

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

En Madrid, a 30 de julio de 2026

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la representación legal de la empresa SUMINISTROS GENERALES SANITARIOS SL., (en adelante SUGESA) contra los pliegos que han de regir la licitación del *“Acuerdo Marco para el suministro de equipamiento de autoclaves, selladoras, básculas y tallímetro con destino a los Centros dependientes de la Gerencia Asistencial de Atención Primaria del Servicio Madrileño de Salud”* (Lote 1), Expediente A/SUM-017199/2026, licitado por la citada Gerencia, este Tribunal ha adoptado la siguiente

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. - Mediante anuncios publicados en el Portal de la Contratación Pública de la Comunidad de Madrid y en el Diario Oficial de la Unión Europea (DOUE), con fechas de 18 y 16 de junio de 2026, respectivamente, se convocó la licitación del contrato de referencia mediante procedimiento abierto con pluralidad de criterios de adjudicación y dividido en 5 lotes.

El valor estimado del contrato asciende a 2.521.890,00 euros y su plazo de duración será de doce meses.

Segundo. - A la presente licitación ha concurrido dos empresas, entre las que no se encuentra la recurrente.

Tercero. - El 6 de julio de 2026, tuvo entrada en el Registro de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, con entrada en este Tribunal el día 7 del mismo mes, el recurso especial en materia de contratación, interpuesto por la representación de SUMINISTROS GENERALES contra los pliegos que han de regir la licitación del contrato de referencia, respecto al lote 1.

Cuarto. - El 20 de julio 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.

Quinto.- La tramitación del expediente de contratación se encuentra suspendida por acuerdo sobre medidas provisionales adoptado por este Tribunal mediante la Resolución MMCC N.º 139/2026, de 16 de julio, hasta que se resuelva el recurso y se acuerde expresamente el levantamiento de la suspensión.

Sexto. - 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, sin que se presentaran alegaciones al respecto.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. - Este Tribunal resulta competente para resolver en virtud de lo establecido en el artículo 46.1 de la LCSP y en 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. – Procede en primer lugar determinar la legitimación del recurrente. El artículo 48 de la LCSP reconoce legitimación para la interposición del recurso especial en materia de contratación a aquellos *“cuyos derechos e intereses legítimos, individuales o colectivos, se hayan visto perjudicados o puedan resultar afectados, de manera directa o indirecta por las decisiones objeto del recurso”*.

Se ha de destacar que en la documentación remitida por el órgano de contratación consta la relación de licitadores que han presentado oferta, sin que, entre ellos, figure la recurrente.

Como ya hemos indicado en anteriores resoluciones (las más recientes, la 96/2026, de 19 de febrero y la 303/2025 de 30 de julio), 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.

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.

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

La recurrente alega que está legitimada para la interposición del recurso porque sus derechos o intereses legítimos se han visto perjudicados o pueden resultar afectados a raíz o en relación con el apartado 5.A) de la cláusula 1 del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares relativo a la solvencia económica de la licitación.

Añade que es operador económico del sector, que ha suministrado históricamente productos a la Gerencia, que está interesada en concurrir, especialmente al lote 1/autoclaves y que, la solvencia exigida le impide o dificulta injustificadamente presentar oferta en condiciones competitivas.

A juicio de este Tribunal, procede admitir su legitimación en cuanto impugna un criterio de solvencia económica que le impide presentar oferta, considerándola restrictiva de la competencia.

Por tanto, se encuentra legitimado para interponer el presente recurso de conformidad a lo dispuesto en el artículo 48 de la LCSP.

Asimismo, se acredita la representación del firmante del recurso.

Tercero. - El recurso especial se interpuso en tiempo y forma, pues los pliegos de condiciones fueron puestos a disposición de los interesados el 18 de junio de 2026 e interpuesto el recurso el día 6 de julio, dentro del plazo de quince días hábiles, de conformidad con el artículo 50.1 de la LCSP.

Cuarto. - El recurso se interpuso contra los pliegos de un acuerdo marco de suministro 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

1- Alegaciones de la recurrente

La acreditación de la solvencia económica viene dispuesta en el apartado 5.1.A) de la cláusula 1 del PCAP, indicando que el importe a acreditar por los licitadores deberá ser al menos una vez y media del valor estimado del contrato, en base a lo dispuesto en el artículo 87 de la LCSP.

El apartado 4 del citado artículo señala, de forma taxativa que:

“La solvencia económica y financiera requerida deberá resultar proporcional al objeto contractual de conformidad con lo establecido en el artículo 74.2, no debiendo en ningún caso suponer un obstáculo a la participación de las pequeñas y medianas empresas”.

A su juicio, lo dispuesto en el apartado 5.A) de la cláusula 1 del PCAP, no cumple lo dispuesto el citado precepto.

Tomando como ejemplo el lote 1, el valor estimado indicado es 693.000 euros, así el importe a acreditar por los licitadores, según el pliego, ha de ser de 1.039.500 euros. Este cálculo sería correcto si el contrato (y por consiguiente el valor estimado) tuviera únicamente una anualidad, en aplicación del artículo 87.3.a de la LCSP.

No obstante, ya que se trata en este caso de un contrato de 4 anualidades (1+3 años de prórroga), debería estarse al último inciso del citado artículo que prevé que, en el caso de que el contrato sea superior a una anualidad, deberá calcularse el valor anual medio del contrato. Así, aplicando el citado artículo, el valor estimado del lote 1 indicado anteriormente (que corresponde a 4 anualidades), debería dividirse entre 4 y así resultaría el valor anual medio.

Por tanto, considera que en aplicación del art. 87 de la LCSP, en el ejemplo del lote 1 antes citado, el valor medio anual sería de 173.250 euros que por una vez y media sería una solvencia a acreditar de 259.875 euros. Exigir una solvencia de 1.039.500 euros para un contrato de 173.250 euros es, a su juicio, algo totalmente desproporcionado.

Añade que, aunque el citado artículo 87 LCSP permita tomar como techo el valor estimado, la exigencia concreta debe cumplir también los arts. 74.2 y 87.4 LCSP, sobre la vinculación al objeto, proporcionalidad y no obstaculización de las pequeñas y medianas empresas, como es nuestro caso.

A su juicio, existe una falta de justificación específica del umbral máximo de solvencia. El pliego aplica el máximo ordinario de 1,5 veces el valor estimado. Ese valor estimado incluye prórrogas de hasta 3 años. La ejecución real depende de necesidades de consumo y pedidos.

No consta una motivación individualizada por lote que justifique que SUGESA o cualquiera otra empresa, deba acreditar un volumen anual equivalente a 6 veces la anualidad estimada del lote 1. En definitiva, la solvencia debe ser adecuada para garantizar la ejecución, no para restringir innecesariamente la concurrencia.

Por otro lado, alega que, en otros Contratos Marco publicados por la propia Consejería, en trámites vigentes de 1 año más otros 3 de prórroga la solvencia económica que se exige es la del primer año; ergo, valor medio anual de los cuatro (4) años como indica el artículo 87 de la LCSP, del cual parte hemos transcrito, y no de la totalidad, como se pretende ahora, incluidas las prórrogas.

2. Alegaciones del órgano de contratación

El pliego concreta expresamente que el importe a acreditar será, al menos, una vez y media el valor estimado del lote o lotes a los que se concurra y fija individualmente los

siguientes umbrales: lote 1, 1.039.500,00 euros; lote 2, 120.960,00 euros; lote 3, 756.000,00 euros; lote 4, 1.638.000,00 euros; y lote 5, 228.375,00 euros. Cuando se licite a varios lotes se exige la suma de los importes correspondientes a esos lotes.

Para el lote 1, el presupuesto anual estimado es de 165.000,00 euros y el valor estimado fijado es de 693.000,00 euros.

La recurrente construye su pretensión sobre la aplicación directa de la fórmula supletoria del artículo 87.3.a). El PCAP impugnado, sin embargo, sí concreta la solvencia: elige el volumen anual de negocios del artículo 87.1.a), determina el importe mínimo y fija la cifra exacta por lote. Por ello, no existe una laguna que permita sustituir automáticamente la cláusula por la cuantía propuesta por SUGESA.

La Resolución 397/2026 del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (TACRC), resolvió una impugnación de gran analogía con la cuestión jurídica recurrida. El Tribunal consideró que el artículo 87.3 LCSP contiene criterios supletorios, que el contrato tenía una duración de un año a esos efectos y que las prórrogas facultativas no debían incorporarse al cómputo de la duración. Desestimó el recurso al no apreciar infracción del artículo 87 LCSP ni haber aportado argumentos concretos suficientes de desproporción.

La recurrente centra su impugnación en el lote 1. Para concurrir exclusivamente a dicho lote, el PCAP exige 1.039.500,00 euros, correspondientes a 1,5 veces su valor estimado de 693.000,00 euros; no exige a ese licitador la solvencia correspondiente al valor global de 2.521.890,00 euros. Para los restantes lotes se fijan importes individualizados y, únicamente cuando se concurre a varios, se exige la suma de las solvencias de los lotes afectados.

La individualización por lotes es coherente con el Informe 12/2020 de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado y evita exigir a cada licitador capacidad económica respecto de prestaciones a las que no concurre. Esta configuración

constituye un elemento objetivo de proporcionalidad que el recurso no valora adecuadamente.

Existe conexión objetiva entre la solvencia y las necesidades documentadas en el expediente. La documentación preparatoria justifica la adquisición por necesidades asistenciales actuales, reposición de equipamiento deteriorado y dotación de diecisiete nuevos centros de salud entre 2026 y el primer semestre de 2027. Las cantidades de la primera anualidad derivan de previsiones concretas de los centros. Se trata, además, de equipamiento sanitario de inversión y no de un consumo recurrente uniforme.

Por otro lado, alega que la ausencia de consumo mínimo no obliga a reducir la solvencia al valor anual medio. Que la Administración no garantice un número mínimo de pedidos es compatible con la naturaleza del acuerdo marco y con las reglas de cálculo del valor estimado. El artículo 101.13 de la LCSP toma como referencia, para los acuerdos marco, el valor máximo estimado del conjunto de contratos previstos durante toda su duración. Debe distinguirse, por tanto, entre la inexistencia de un derecho del contratista a recibir un volumen mínimo de pedidos y la determinación del valor estimado a efectos legales.

La solvencia no mide un ingreso mínimo garantizado al contratista, sino su capacidad económica para atender las obligaciones que puedan derivarse del acuerdo.

Finalmente, respecto a los expedientes anteriores invocados, no constituyen un precedente vinculante. La LCSP no impone que un mismo órgano de contratación utilice perpetuamente el mismo umbral de solvencia en todos sus contratos. Cada expediente exige una decisión adaptada a su objeto, estructura por lotes, duración, mercado y necesidades. Los procedimientos citados por SUGESA corresponden a suministros y configuraciones contractuales diferentes.

Sexto. - Consideraciones del Tribunal

Vistas las alegaciones de las partes, procede dilucidar si el criterio de solvencia económica es ajustado a Derecho.

El apartado 5.1.A) de la cláusula 1 del PCAP establece:

“A) Acreditación de la solvencia económica y financiera, según el artículo 87 de la LCSP, por alguno de los siguientes medios:

Apartado 1.a) Volumen anual de negocios, o bien volumen anual de negocios en el ámbito al que se refiera el contrato, referido al mejor ejercicio dentro de los tres últimos disponibles en función de las fechas de constitución o de inicio de actividades del empresario y de presentación de las ofertas por importe igual o superior señalado en este pliego.

Criterios de selección:

El volumen anual de negocios del licitador o candidato se acreditará por medio de sus cuentas anuales aprobadas y depositadas en el Registro Mercantil, si el empresario estuviera inscrito en dicho registro, y en caso contrario por las depositadas en el registro oficial en que deba estar inscrito. Los empresarios individuales no inscritos en el Registro Mercantil acreditarán su volumen anual de negocios mediante sus libros de inventarios y cuentas anuales legalizados por el Registro Mercantil.

El importe a acreditar por los licitadores deberá ser al menos una vez y media el valor estimado del contrato, IVA excluido. Las cuantías mínimas señaladas para la acreditación de las solvencias se entienden para la totalidad de los lotes. En caso de concurrir a uno o a varios lotes, dichas cuantías serán la suma de las solvencias exigidas para cada lote a los que se licite, relacionadas a continuación.

<u>Lote</u>	<u>Valor estimado</u>	<u>Importe a acreditar solvencia económica</u>
1	693.000,00	1.039.500,00
(...)		

Procede analizar, con carácter previo, la justificación del criterios controvertido. En la Memoria justificativa del contrato se hace constar:

“7. CRITERIOS DE SELECCIÓN: ACREDITACIÓN DE LA SOLVENCIA ECONÓMICA Y TÉCNICA

Para valorar la solvencia, las empresas participantes deberán acreditar estar en posesión de unas condiciones mínimas de solvencia económica y financiera y

profesional de acuerdo con los criterios de selección que, al amparo de los artículos 74, 87 y 89 de la LCSP, se indican a continuación.

No podrán concurrir a la licitación aquellas empresas que hubieren participado en la elaboración de las especificaciones técnicas a que se refiere la presente licitación, siempre que dicha participación pueda provocar restricciones a la libre concurrencia o suponer un trato privilegiado con respecto al resto de las empresas licitadoras. (Artículo 70 de la LCSP).

7.1 SOLVENCIA ECONÓMICA

Para evaluar la capacidad económica de las empresas se requiere que se acredite mediante el volumen anual de negocios del licitador o candidato por medio de sus cuentas anuales aprobadas y depositadas en el Registro Mercantil, si el empresario estuviera inscrito en dicho registro, y en caso contrario por las depositadas en el registro oficial en que deba estar inscrito. Los empresarios individuales no inscritos en el Registro Mercantil acreditarán su volumen anual de negocios mediante sus libros de inventarios y cuentas anuales legalizados por el Registro Mercantil.

El importe a acreditar por los licitadores deberá ser al menos una vez y media el valor estimado del contrato, IVA excluido”.

El mandato del artículo 116.4 de la LCSP es claro en cuanto a que los criterios de solvencia deben encontrarse justificados de forma adecuada en el expediente contractual, al objeto de preservar los principios generales de la contratación pública, recogidos en el artículo 1 de la LCSP.

En el caso que nos ocupa, el órgano de contratación acoge el criterio de solvencia indicado en el artículo 87 1.a) de la LCSP, sin exceder de una vez y media el valor estimado del contrato. En caso de haber excedido dicho importe, como indica el citado precepto, debería quedar justificado

La cuestión litigiosa se centra en determinar si, como pretende la recurrente, sería de aplicación directa la fórmula del artículo 87.3.a) de la LCSP, en cuyo caso, procedería aplicar valor anual medio, al computarse 4 anualidades (1 más 3 de prórroga).

El citado apartado se refiere a los contratos no sujetos al requisito de clasificación, cuando los pliegos no concreten los criterios y requisitos mínimos para su acreditación, en cuyo caso, los licitadores o candidatos que no dispongan de la clasificación que en su caso corresponda al contrato acreditarán su solvencia económica y financiera con alguno los criterios, requisitos mínimos y medios de acreditación que se indican.

En el caso que nos ocupa, consta expresamente en los pliegos los requisitos mínimos de solvencia. El órgano de contratación se ha limitado a aplicar estrictamente la previsión recogida en el artículo 87.1.a) LCSP, por lo que ninguna tacha se puede hacer. El hecho de que al recurrente le conviniera otra acreditación de la solvencia no hace que la propuesta por el órgano de contratación sea ilegal ni incorrecta.

Por tanto, a tenor de lo dispuesto en el artículo 87.1 a) de la LCSP antes citado, que es de aplicación conforme a lo dispuesto en los pliegos, el apartado A.5 de la cláusula 1 del PCAP es conforme a Derecho.

En consecuencia, procede la desestimación del recurso.

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 empresa SUMINISTROS GENERALES SANITARIOS SL., contra los pliegos que han de regir la licitación del “Acuerdo Marco para el suministro de equipamiento de autoclaves, selladoras, básculas y tallímetro con destino a los Centros dependientes de la Gerencia Asistencial de Atención Primaria del Servicio Madrileño de Salud”, (Lote 1) . Expediente A/SUM-017199/2026, licitado por la citada Gerencia.

Segundo. - Levantar la suspensión del procedimiento de adjudicación adoptada por este Tribunal mediante la Resolución MMCC N°139/2026 de 16 de julio, de conformidad con lo estipulado en el artículo 57.3 de la LCSP.

Tercero. - Declarar que no se aprecia la concurrencia de mala fe o temeridad en la interposición del recurso por lo que no procede la imposición de la multa prevista en el artículo 58 de la LCSP.

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