicas.

Por lo que se refiere a los lotes, como el impugnado, que incluyen fórmulas dietoterápicas de contenido exclusivo en fibra goma guar parcialmente hidrolizada, establece el 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, justificación del sistema de penalidades*”, que la inclusión de dichos productos en el Acuerdo Marco, no incluidos en los tipos y subtipos de alimentos dietéticos para usos médicos especiales del 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, responde a la buena experiencia del anterior acuerdo marco y al aval de la evidencia científica.

A juicio de este Tribunal, toda prescripción técnica concreta comporta necesariamente un efecto delimitador de la concurrencia; lo relevante es que dicho efecto derive de la necesidad administrativa y no persiga favorecer o excluir injustificadamente a determinados operadores. En este sentido, considera este Tribunal que la prescripción técnica controvertida responde a la discrecionalidad que posee el órgano de contratación para determinar sus necesidades de contratación y delimitar el objeto contractual. Esta prescripción se limita a definir una característica técnica y funcional del producto objeto del contrato, directamente vinculada a la finalidad pública perseguida, atendiendo a la documentación obrante en el expediente, por lo que no vulnera lo establecido en el artículo 126, apartados 1 y 2. Dicha exigencia no constituye una restricción indebida de la concurrencia, sino que encuentra amparo en el ejercicio legítimo de la potestad del órgano de contratación para definir el objeto del contrato conforme a sus necesidades asistenciales, de acuerdo con los artículos 28 y 126.1 de la LCSP. La selección de una solución técnica concreta dentro de un abanico de opciones posibles, algo que es consustancial a cualquier contratación pública; de

lo contrario, toda especificación técnica sería ilegal, lo que vaciaría de contenido el artículo 28 LCSP.

En este punto, procede traer a colación la reciente Sentencia del TJUE de 16 de abril de 2026, asunto C 568/24, en la que se recoge que *“ni del tenor del citado artículo 42, apartado 1, ni del de este punto 1, letra b), se desprende que el poder adjudicador esté obligado a justificar de manera objetiva las especificaciones técnicas que haya establecido.*

37 *A este respecto, el Tribunal de Justicia ha declarado que el poder adjudicador dispone de un amplio margen de apreciación para formular las especificaciones técnicas de un contrato, dado que es quien se halla en mejor posición para determinar los suministros que necesita y las exigencias que deben cumplirse para obtener los resultados deseados (véanse, en este sentido, las sentencias de 25 de octubre de 2018, Roche Lietuva, C 413/17, EU:C:2018:865, apartados 29 y 30, y de 16 de enero de 2025, DYKA Plastics, C 424/23, EU:C:2025:15, apartado 42).”*

Respecto de la alegación de la recurrente que incide en la exigencia de que el órgano de contratación justifique con un mínimo detalle la necesidad de cada exigencia, procede señalar que, en la misma Sentencia, el TJUE determina:

“45 *De lo anterior se deriva que el principio de transparencia, contemplado en el artículo 18, apartado 1, de la Directiva 2014/24, no obliga al poder adjudicador a proporcionar una justificación objetiva que explique, desde su perspectiva, el contenido de las especificaciones técnicas que figuran en la documentación relativa a la licitación de que se trate.*

*Y que “una interpretación contraria a la preconizada en el apartado 45 de la presente sentencia podría quebrar el equilibrio pretendido por el legislador de la Unión entre los derechos y las obligaciones de los licitadores y los de los poderes adjudicadores. En efecto, tal interpretación llevaría a exigir que el poder adjudicador justificase de manera detallada cada requisito concreto mediante información relativa a las necesidades que pretende satisfacer y en las que se ha basado para redactar las especificaciones técnicas. En ciertos supuestos, tal obligación de motivación tendría como efecto imponer una carga administrativa particularmente onerosa, e incluso desproporcionada, al poder adjudicador en cuestión y menoscabar el amplio margen de apreciación que se le reconoce para determinar qué necesita y formular las especificaciones técnicas de un contrato.”*

Podemos concluir, en virtud de lo anterior, que la exigencia de PHGG se integra de manera directa en la descripción del producto a suministrar, responde a una finalidad asistencial definida por el órgano de contratación y no se dirige a favorecer a un operador determinado ni a excluir soluciones por razones ajenas al objeto. El hecho de que el recurrente identifique otras soluciones posibles, clínica o técnicamente utilizables, no convierte en ilícita la elección efectuada por el órgano de contratación. La normativa de contratación pública no reconoce a los operadores económicos un derecho a que el objeto del contrato se configure conforme a sus propias soluciones comerciales, sino únicamente a competir en condiciones de igualdad dentro del objeto legítimamente definido por la Administración.

En consecuencia, 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 recurrente, apreciada por el órgano de contratación y que justifica, a su juicio, la imposición de multa a FRESENIUS. 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 FRESENIUS KABI ESPAÑA, S.A., contra el lote 10 de 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, en tanto no se resuelvan todos los recursos especiales en materia de contratación 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