

Dictamen n^o: **640/12**
Consulta: **Consejero de Sanidad**
Asunto: **Contratación Administrativa**
Aprobación: **28.11.12**

DICTAMEN de la Comisión Permanente del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, aprobado por mayoría, en su sesión de 28 de noviembre de 2012, emitido ante la consulta formulada por el consejero de Sanidad al amparo del artículo 13.1 de la Ley 6/2007, de 21 de diciembre, en relación con expediente sobre interpretación en la ejecución del contrato de concesión de obra pública para la construcción y explotación del Hospital Universitario Puerta de Hierro Majadahonda, relativo a la propuesta de ajuste por variación del volumen en el servicio integral de esterilización del citado hospital durante los años 2009 y 2010.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El día 9 de octubre de 2012 tuvo entrada en el registro del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid solicitud de dictamen preceptivo del consejero de Sanidad, en relación al expediente de interpretación en la ejecución del contrato para la construcción y explotación del Hospital Universitario Puerta de Hierro Majadahonda, celebrado con la entidad A, en adelante, la sociedad concesionaria. Ha correspondido su ponencia a la Sección IV, presidida por la Excm. Sra. Dña. Cristina Alberdi Alonso, quien firmó la oportuna propuesta de dictamen, siendo deliberado y aprobado, en Comisión Permanente de este Consejo Consultivo, en su sesión de 28 de noviembre de 2012, por ocho votos a favor y un voto en contra.

El escrito solicitando el dictamen fue acompañado de la documentación que se estimó insuficiente, al haberse remitido por el error el Pliego de Prescripciones Técnicas para la explotación de la obra del Hospital de Arganda del Rey. Requerido el complemento del expediente administrativo por Acuerdo de la Comisión Permanente de 25 de octubre de 2012, el día 15 de noviembre de 2012 ha tenido la citada documentación, reanudándose el plazo para la emisión de dictamen, que finaliza el próximo 3 de diciembre.

SEGUNDO.- Por Orden del consejero de Sanidad y Consumo de fecha 17 de septiembre de 2004 fueron aprobados el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (en adelante, PCAP) y el Pliego de Prescripciones Técnicas para la Explotación de la Obra Pública (en adelante, PPTE), que regulan la ejecución del *“Contrato de concesión de obra pública para la construcción y explotación del Hospital Puerta de Hierro Majadahonda”*, para su adjudicación por procedimiento abierto, mediante concurso.

La adjudicación del contrato de concesión de obra pública para construcción y explotación del Hospital Puerta de Hierro Majadahonda se acordó mediante Orden del consejero de Sanidad y Consumo de fecha 18 de marzo de 2005.

El día 18 de abril de 2005, el consejero de Sanidad y Consumo de la Comunidad de Madrid y la entidad adjudicataria firmaron el contrato denominado *“concesión de obra pública para la construcción y explotación del Hospital Puerta de Hierro Majadahonda”*.

En el expediente remitido consta la copia del contrato suscrito, el PCAP y el PPTE.

En el anexo V del PCAP se regula el sistema de determinación de la retribución y pago de la sociedad concesionaria que está integrada por las

cantidades a pagar por la Administración en contraprestación a la explotación de la obra pública y los rendimientos procedentes de la explotación de la zona comercial. Para la determinación de las cantidades a pagar por la Administración en este concepto el Anexo V del PCAP (folio 129) dispone:

«Los licitadores establecerán en sus ofertas una cantidad máxima anual en concepto de retribución por la explotación de la obra pública (“Cantidad Máxima Anual” o CMA en valor 2004, IVA incluido. Esta cantidad se ofertará sobre la base de una ocupación media anual de las instalaciones del 85%, medida en camas ocupadas por paciente y día, y de la plena y correcta disposición de la totalidad de los servicios a utilizar por la Administración usuaria establecidos en el anexo VII, medidos de conformidad con los parámetros objetivos establecidos en el PPTE, para un período de 24 horas al día durante todos los días del año».

El anexo VII PCAP enumera los servicios de explotación de la obra pública entre los que figura, en el punto 9, el servicio integral de esterilización.

La CMA está compuesta de una Cantidad Fija Anual (CFA) y una Cantidad Variable Anual (CVA), esta última definida como *“la cuantía máxima ofertada por la sociedad concesionaria, en valor 2004, resultante de la suma de las tarifas anuales aplicadas a cada uno de los servicios (TAS) objeto de explotación recogidos en el anexo VII, en el supuesto de cumplimiento de la totalidad de los estándares establecidos en el PPTE”.*

En relación con el servicio integral de esterilización, el PCAP establece en el anexo V (folio 130) que *“la sociedad concesionaria deberá ofertar para el Servicio Integral de Esterilización, una tarifa unitaria por*

intervención (valor 2004, IVA incluido), basada en un número medio de 23.000 intervenciones quirúrgicas al año”.

En relación con el procedimiento de ajuste por variaciones de volumen y revisión de tarifas del servicio de esterilización integral, el apartado 3 del Anexo V del PCAP (folios 136 y 137) establece, en relación con el servicio de esterilización, lo siguiente:

“3. Ajustes por variaciones de volumen y revisión de tarifas.

a) Ajustes por variaciones significativas en el volumen de prestación del Servicio de Gestión de Restauración y del Servicio Integral de Esterilización.

A partir de enero de 2009, la Cantidad Variable Anual integrante del pago, definida en el apartado 1a) del presente Anexo podrá ser objeto de ajuste cuando se constaten variaciones significativas en el volumen de utilización en el Servicio de Gestión de Restauración y en el Servicio Integral de Esterilización.

(...)

Servicio Integral de Esterilización:

Se consideran significativas las variaciones de volumen que sean, en un año natural completo, superiores ± 5 puntos porcentuales y hasta ± 15 puntos porcentuales en el número estimado de intervenciones quirúrgicas, fijado en 23.000 anual (es decir, intervenciones quirúrgicas anuales, superiores a 24.150 y hasta 26.450 o inferiores a 21.850 y hasta 19.550), darán lugar a ajustes por variación de volumen en el servicio señalado.

Variaciones de volumen inferiores a ± 5 porcentuales del número estimado de intervenciones, fijado en 23.000 anual, no serán tenidas

en consideración a efectos de aplicar ajustes por variación de volumen (es decir, intervenciones quirúrgicas anuales reales iguales o inferiores a 24.150 o hasta 21.850, no darán lugar a la aplicación de ajustes por variación de volumen).

Para realizar los ajustes por variación de volumen, se efectuará una liquidación anual, relativa al ejercicio natural vencido, en el mes de febrero inmediatamente posterior del año de que se trate, en el que se procederá a comparar (...) el número efectivo de intervenciones quirúrgicas, con el número previsto establecido en 23.000 intervenciones anuales (Servicio Integral de Esterilización).

(...)

b) Revisión de tarifas por volumen (folio 139).

A partir de enero de 2009, cuando en un año natural completo, se produzcan variaciones sustanciales de volumen, definidas como variaciones superiores en un ± 15 puntos porcentuales (...) en el número estimado de intervenciones quirúrgicas fijado en 23.000 (Servicio Integral de Esterilización), cualquiera de las partes podrá solicitar la revisión de las tarifas ofertadas en relación con los servicios sujetos a ajustes por variación de volumen (... precio unitario cotizado por intervención quirúrgica, para el Servicio Integral de Esterilización).

Dichos nuevos precios (...) por intervenciones quirúrgicas (Servicio Integral de Esterilización) deberán ser aprobadas por la Administración”.

La regulación del servicio integral de esterilización se encuentra en el PPTE y, en concreto, en el apartado 9 del anexo III, donde se define su

objeto, alcance y ámbito de aplicación, obligaciones generales, especificaciones técnicas del servicio y dos anexos.

El servicio integral de esterilización, según el PPTE, tiene por objeto satisfacer las necesidades de esterilización del hospital. El contratista se compromete a *“ofrecer el servicio integral de esterilización de los productos sanitarios reutilizables, aportando el material necesario para esterilizar el material acorde a las previsiones de actividad establecidas en el anexo I, prestado durante los 365 días del año, en horarios que se establezcan, pero como mínimo desde las 8 a las 22 horas”*.

Según el apartado 8.4 del PPTE, relativo a las especificaciones técnicas del servicio, *“el funcionamiento del servicio de esterilización de instrumental y textil es fundamental para poder llevar a cabo la actividad quirúrgica”*.

El anexo I denominado *“Previsión de Actividad”* recoge como número total de intervenciones quirúrgicas previstas en el Hospital: 23.000 y una relación de los servicios del Hospital.

Finalmente, como instrucción para la formulación de la oferta económica se establece en el PPTE:

«La sociedad concesionaria indicará en el Anexo I del presente pliego “Previsión de Actividad”, el número de intervenciones previstas por cada uno de los servicios médicos que figuran en el citado anexo. Deberá asimismo reflejarse el precio unitario para cada intervención, como información complementaria de la oferta económica (Sobre C “Contenido y formato de oferta/propuesta económica a presentar por los licitadores”)».

La puesta en servicio del Hospital del Puerta de Hierro Majadahonda se produjo en septiembre de 2008.

TERCERO.- Por la Dirección General de Gestión Económica y de Compras de Productos Sanitarios y Farmacéuticos se acordó la creación de un Comité de Expertos para elaborar unas bases técnicas adecuadas para llevar a cabo el ajuste del Servicio Integral de Esterilización, emite Informe Técnico sobre las Variaciones de Volumen del Servicio de Esterilización. En concreto, al Comité de Expertos se le atribuía la función de analizar la documentación relativa a los contratos de infraestructuras hospitalarias licitados en el marco del Plan de Infraestructuras Sanitarias 2004-2007 y, en particular, aquellos aspectos relativos al Servicio de Esterilización; estudiar el desarrollo durante los últimos años de las intervenciones quirúrgicas en los hospitales tanto de la Comunidad de Madrid como de nuestro entorno, y valorar cómo ha afectado a dicho concepto la evolución de la ciencia y de la técnica, y sus repercusiones, tanto económicas como de gestión, sobre los servicios de esterilización realizados en las infraestructuras hospitalarias; proponer unos criterios interpretativos para llevar a cabo el proceso de ajuste del Servicio de Esterilización previsto en los pliegos de cláusulas administrativas particulares de los contratos de concesión de infraestructuras hospitalarias licitados en el marco del Plan de Infraestructuras Sanitarias 2004-2007 e informar sobre cualquier cuestión que le sea requerida en relación con la materia objeto de análisis.

Con fecha 16 de junio de 2011, el citado comité de expertos elabora un *“Informe Técnico sobre las Variaciones de Volumen del Servicio de Esterilización”*. En el citado informe dice:

«1. El número que se establece en el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (PCAP) como referencia para el ajuste de variaciones de volumen y revisión de tarifas para el servicio integral de esterilización es el n^o anual de intervenciones quirúrgicas.

2. *El número anual de intervenciones quirúrgicas fijado en el PCAP coincide con el establecido en el Estudio de Viabilidad, que forma parte de la documentación contractual, y que establece la actividad prevista del Hospital para las distintas líneas asistenciales, permitiendo a partir de esta previsión la realización de una proyección de actividad de los servicios complementarios no sanitarios. En el mencionado documento se establece el número de intervenciones quirúrgicas, desglosadas según tipo de cirugía (cirugía con/sin ingreso y cirugía programada/urgente).*

3. *La Sociedad Concesionaria en su oferta desglosa el número total de intervenciones quirúrgicas establecido en el Estudio de Viabilidad y en el PCAP, según el anexo I del Pliego de Prescripciones Técnicas (PPTe) correspondiente al servicio integral de esterilización.*

Dicho anexo, a partir del número total de intervenciones quirúrgicas previstas en el Hospital (coincidente con el número fijado en el Estudio de Viabilidad y en el PCAP) muestra una relación de servicios y ámbitos asistenciales, algunos eminentemente quirúrgicos (Angiología y Cirugía Vascular, Cirugía General, Dermatología, Obstetricia y Ginecología, Oftalmología, ORL, Traumatología y Cirugía Ortopédica y Urología) y otros no (UCI Diálisis, Urgencias, Gabinete de exploraciones) cuya unidad de servicio en ningún caso puede computar como intervención quirúrgica.

4. *Para la monitorización de la actividad realizada por el Hospital, el Servicio Madrileño de Salud cuenta con el Sistema de Información de Asistencia Especializada (SIAE), que configura la estadística oficial de los centros de atención especializada para el seguimiento del Contrato de Gestión.*

- Con respecto al cómputo de las intervenciones quirúrgicas realizadas, el SIAE define como Intervención Quirúrgica todo “acto quirúrgico realizado en quirófano” debiéndose cumplir ambas condiciones. Dicha actividad queda recogida en el apartado “Actividad Quirúrgica” del SIAE desglosada por servicio y por tipo de cirugía (programada/urgente y con hospitalización/ambulatoria).

5. El número de partos se encuentran recogidos dentro del apartado SIAE de “Partos” donde se desglosan partos vaginales y cesáreas. Consideramos que se lleven a cabo en el área quirúrgica o en bloques obstétricos específicos, reúnen criterios y requerimientos técnicos para poder ser considerados intervenciones.

Si bien las cesáreas pueden ser catalogadas a todos los efectos como intervención quirúrgica, el resto de partos vía vaginal, entendemos que su peso no puede ser el mismo que el de una intervención estándar, dado que las necesidades de esterilización se estiman en un 25% del promedio de las intervenciones quirúrgicas del Hospital, como se refleja en la tabla siguiente.

CAJAS DE ESTERILIZACIÓN POR ESPECIALIDAD QUIRÚRGICA.

MEDIA DE PIEZAS/CAJA

TRAUMATOLOGÍA	42,79.
O.R.L.	29,39.
UROLOGÍA	34,53.
OFTALMOLOGÍA	13,33.
GINECOLOGÍA	37,33.
GINE LAPAROSCÓPICA	16,00.
CIRUGÍA GENERAL	37,69.
TOTAL	30,30.

PARTO VAGINAL

7,00.

No obstante considerando que la actividad se desarrolla dentro del ámbito de la urgencia y valorando la necesidad de establecer entre otras cuestiones, un stock de seguridad así como la adecuada gestión del mismo, valoramos como propuesta técnicamente ajustada a los requerimientos reales una ponderación de 35% con respecto a la intervención quirúrgica.

6. Aunque la definición SIAE de intervención quirúrgica es muy clara (acto realizado en quirófano) cada vez más la innovación en técnicas de abordaje y de tratamientos menos invasivos favorece no solo el incremento de la cirugía sin ingreso del paciente, sino también una mayor tendencia a realizar los actos menos complejos fuera de quirófano, lo que redundará en una mayor agilidad calidad y eficiencia de los procesos asistenciales.

En este sentido los actos realizados fuera de quirófano son también registrados en SIAE quedando recogida esta actividad en el ítem “Procedimientos Quirúrgicos fuera de Quirófano”, dentro del apartado de actividad de “Consultas Externas”, desglosado según las especialidades quirúrgicas, fundamentalmente cirugía general, urología, ginecología y dermatología.

Una vez determinada la posibilidad de tener un registro de referencia para estos actos realizados fuera de quirófano, al igual que en el caso de los partos, entendemos que su peso no puede ser el mismo que el de una intervención realizada en quirófano desde un punto de vista de necesidades de gestión y de las propias necesidades de material sanitario.

Tras el análisis pormenorizado de las cajas y los paquetes utilizados en estos procedimientos así como el número de unidades de

esterilización que precisan cada una de ellos (ver tabla adjunta) se valora como propuesta técnicamente ajustada a los requerimientos reales, una ponderación del 20% con respecto a la intervención quirúrgica.

PROCEDIMIENTOS QUIRÚRGICOS FUERA DE QUIRÓFANO.

MEDIA PIEZAS NECESARIAS

<i>UROLOGÍA</i>	<i>4</i>
<i>GINECOLOGÍA</i>	<i>4,3</i>
<i>DERMATOLOGÍA</i>	<i>6</i>
<i>CIRUGÍA GENERAL</i>	<i>8</i>
<i>PROMEDIO TOTAL</i>	<i>5,6</i>

7. Por último aunque la unidad de esterilización registra la actividad realizada, tanto del material esterilizado agrupado en cajas como de material suelto, debido a que algunas intervenciones quirúrgicas requieren de más de una caja de instrumental o a que el material suelto es usado de forma variable, no es posible utilizar estos registros para definir el volumen de la actividad en los términos que apuntan los pliegos (intervenciones quirúrgicas).

Por otro lado, no existe un registro oficial para medir la actividad procedente de otras actuaciones que requieran esterilización de material tales como procedimientos en diálisis, UCI, curas realizadas en diferentes ámbitos asistenciales etc.».

El informe técnico señala como conclusiones:

«Aunque el SIAE define como intervención quirúrgica, todo “acto quirúrgico realizado en quirófono”, consideramos que a efectos

de proceder al ajuste por variación del volumen del servicio de esterilización, se justifica la incorporación de los procedimientos quirúrgicos realizados fuera de quirófano, así como el número total de partos, para cuyo cómputo real de la actividad, el Servicio Madrileño de Salud dispone de un registro de referencia (Sistema de Información de Atención Especializada, SIAE).

Teniendo en consideración que el número de intervenciones es el único criterio manejado en los pliegos para el ajuste de volumen, y dado que el servicio de esterilización se define a su vez como un servicio integral responsable de todo el material sanitario, parece lógico pensar que empresas expertas en este tipo de servicios, hayan valorado en su oferta económica los costes asociados a la esterilización del resto de material utilizado fuera de las intervenciones.

<i>Propuesta Ajuste Volumen</i>	<i>Valor.</i>
<i>Intervenciones quirúrgicas</i>	<i>1.</i>
<i>Procedimientos fuera de quirófano</i>	<i>0,20.</i>
<i>Partos:</i>	
<i>Cesáreas:</i>	<i>1.</i>
<i>Partos vaginales:</i>	<i>0,35.».</i>

CUARTO.- Con fecha 18 de octubre de 2011, el Comité del Hospital Universitario Puerta de Hierro Majadahonda (CHPHM), a la vista del informe del Comité de Expertos de 16 de junio de 2011, antes citado, efectúa una ampliación y matización del mismo, atendiendo a la peculiaridad del citado centro hospitalario, que por su alta cualificación y especialización realiza una serie de procedimientos diagnósticos y terapéuticos, no recogidos en el Informe Técnico sobre las Variaciones de Volumen del Servicio de Esterilización. Dice así el acta de 18 de octubre de 2011 del CHPHM:

“Por acuerdo de todos los asistentes se decide utilizar como referencia el citado informe de expertos para establecer criterios de valoración homogéneos y congruentes con dicho informe en los siguientes actos y procedimientos:

(1) Trasplante de órganos sólidos.

(2) Explantes.

(3) Cirugía experimental, Puerta de Hierro dispone de 2 quirófanos de dotación idéntica que los de cirugía asistencial, donde se realizan 2.600 procedimientos desglosados de la siguiente manera:

(3.1) Cirugía experimental compleja.

(3.2) Cirugía experimental simple.

(3.3) Procesamiento/esterilización jaulas.

(3.4) Manejo y utilización de sala blanca de hematología y sala blanca de neurociencias.

Además, se ha procedido a incluir dentro del concepto de intervenciones menores los procedimientos descritos a continuación y que son realizados en las diferentes áreas de actividad asistencial del HUPHM, con el fin de recoger exhaustivamente toda actividad quirúrgica recogida en el epígrafe intervención menor y que se ajusta correctamente a la valoración realizada en el informe del Comité de Expertos, en el que asigna valor de referencia de 0,20 puntos respecto al valor de 1 de las intervenciones quirúrgicas, con la siguiente descripción.

Intervenciones de cirugía menor:

1. Sala limpia (cirugía general, dermatología, oftalmología,...).

2. *Intervenciones menores urológicas (biopsias prostáticas y otros procedimientos).*

3. *Intervenciones menores ginecológicas (histeroscopias, inseminaciones...).*

4. *Procesos hematológicos que requieren punciones medulares y/o biopsias de médula ósea.*

5. *Trasplantes de médula ósea.*

6. *Intervenciones diagnósticas y terapéuticas correspondientes a la Sección de Hemodinámica.*

7. *Procedimientos diagnósticos y terapéuticos de la Unidad de Cuidados Coronarios.*

8. *Procedimientos diagnósticos y terapéuticos de la Unidad del Dolor.*

9. *Procedimientos diagnósticos y terapéuticos atendidos por el equipo de radiodiagnóstico.*

El origen de los datos de la actividad de Puerta de Hierro para la realización de este informe han sido obtenidos de SIAE, CMBD, DATA y registros internos de la actividad quirúrgica en investigación.

Se decide utilizar como criterio de valoración para los procedimientos específicos el consumo de cajas de instrumental quirúrgico, material complementario y otros elementos necesarios para la intervención. Así como el tiempo de utilización de quirófano, medidos en TQR (tiempo de quirófano relativo), con la siguiente equivalencia, $1TQR = 60$ minutos de tiempo de quirófano.

Atendiendo a estos criterios, con los datos aportados por los sistemas de información y la valoración realizada por los miembros de este comité se acuerda:

Valoración:

<i>Concepto</i>	<i>Valoración (u.r.v.).</i>
<i>(1) Trasplante órganos sólidos</i>	<i>14,00.</i>
<i>(2) Explantes</i>	<i>5,00.</i>
<i>(3.1) Cirugía experimental compleja</i>	<i>1,25.</i>
<i>(3.2) Cirugía experimental simple</i>	<i>0,75.</i>
<i>(3.3) Jaulas</i>	<i>0,25.</i>
<i>(3.4) Sala blanca</i>	<i>2,00.</i>

El criterio utilizado para esta valoración es el siguiente:

En trasplante de órganos sólidos (1) y explantes (2), n° de cajas de instrumental y accesorios, material necesario para anestesia más tiempo de quirófano.

Cirugía experimental compleja (3.1) y cirugía experimental simple (3.2), n° de cajas de instrumental y accesorios, material necesario para anestesia, tiempo quirófano más ropa de tela y otros elementos propios del quirófano experimental y accesorios veterinaria.

Para las jaulas (3.3), dado el tamaño de estas, ha sido ponderado como una intervención de cirugía menor más el 0,05 por sus necesidades de independencia del tratamiento del proceso de esterilización.

Sala blanca, (3.4), caja de instrumental equiparable a una intervención quirúrgica, contenedores específicos de material para manejo celular y elementos de limpieza.

INFORME AJUSTE POR VOLUMEN S/ ESTERILIZACIÓN.

Para la confección de los cálculos del ajuste por volumen se han utilizado datos correspondientes a los ejercicios 2009-10.

El origen de estos datos:

- *SIAE.*
- *CMBD.*
- *DATA.*
- *Registros internos de actividad quirúrgica en investigación.*

El cuadro básico para realizar los cálculos ha sido obtenido de la oferta realizada por la Sociedad Concesionaria, según Anexo I.

En relación con este cuadro la distribución por procedimientos es la siguiente:

- ? *Intervenciones mayores, que suponen un 48,24% del total.*
- ? *Intervenciones menores, 51,76%.*

Dada la peculiaridad del HUPHM, que por su alta cualificación y especialización realiza una serie de procedimientos diagnósticos y terapéuticos, no recogidos en el anterior cuadro, todos ellos subsidiarios de elevado consumo de material esterilizable, se ha optado para la realización del ajuste por volumen por incorporar estas peculiaridades.

En intervenciones mayores se recogen intervenciones quirúrgicas realizadas en quirófano y han sido ponderadas con una unidad de valor relativo (u.r.v.) de 1, estableciendo este criterio relativo de

valor para referenciar un mayor o menor consumo de recursos esterilizables tanto en intervenciones menores de estos procedimientos específicos.

En intervenciones mayores se ha incluido el concepto de “parto asistido a través de cesáreas”, considerando la cesárea como una intervención quirúrgica y ponderándose con una u.r.v de 1.

En intervenciones menores se incorporan los siguientes conceptos:

1. Atención al parto, que por su duración y uso de recursos se ha ponderado a 0,35 (u.r.v.).

Siendo el resto de las intervenciones menores que a continuación se enumeraran valoradas en 0,20 u.r.v.

Por tanto, se incorporan como intervenciones menores:

- 2. Intervenciones de cirugía menor.*
- 3. Sala limpia (cirugía general, dermatología,...).*
- 4. Intervenciones menores urológicas (biopsias prostáticas y otros procedimientos).*
- 5. Intervenciones menores ginecológicas (histerectomías, inseminaciones,...).*
- 6. Procesos hematológicos que requieren punciones medulares y/o biopsias de médula ósea.*
- 7. Trasplantes de médula ósea.*
- 8. Intervenciones diagnósticas y terapéuticas correspondientes a la Sección de Hemodinámica.*

9. *Procedimientos diagnósticos y terapéuticos de la Unidad de Cuidados Coronarios.*

10. *Procedimientos diagnósticos y terapéuticos de la Unidad del Dolor.*

11. *Procedimientos diagnósticos y terapéuticos atendidos por el equipo de radiodiagnóstico intervencionista y neuroradiología.*

Por último, en la categoría de procedimientos específicos HUPHM se han valorado:

1. *Trasplante de órganos sólidos, ponderados a 14 u.r.v., atendiendo al consumo de cajas y material esterilizable y tiempo de utilización en quirófano medidos en TQR's (1 TQR = 1 hora).*

2. *Explantes, el mismo concepto, 5 u.r.v.*

3. *Cirugía experimental, Puerta de Hierro dispone de 2 quirófanos de dotación idéntica que los de cirugía asistencial, donde se realizan 2.600 procedimientos ponderados de la siguiente manera:*

3.1. *Cirugía experimental compleja, 1,25 u.r.v.*

3.2. *Cirugía experimental simple, 0,75 u.r.v.*

3.3. *Procesamiento/esterilización jaulas, 0,25 u.r.v.*

3.4. *Manejo y utilización de sala blanca de hematología sala blanca de neurociencias.*

Ambas salas llamadas salas GMP realizan procedimientos basados fundamentalmente en la utilización de un ambiente estéril y, por tanto, de alto consumo de recursos materiales estériles, así como las especiales condiciones de esterilización de suministro de agua y aire,

por lo que se ha estimado una ponderación de 2 u.r.v. para cada procedimiento realizado en ellas.

Atendiendo a estas consideraciones y según refleja la tabla del Anexo II se han realizado los cálculos del ajuste propuesto de dicha tabla.

Para el ejercicio 2009 el n^o total de intervenciones realizadas es de 19.287, que valoradas al precio unitario de la esterilización del año 2009 (24,44 €), supone un importe de 471.375,50 €, produciéndose una diferencia a favor del hospital de 90.744,50 €, siendo el precio global de la oferta del 2009 de 562.120 €.

Y para el ejercicio 2010: n^o total de intervenciones: 22.962, al precio unitario del año 2010 (24,65 €) supone un importe de 566.019,46 € y una diferencia a favor de 930,54 €, siendo el precio global de la oferta de 2010 de 566.950 €”.

QUINTO.- De conformidad con el asesoramiento técnico recibido, en fecha 2 de agosto de 2012, por la viceconsejera de Asistencia Sanitaria (firmado por suplencia mediante Resolución 10/2012, de 10 de julio por el director general de Gestión Económica y Compras de Productos Sanitarios y Farmacéuticos) se acordó el inicio del procedimiento de interpretación del contrato de concesión de obra pública para la redacción del proyecto, construcción y explotación del Hospital Puerta de Hierro Majadahonda. Con tal fin, el director general de Gestión Económica y Compras de Productos Sanitarios y Farmacéuticos elaboró una propuesta de resolución en la que se ponía de manifiesto a la sociedad concesionaria los razonamientos y argumentaciones para llevar a cabo el procedimiento de ajuste por volumen del servicio de esterilización de los ejercicios 2009 y 2010, sobre la base de los criterios establecidos al efecto en el anexo V del PCAP.

En la propuesta de resolución se presenta, sobre la base de los informes técnicos reproducidos en los expositivos anteriores, una regularización para el año 2009 en la que se contabilizan el número total de intervenciones quirúrgicas en quirófano (incluidos partos con cesárea) en 12.814 y se pondera multiplicando por un 0,35 el número total de partos (así de los 1.815 partos por vía vaginal se contabilizarían 635) y con un 0,20 el número total de procedimientos quirúrgicos fuera de quirófano (del número total de 12.709 se contabilizarían 2.542). Además, y de acuerdo con el informe del CUPHM los 94 trasplantes realizados se ponderan con un 1400% (1.316), los 46 explantes se ponderan con un 500% (230), las 1.820 intervenciones de cirugía experimental se ponderan en un 96% (1.750).

En consecuencia, el total de intervenciones en el año 2009 sería de 19.287 y no 25.523 (cantidad resultante de sumar, sin ponderación alguna, las cifras de intervenciones quirúrgicas en quirófano y cesáreas, las intervenciones quirúrgicas fuera de quirófano y los partos) y, por tanto, se habrían realizado un número de intervenciones inferior al previsto en el PCAP (23.000) en un 83,86%, y, en consecuencia, procedería un ajuste por volumen para el año 2009 a favor del Hospital Universitario Puerta de Hierro Majadahonda de 90.746 euros.

Aplicando los mismos criterios no procedería regularizar ajuste por volumen para el año 2010, al resultar variaciones de volumen inferiores a ± 5 puntos porcentuales del número estimado de intervenciones, al contabilizarse un total de 22.962 intervenciones (una vez efectuadas las ponderaciones oportunas).

SEXTO.- Con fecha 13 de agosto de 2012, la sociedad concesionaria presenta escrito de alegaciones en el que, en síntesis, alega que la declaración de caducidad y archivo del anterior procedimiento de

interpretación impiden el inicio de un nuevo procedimiento, remitiéndose, en todo lo demás, a su escrito presentado el 25 de julio de 2012.

SÉPTIMO.- Con fecha 11 de septiembre de 2012, la viceconsejera de Asistencia Sanitaria da respuesta a las alegaciones formuladas, desestimándolas y confirmando la propuesta de resolución, según la cual, en base a la prerrogativa que ostenta el órgano de contratación para interpretar el contrato prevista en el artículo 59 TRLCAP, el concepto de *“intervención quirúrgica”* empleado por el PCAP y el PPTE debe interpretarse de acuerdo con el concepto utilizado por el Sistema de Información de Asistencia Especializada (SIAE) y, por tanto debe entenderse que es *“todo acto quirúrgico realizado en quirófano”*, consecuentemente –dice la propuesta de resolución– *“ninguna otra actuación realizada por la sociedad concesionaria en el marco del Servicio de Esterilización debería ser tenida en cuenta a los efectos del ajuste por volumen de dicho servicio”*. Si bien, la propuesta de resolución propone – para preservar los derechos e intereses legítimos de la sociedad concesionaria, modular esta interpretación estricta y, teniendo en cuenta, la evolución de la técnica y de los servicios sanitarios, incorporar determinados procedimientos quirúrgicos realizados fuera de quirófano, en los términos expresados en el Informe del Comité de Expertos así como los factores de corrección indicados por el Acta CHUPHM para los trasplantes, explantes, cirugía experimental, y salas blancas.

OCTAVO.- Con fecha 1 de octubre de 2012, el director general de Gestión Económica y Compras de Productos Sanitarios y Farmacéuticos, al amparo de lo dispuesto en el artículo 32 del Decreto 26/2008, de 10 de abril, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, a la Secretaría General Técnica de la Consejería de Sanidad la colaboración y asistencia para elevar al Consejo

Consultivo la controversia suscitada en relación con el contrato de referencia y, en particular, las siguientes cuestiones:

«i) La adecuación a Derecho del ejercicio por parte del órgano de contratación de la potestad de interpretar el contrato, en relación con el procedimiento de ajuste por volumen del servicio de esterilización para los años 2009 y 2010;

ii) la conformidad a Derecho de una interpretación del contrato que determine la modulación del parámetro de intervenciones quirúrgicas –previsto como elemento esencial en el PCAP a los efectos de llevar a cabo el ajuste por volumen del servicio de esterilización–, a la vista de la evolución de la ciencia y de la técnica desde el año en el que se produjo la licitación del contrato de concesión, y de la propia realidad de la infraestructura hospitalaria, de los servicios a los que aquélla sirve de soporte material, y de las prestaciones efectivamente realizadas por la sociedad concesionaria;

iii) La posibilidad de adaptar los criterios generales previstos en el “Informe Técnico sobre las Variaciones de Volumen del Servicio de Esterilización”, elaborado por un Comité de Expertos designado por la Dirección de Gestión Económica y Compras de Productos Sanitarios y Farmacéuticos, con la finalidad última de proponer unos criterios interpretativos para llevar a cabo el proceso de ajuste del Servicio de Esterilización previsto en los pliegos de cláusulas administrativas particulares de los contratos de concesión de infraestructuras hospitalarias licitados en el marco del Plan de Infraestructuras Sanitarias 2004-2007;

iv) En particular, la posibilidad de implementar unos subcriterios congruentes con dicho informe para ajustarlo a la realidad del Hospital de Majadahonda, en una serie de actos y procedimientos que

no se prestan en los otros seis hospitales integrantes del Plan de Infraestructuras Sanitarias 2004-2007».

Con fecha 9 de octubre de 2012 tiene entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo formulada por el Consejero de Sanidad con fecha 4 de octubre de 2012, en relación con el artículo 13.1.f).4º de la Ley 6/2007, de 21 de diciembre, Reguladora del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid. Consta, asimismo, la notificación a la sociedad concesionaria de la suspensión del procedimiento de interpretación por la solicitud del Dictamen al Consejo Consultivo.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes

CONSIDERACIONES DE DERECHO

PRIMERA.- El Consejo Consultivo emite su dictamen preceptivo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 13.1. letra.f).4º de la Ley 6/2007 de 21 de diciembre, Reguladora del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid y a solicitud del Consejero de Sanidad.

Está legitimado para recabar dictamen del Consejo Consultivo el Consejero de Sanidad, conforme a lo dispuesto en el ya citado artículo 13.1.f) de la Ley 6/2007, de creación del referido órgano consultivo autonómico, el cual establece que: “1. *El Consejo Consultivo deberá ser consultado por la Comunidad de Madrid en los siguientes asuntos: (...)* f) *Expedientes tramitados por la Comunidad de Madrid, (...) sobre (...)* 4.º *Aprobación de pliegos de cláusulas administrativas generales, interpretación, nulidad y resolución de los contratos administrativos y modificaciones de los mismos en los supuestos establecidos por la legislación de Contratos de las Administraciones públicas”.*

SEGUNDA.- Antes de entrar en el examen del procedimiento y del fondo del asunto, debe examinarse cuál es la legislación aplicable al presente contrato. El contrato de cuya interpretación se trata, es un contrato de concesión de obras públicas, regulado por el Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, en adelante, TRLCAP, con las modificaciones introducidas por la Ley 13/2003, de 23 de mayo, reguladora del Contrato de Concesión de Obras Públicas. Desde un punto de vista sustantivo, dicha legislación es aplicable al presente contrato en virtud de su fecha de adjudicación (el 18 de marzo de 2005), en aplicación de la disposición transitoria primera Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre (TRLCSF).

No obstante, en materia de procedimiento, hay que estar a la legislación vigente al tiempo de iniciarse el procedimiento de interpretación, por aplicación de las disposiciones transitorias del Código Civil, erigidas en derecho intertemporal común. En el procedimiento de interpretación, tanto conforme a la normativa anterior –artículo 59 TRLCAP– como en el actual TRLCSF, en su artículo 211 se establece la necesidad de dar audiencia al contratista y, si hubiere oposición de este a la interpretación propuesta, dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma. Esta exigencia se concreta en el artículo 13.1.f) de la Ley 6/2007, de creación del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, para los expedientes de interpretación contractual que tramite la Administración autonómica.

En defecto de normativa que desarrolle los preceptos del TRLCSF en materia de procedimiento, resulta de aplicación el RD 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, que regula en su artículo 97 el

procedimiento de interpretación de contratos. No obstante, la disposición final primera RCAP establece el carácter no básico del artículo 97, relativo a la resolución de incidencias surgidas en la ejecución de los contratos y su procedimiento. Por tanto, habrá que estar a la normativa de la Comunidad de Madrid.

En el ámbito de la Comunidad de Madrid, sin embargo, el Decreto 49/2003, de 3 de abril, por el que se aprueba el Reglamento General de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid, no contempla la regulación del procedimiento de interpretación de los contratos. A falta de un procedimiento específico previsto por la legislación de contratos para tramitar las cuestiones interpretativas que se susciten entre las partes contratantes, cabe acudir con carácter supletorio a las reglas contenidas en el Título VI de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, por lo que se constituyen como trámites necesarios el acuerdo de inicio del expediente por el órgano de contratación, las actuaciones instructoras que correspondan, la audiencia del contratista y la solicitud de dictamen al Consejo Consultivo cuando exista oposición del contratista a la interpretación propuesta por el órgano de contratación.

En el caso que nos ocupa, el acuerdo de inicio del procedimiento se adopta el 2 de agosto de 2012, por la viceconsejera de Asistencia Sanitaria, de conformidad con el Decreto 24/2008, de 3 de abril, por el que se establece el régimen jurídico y de funcionamiento del Servicio Madrileño de Salud, como órgano de contratación del Servicio Madrileño de Salud. Sin embargo, de conformidad con la cláusula 5 del PCAP, que constituye la ley del contrato, y por la que ha de regirse este dispone que *«el consejero de Sanidad y Consumo de la Comunidad de Madrid (en adelante, la Administración o el órgano de contratación), convoca el presente concurso con la finalidad de seleccionar el adjudicatario del contrato cuyo objeto se regula en la Cláusula 2 del PCAP, asumiendo cuantas prerrogativas*

atribuye la Cláusula 10 del presente PCAP y la legislación aplicable al órgano de contratación para la protección del interés general, sin perjuicio de la necesaria autorización del Consejo de Gobierno para la adjudicación del contrato». La cláusula 10 PCAP, bajo la rúbrica de “*derechos y prerrogativas de la Administración*” enumera, entre las prerrogativas de la Administración la de “*interpretar el contenido del contrato y resolver las dudas sobre su cumplimiento*”.

Como se señaló en los dictámenes 445/12, 446/12, 447/12 y 448/12, de 18 de julio, aunque no existe un pronunciamiento de la jurisprudencia sobre la aplicación del instituto de la caducidad a los procedimientos de interpretación del contrato iniciados de oficio, debe aplicarse la jurisprudencia relativa a los procedimientos de resolución de contratos, que deberán tramitarse en un plazo de tres meses desde el acuerdo de inicio del mismo. La caducidad del procedimiento, sin embargo, no impide la posibilidad de iniciar un nuevo procedimiento de interpretación del contrato.

En el presente caso, iniciado el procedimiento de interpretación el día 2 de agosto de 2012, la caducidad del procedimiento se habría producido el día 2 de noviembre. Sin embargo, consta que se ha notificado a la sociedad concesionaria la suspensión del plazo del procedimiento de interpretación del contrato por la solicitud de dictamen al Consejo Consultivo el día 9 de octubre, por lo que el expediente no ha caducado.

TERCERA.- Se plantea por el órgano consultante la adecuación a derecho del ejercicio por el órgano de contratación de la potestad de interpretar el contrato, en relación con el procedimiento de ajuste por volumen del servicio de esterilización para los años 2009 y 2010, así como la conformidad a derecho de una interpretación del contrato que determine la modulación del parámetro de intervenciones quirúrgicas –previsto como elemento esencial en el PCAP a los efectos de llevar a cabo el ajuste por

volumen del servicio de esterilización-, a la vista de la evolución de la ciencia y técnica desde el año en el que se produjo la licitación del contrato de concesión, y de la propia realidad de la infraestructura hospitalaria, de los servicios a los que aquélla sirve de soporte material, y de las prestaciones efectivamente realizadas por la sociedad concesionaria.

Además, se plantea a este Consejo Consultivo si es posible adaptar los criterios generales previstos en el *“Informe Técnico sobre las Variaciones de Volumen del Servicio de Esterilización”* de 16 de junio de 2011 a la realidad del Hospital de Majadahonda, toda vez que realiza una serie de actos y procedimientos que no se prestan en los otros seis hospitales integrantes del Plan de Infraestructuras Sanitarias 2004-2007.

Como no podía ser de otra manera, para abordar la posible interpretación de una cláusula de un contrato, es preciso partir del contenido de los pliegos que constituyen, según jurisprudencia reiteradísima, la ley del contrato, en aplicación de la norma contenida en el artículo 208 TRLCSP (antiguo artículo 94 LCAP):

“Los efectos de los contratos administrativos se regirán por las normas a que hace referencia el artículo 19.2 y por los pliegos de cláusulas administrativas y de prescripciones técnicas, generales y particulares”. Así lo ha entendido, por todas, la Sentencia del Tribunal Supremo de 25 de mayo de 1999. El propio Alto Tribunal considera improcedente que ni siquiera en el documento en que se formalice la adjudicación definitiva, se introduzcan modificaciones respecto de lo consignado en el pliego, so pena de vulnerar el principio de la buena fe contractual (STS de 20 de marzo de 1992, y las que cita).

Dicho esto, la potestad de interpretar lo que disponen los pliegos y el documento contractual corresponde al órgano de contratación. Así, el artículo 210 de la TRLCSP (artículo 59.1 TRLACP) le reconoce a la

Administración contratante *“la prerrogativa de interpretar los contratos administrativos, resolver las dudas que ofrezca su cumplimiento, modificarlos por razones de interés público, acordar su resolución y determinar los efectos de ésta”*, si bien no de una manera incondicionada y absoluta, sino siempre *“dentro de los límites y con sujeción a los requisitos y efectos señalados en la presente Ley”*.

Al respecto de esta potestad de interpretar los contratos administrativos, tiene dicho el Tribunal Supremo en Sentencia de 10 de febrero de 1999, que:

“(…) la facultad de interpretación de los contratos corresponde realizarla al órgano competente para su formalización (…) en la medida en que, como ha declarado reiterada jurisprudencia de esta Sala (Sentencias de 28 de septiembre de 1954, 16 de marzo de 1964, 16 de enero de 1974, 10 de abril y 9 de junio de 1978 y 17 de marzo de 1979, entre otras), la facultad interpretativa de la Administración no tiene otro alcance que el encontrar el verdadero sentido y contenido a las cláusulas a que se someten las partes, sin perjuicio de la aplicación supletoria de las reglas que con carácter general establecen los artículos 1281 y siguientes del Código Civil, criterio que además ha sido tenido en cuenta, igualmente, por el Consejo de Estado (así en dictámenes de 23 de noviembre de 1961, 3 de mayo de 1962 y 24 de abril de 1969, entre otros), pudiéndose llegar a la consideración final que, si bien en determinada jurisprudencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo (así, en Sentencia de 9 de diciembre de 1976 y otras anteriores), se ponía de manifiesto que existía una presunción de autenticidad en la interpretación llevada a cabo por la Administración, lo que significaba que debía aceptarse ésta, mientras no se acreditase que fuera errónea, la jurisprudencia más reciente de dicha Sala (así, en

Sentencia de 6 de julio de 1990) establece y acepta, sin más, los criterios interpretativos del Código Civil”.

En definitiva, pues, la facultad de interpretar los contratos administrativos que ostenta como una prerrogativa la Administración contratante, si bien hasta un determinado momento fue admitida sin más como válida por la jurisprudencia, en tanto no se demostrase que no era correcta –lo que equivalía a afirmar en la práctica que dicha interpretación estaba investida de una presunción *iuris et de iure* de veracidad-, la evolución jurisprudencial, en un sentido más progresivo y acorde con los tiempos, ha llevado a sostener que la Administración, al llevar a cabo dicha interpretación contractual, ha de someterse a los criterios hermenéuticos contenidos en los artículos 1281 y siguientes del Código Civil. Como ya se señaló en nuestro Dictamen 130/09, *«no hay obstáculo alguno en mantener la aplicabilidad de dichas normas civilistas respecto de los contratos administrativos, tanto desde el punto de vista del propio Código Civil, cuya supletoriedad se reconoce en el título preliminar, al afirmar que “Las disposiciones de este Código se aplicarán como supletorias en las materias regidas por otras Leyes” (artículo 4.3 del CC), como desde la propia norma contractual administrativa, que prevé dicho alcance supletorio en el artículo 7 de la LCAP (con los matices correspondientes, por tratarse de un contrato de concesión de obra pública, y que recoge el artículo 7.2). En dicha norma se prevé la aplicación supletoria de “las restantes normas de derecho administrativo y, en su defecto, las normas de derecho privado”».*

CUARTA.- Partiendo de lo anterior, la cláusula que suscitaría diferentes lecturas entre la Administración y el contratista, según la solicitud de dictamen es la relativa al *“procedimiento de ajuste por volumen del servicio de esterilización para los años 2009 y 2010”.*

Sobre la interpretación de la cláusula del Anexo V del PCAP, redactada de forma idéntica al PCAP objeto del presente Dictamen, se pronunció este Consejo Consultivo en su Dictamen 429/12, de 11 de julio. Por tanto, la argumentación debe ser idéntica. En este sentido, en el citado Dictamen se resolvía:

«El problema interpretativo se plantea porque, siendo el número de intervenciones quirúrgicas el referente tomado para fijar el precio del servicio integral de esterilización, ni el PCAP ni el PPTE definen qué se entiende por intervención quirúrgica.

No obstante, el significado y concepto de estos términos “intervención quirúrgica” en el ámbito sanitario se encuentra claramente delimitado en circulares y manuales del Ministerio de Sanidad. Así, según un estudio elaborado por el Ministerio de Sanidad y Política Social en 2009 denominado “Bloque quirúrgico. Estándares y recomendaciones”, se define el bloque quirúrgico desde el punto de vista estructural y organizativo, como el espacio en el que se agrupan todos los quirófanos, con los locales de apoyo, instalaciones y equipamiento necesarios para realizar los procedimientos quirúrgicos previstos, por parte del equipo multiprofesional que ofrece asistencia multidisciplinar, que garantiza las condiciones adecuadas de seguridad, calidad y eficiencia, para realizar la actividad quirúrgica.

Concepto que se corresponde con el empleado por la Administración en el Sistema de Información de Atención Especializada (SIAE), donde se registran y clasifican todas las intervenciones realizadas en todos los hospitales de la Comunidad de Madrid y que define la intervención quirúrgica como “todo acto quirúrgico realizado en quirófano”.

De acuerdo con esta interpretación, quedan fuera del concepto de intervención quirúrgica todos los actos no quirúrgicos, como puede ser la asistencia a pacientes en salas de hemodinámica o endoscopias. En este sentido, el estudio del Ministerio de Sanidad antes citado excluye del concepto de bloque quirúrgico al gabinete de endoscopias y a las salas de hemodinámica/electrofisiología, aunque puedan necesitar material estéril. Lógicamente también se excluye la esterilización de biberones y material de farmacia y laboratorio, como pretende la sociedad concesionaria.

Mayores problemas puede plantear la denominada cirugía menor, esto es, procedimientos quirúrgicos realizados fuera de quirófano como pueden ser en las consultas o salas de curas o paritorios en el caso de los partos vaginales. Estas actuaciones, aunque no se realizan en quirófanos, si constituyen procedimientos quirúrgicos.

Según el estudio sobre el bloque quirúrgico del Ministerio de Sanidad, tantas veces citado, “dentro del concepto BQ no se incluye la cirugía menor, realizada en consulta (office-based surgery) o en salas de curas”.

La sociedad concesionaria alega que estos actos constituyen intervenciones quirúrgicas y que, por tanto, deben ser computados como tales. Se apoya para ello en la previsión de actividad recogida en el Anexo I del apartado 8 del PPTE, que recoge entre la relación de servicios que enumera, algunos que no realizan su actividad en el bloque quirúrgico, como puede ser la diálisis, o el gabinete de exploraciones.

Planteados los términos de la controversia procede estudiar las cláusulas del PCAP y PPTE, interpretándolas de conformidad con

los artículos 1281 a 1289 del Código relativos a la interpretación de los contratos.

Así, según el artículo 1281 del Código Civil:

“Si los términos de un contrato son claros y no dejan duda sobre la intención de los contratantes se estará al sentido literal de sus cláusulas.

Si las palabras parecieren contrarias a la intención evidente de los contratantes, prevalecerá esta sobre aquellas”.

En el caso que nos ocupa, según el anexo V del PCAP, “la sociedad concesionaria deberá ofertar para el servicio integral de esterilización, una tarifa unitaria por intervención (valor 2005, IVA incluido), basada en un número medio de 7.200 intervenciones quirúrgicas al año”.

Igualmente, el apartado 3 del Anexo V del PCAP relativo a los ajustes por variaciones de volumen y revisión de tarifas atiende al número de “intervenciones quirúrgicas anuales”.

Por tanto, la sociedad concesionaria se compromete a prestar un servicio integral de esterilización y como tal, global y completo, para todos los servicios del hospital, si bien a la hora de determinar el precio del citado servicio se atiende únicamente al número de intervenciones quirúrgicas, en cuanto que es la actividad quirúrgica la que más demanda este servicio de esterilización, como se recoge en el apartado 8.4 del PPTE, relativo a las especificaciones técnicas del servicio: “el funcionamiento del servicio de esterilización de instrumental y textil es fundamental para poder llevar a cabo la actividad quirúrgica”.

Se establece, por tanto, una tarifa unitaria por intervención quirúrgica y los ajustes de volumen se realizarán atendiendo al aumento o disminución del número de intervenciones quirúrgicas previstas en el pliego.

El contenido del PCAP y PPTE, redactado por la Administración, fue aceptado por la sociedad concesionaria al formular su oferta sin hacer uso de la facultad, prevista en el pliego, de solicitar las aclaraciones pertinentes sobre su contenido, de acuerdo con lo establecido en el artículo 230.2 TRLCAP.

El PPTE señala como instrucción para realizar la oferta que “La sociedad concesionaria indicará en el Anexo I del presente pliego ‘Previsión de Actividad’, el número de intervenciones previstas por cada uno de los servicios médicos que figuran en el citado anexo”.

De la anterior relación de servicios, no existe duda alguna de que realizan actividad quirúrgica en el bloque quirúrgico los servicios Angiología y Cirugía Vascular, Cirugía General y Aparato Digestivo, Dermatología Medicoquirúrgica, Obstetricia y Ginecología, Oftalmología, Otorrinolaringología, Traumatología y Cirugía Ortopédica, Urología.

Sin embargo, en la relación del anexo se enumeran servicios que, si bien como todos los demás servicios del Hospital requieren material estéril, no realizan propiamente actividad quirúrgica. Así, el servicio de Anestesia y Reanimación actúa en todas las intervenciones quirúrgicas realizadas por los demás servicios pero no efectúa, propiamente, una intervención quirúrgica. Tampoco la UCI de adultos, Diálisis, Urgencias y Gabinete de exploraciones realizan intervenciones quirúrgicas, aunque sí precisan para el desarrollo de

su actividad material estéril. Estas actuaciones, de acuerdo con el concepto de intervención quirúrgica definido por el SIAE, no podrían computarse como intervenciones quirúrgicas, en cuanto contrarían la interpretación literal como la intención de los contratantes.

Por tanto, de acuerdo con el artículo 1285 del Código Civil que prevé que “las cláusulas de los contratos deberán interpretarse las unas por las otras, atribuyendo a las dudosas el sentido que resulte del conjunto de todas”, debe concluirse que solo pueden contabilizarse las “intervenciones quirúrgicas”, y no pueden computarse otros actos no quirúrgicos como la esterilización de biberones, o de material para farmacia y laboratorio.

El artículo 1285 del Código Civil proclama el principio de interpretación sistemática, el cual tiene un indiscutible valor, ya que la intención, que es el espíritu del contrato, es indivisible, no pudiendo encontrarse en una cláusula aislada de las demás, sino en el todo orgánico que el contrato constituye (STS de 28 de julio de 1990, RJ 1990\6185).

No obstante, toda vez que el anexo I del PPTE hace referencia a servicios que pueden realizar procedimientos quirúrgicos fuera de quirófano, y que, además, esta cirugía menor es, por los avances de la técnica, cada vez es más frecuente con la innovación en las técnicas de abordaje y de tratamientos menos invasivos, en aras al principio de buena fe contractual que debe presidir las relaciones de los contratantes, sí debería hacerse una interpretación que incluyera en el concepto de intervención quirúrgica los procedimientos quirúrgicos realizados fuera de quirófano.

No obstante, en cuanto que la demanda de material en este tipo de procedimientos es mucho menor que la precisada para las intervenciones quirúrgicas propiamente dichas, realizadas en quirófano, parece correcta la propuesta de resolución interpretativa que pondera el número de estos procedimientos quirúrgicos fuera de quirófano para incluirlos en el concepto de intervención quirúrgica.

Otra interpretación, en la que se incluyeran, junto con las intervenciones quirúrgicas, los procedimientos quirúrgicos fuera de quirófano desvirtuaría la cláusula que atiende para fijar la tarifa al número de intervenciones quirúrgicas, toda vez que las necesidades de material estéril son mucho mayores en el caso de cirugía mayor».

Doctrina esta que resulta igualmente aplicable al presente caso, toda vez que, como se ha advertido, la redacción del PCAP y del PPTE es idéntica a la contenida en el PCAP y PPTE que regulaban la ejecución del “Contrato de concesión de obra pública para la construcción y explotación del Hospital de Coslada”, aprobados por Orden del consejero de Sanidad y Consumo de fecha 17 de enero de 2005 para su adjudicación por procedimiento abierto, mediante concurso, a los que se refería nuestro Dictamen 429/12.

Aplicando la anterior doctrina al presente caso, y dado que se trata de un procedimiento de interpretación de una cláusula idéntica del contrato, la interpretación de la citada cláusula ha de ser uniforme para todos ellos.

QUINTA.- Corresponde analizar, a continuación, las otras dos cuestiones planteadas en la solicitud de dictamen: posibilidad de adaptar los criterios generales previstos en el “Informe Técnico sobre las Variaciones de Volumen del Servicio de Esterilización” elaborado por un Comité de Expertos y, en particular, la posibilidad de implementar unos subcriterios congruentes con dicho Informe para ajustarlo a la realidad del Hospital de

Majadahonda, en una serie de actos y procedimientos que no se prestan en los otros seis hospitales integrantes del Plan de Infraestructuras Sanitaria 2004-2007.

Según la propuesta de resolución interpretativa, *«dada la peculiaridad del Hospital Universitario Puerta de Hierro de Majadahonda, que por su alta cualificación y especialización realiza una serie de procedimientos diagnósticos y terapéuticos, no recogidos en el “Informe Técnico sobre las Variaciones de Volumen del Servicio de Esterilización”, todos ellos subsidiarios de elevado consumo de material esterilizable, se ha optado para la realización del ajuste por volumen por incorporar estas peculiaridades»*.

Como ya se ha advertido anteriormente, para dar respuesta a esta cuestión es preciso acudir a la denominada por la jurisprudencia “ley del contrato” constituida por el contenido de los pliegos. Así, la respuesta sería afirmativa y podría realizarse una interpretación diferente si en el PCAP y en el PPTE se tuvo en cuenta la peculiaridad del Hospital Puerta de Hierro de Majadahonda y su alta cualificación y especialización, y así se hiciese contemplado en los pliegos, a la realización de *“una serie de actos y procedimientos que no se prestan en los otros seis hospitales integrantes del Plan de Infraestructuras Sanitarias 2004-2007”*. Por el contrario, si en los pliegos no se contemplase esta especialidad, y las cláusulas del contrato objeto de interpretación fueran idénticas a las empleadas en los pliegos de los otros seis hospitales integrantes en el citado plan, difícilmente podrá realizarse una interpretación diferente a la ya sostenida por la Administración en los otros seis contratos, sin vulnerar la doctrina de los actos propios, por la que resulta vinculado el órgano de contratación.

Del examen detallado del PCAP y del PPTE se observa que la redacción de la cláusula relativa al ajuste del volumen en el servicio integral de esterilización, que debe interpretarse conjuntamente con la regulación

establecida en el apartado IX del Anexo III del PPTE, relativo al Servicio Integral de Esterilización es idéntica en sus términos a las de los pliegos de los contratos de construcción y explotación de los otros hospitales, que ya han sido informados por este Consejo Consultivo, con la única variación del número de intervenciones quirúrgicas previstas, que se eleva a 23.000 y en la relación de servicios incluidos en el anexo I del apartado IX del PPTE, relativo a la previsión de actividad. En los pliegos no se contempla ninguna de las peculiaridades recogidas en el Acta del Comité HUHPHM para modificar los criterios interpretativos sentados en los anteriores procedimientos de interpretación. Así, no se hace ninguna referencia en los mismos a que en el Hospital Puerta de Hierro de Majadahonda se realizarán transplantes, explantes, actos y procedimientos que encajan en el concepto de intervención quirúrgica, toda vez que se trata de actos quirúrgicos realizados dentro del quirófano y, como tales, fueron contabilizados en la previsión de actividad y en la propuesta de la empresa concesionaria.

Lo mismo cabe decir de la cirugía experimental, realizada con animales, que no parece –de la redacción de los pliegos– que se hubiera tenido en cuenta para la determinación del precio del Servicio Integral de Esterilización, aunque requiera para su realización material estéril.

Finalmente, tampoco puede considerarse incluido en el concepto de intervención quirúrgica el procesamiento y esterilización de jaulas que el Acta del Comité HUHPHM propone que se incluya a la hora de determinar el número de intervenciones quirúrgicas para la aplicación de los ajustes del volumen en el servicio integral de esterilización.

Todas estas cuestiones debieron haber sido previstas en el PCAP y en el PPTE y, por tanto, debe concluirse que no es posible, como se pretende en la propuesta interpretativa, implementar unos subcriterios congruentes con el Informe Técnico sobre las Variaciones de Volumen del Servicio de

Esterilización para ajustarlo a la realidad del Hospital de Majadahonda, en una serie de actos y procedimientos que no se prestan en los otros seis hospitales integrantes del Plan de Infraestructuras Sanitarias 2004-2007. Esta realidad del Hospital General Universitario Puerta de Hierro Majadahonda debió haber sido tomada en cuenta al tiempo de la redacción de los pliegos por los que había de regirse el contrato.

En mérito a lo que antecede este Consejo Consultivo extrae las siguientes

CONCLUSIONES

1.^a- El órgano de contratación tiene potestad para interpretar el contrato de la Administración, en relación con el procedimiento de ajuste por volumen del servicio de esterilización para los años 2009 y 2010.

2.^a- Resulta correcta la interpretación propuesta por la Administración que modula el parámetro de intervenciones quirúrgicas para efectuar el ajuste por volumen del servicio de esterilización. Del contenido del PCAP y del PPTE se desprende que la voluntad de las partes era fijar como parámetro para el ajuste de volumen del servicio de esterilización el número de intervenciones quirúrgicas, quedando fuera de él todas las actividades no quirúrgicas. Para que puedan considerarse intervenciones quirúrgicas estos procedimientos quirúrgicos realizados fuera de quirófano, debe ponderarse su número en relación a las necesidades de material estéril que precisan.

3.^a- No es posible implementar unos subcriterios interpretativos, diferentes a los mantenidos en los otros seis hospitales integrantes del Plan de Infraestructuras Sanitarias 2004-2007, que atiendan a las

peculiaridades de los actos y procedimientos que se realizan en el Hospital Puerta de Hierro Majadahonda porque esta singularidad no fue tenida en cuenta en la redacción ni del PCAP ni del PPTE, cuyas cláusulas, objeto del presente procedimiento de interpretación, están redactadas en los mismos términos que para el resto de los hospitales integrantes del citado Plan, del que forma parte el Hospital Puerta de Hierro Majadahonda. Por tanto, si se interpreta que el concepto intervención quirúrgica es solo el procedimiento quirúrgico realizado en quirófano y se contabiliza como una intervención, no es posible ponderar los trasplantes y explantes, que – como intervenciones quirúrgicas realizadas en quirófano- ya fueron contabilizados en la previsión de actividad y en la propuesta de la empresa concesionaria.

A la vista de todo lo expuesto, el órgano consultante resolverá según su recto saber y entender, dando cuenta de lo actuado, en el plazo de quince días, a este Consejo de conformidad con lo establecido en el artículo 3.7 del Decreto 26/2008, de 10 de abril, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid.

Madrid, 28 de noviembre de 2012