

Recurso nº 357/2021
Resolución nº 360/2021

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

En Madrid, a 12 de agosto de 2021

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la representación legal de Greiner Bio-One España, S.A.U. (en adelante GREINER), contra los Lotes 1 y 2 de los pliegos del contrato de “Suministro de tubos para extracción de sangre por sistema de vacío con gestión de turnos , sistemas de recogida de orina y jeringas de gasometría heparinizada para el área de diagnóstico in vitro del Hospital Universitario Ramón y Cajal” número de expediente 2021000024, este Tribunal ha adoptado la siguiente:

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero.- Mediante anuncios publicados el 6 de julio de 2021 en el Portal de la Contratación Pública de la Comunidad de Madrid y en DOUE, y el 20 de julio en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid, se convocó la licitación del contrato de referencia mediante procedimiento abierto con pluralidad de criterios de adjudicación y dividido en 3 lotes.

El valor estimado de contrato asciende a 2.090.680,76 euros y su plazo de duración será de 24 meses.

El plazo de presentación de ofertas finaliza el 6 de septiembre de 2021.

Segundo.- El 27 de julio de 2021, tuvo entrada en este Tribunal el recurso especial en materia de contratación, formulado por la representación de GREINER en el que solicita la anulación de los pliegos respecto de la configuración de los lotes 1 y 2 por ser contrarios a los principios esenciales que deben regir la contratación del sector público. Además, solicita la suspensión del procedimiento de licitación.

El 4 de agosto de 2021, el órgano de contratación remitió el expediente de contratación y el posterior 9 de agosto remitió el informe a que se refiere el artículo 56.2 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (LCSP).

Tercero.- No se ha dado traslado del recurso a posibles interesados al no ser tenidos en cuenta en la resolución otros hechos ni otras alegaciones que las aducidas por el recurrente, de conformidad con lo establecido en el artículo 82.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, aplicable en virtud de lo establecido en el artículo 56 de la LCSP.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero.- De conformidad con lo establecido en el artículo 46.1 de la LCSP y el artículo 3 de la Ley 9/2010, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y Racionalización del Sector Público, corresponde a este Tribunal la competencia para resolver el presente recurso.

Segundo.- El recurso ha sido interpuesto por persona legitimada para ello, al tratarse de una persona jurídica potencial licitador, “*cuyos derechos e intereses legítimos individuales o colectivos se hayan visto perjudicados o puedan resultar afectados de manera directa o indirectamente por las decisiones objeto del recurso*” (Artículo 48 de la LCSP).

Asimismo se acredita la representación del firmante del recurso.

Tercero.- El recurso especial se planteó en tiempo y forma, pues los pliegos fueron publicados el 6 de julio de 2021, e interpuesto el recurso el 27 de julio de 2021, 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 aprobados en el marco de un contrato de suministros cuyo valor estimado es superior a 100.000 euros. El acto es recurrible, de acuerdo con el artículo 44.1.a) y 2.a) de la LCSP.

Quinto.- En cuanto al fondo del recurso, el recurrente alega que el 5 de febrero de 2021 se adjudicó el Acuerdo Marco P.A. SUM 4/2019 para el suministro de tubos para extracción de sangre por vacío con destino a los centros dependientes del Servicio Madrileño de Salud (64 lotes), que incluye suministro de una serie de artículos que resultan coincidentes con los que se contemplan en los lotes nºs 1 y 2 del actual expediente de contratación y que el Hospital Ramón y Cajal figura entre los centros participantes de dicho Acuerdo Marco, por lo que la adquisición de dichos suministros debería vehicularse únicamente por medio del referido Acuerdo Marco en vigor.

Añade que en el Lote 1 vincula la prestación del suministro de tubos requeridos a una serie de servicios de tal forma que en las especificaciones técnicas del objeto del contrato consta:

“El adjudicatario del lote 1 cederá:

OBJETO

Actualmente el Hospital Ramón y Cajal (HURC) no cuenta con este sistema de gestión de la fase preanalítica, ni dispone de medios propios para llevar a cabo este proyecto en los centros de especialidades periféricas PEDRO GONZALEZ BUENO Y EL CENTRO DE ESPECIALIDADES PERIFÉRICAS EMIGRATES , por lo que se propone la tramitación de un expediente de contratación pública que incluya en su objeto tanto los contenedores, como el sistema de gestión de colas tal y como se define en el Pliego de Condiciones Técnicas de este expediente.

El presente procedimiento tiene por objeto la gestión de la fase preanalítica que se inicia con la petición electrónica y que finaliza con la obtención de los contenedores necesarios, con identificación inequívoca de la procedencia de dicha muestra, fecha de obtención, información básica del paciente así como la relación de todos los contenedores necesarios para la obtención de muestras biológicas necesarias para la realización de las pruebas diagnósticas en el Área de Diagnóstico in vitro del “(ADIV) Hospital Universitario Ramón y Cajal. El proyecto de gestión de la fase preanalítica persigue la excelencia, está orientado a la humanización, entendida como un proceso por el que algo se hace más humano, más amable y accesible. Por este motivo el proyecto de gestión de la fase preanalítica debe estar basado en el diseño estratégico centrado en las personas como estrategia idónea para generar soluciones humanizadas.

La fase preanalítica es la más crítica de todo el proceso analítico y por eso es necesario disponer de un sistema de gestión que permita garantizar:

1. La trazabilidad de las distintas fases del proceso preanalítico y analítico mediante un sistema que asegure y optimice el proceso de gestión del manejo de

tubos y contenedores, tal y como ya está implantado en la mayoría de los centros sanitarios públicos.

2. *Etiquetas identificativas: La preparación e identificación inequívoca de los contenedores necesarios para obtención de las muestras biológicas en función de la petición analítica debe contener los datos demográficos del paciente.*

3. *Selección adecuada de cada tipo de contenedor según las pruebas diagnósticas solicitadas.*

4. *Gestionar la sala de extracciones orientado a los pacientes según la prioridad del tipo de petición (ordinaria, urgente o preferente); establecer colas y distribución de los pacientes a los diferentes puestos de extracción.*

El adjudicatario del primer lote, cederá al Hospital un Sistema de gestión de turnos y se responsabilizará de la instalación y puesta en marcha de la gestión de la sala de extracciones, de la impresión de etiquetas con toda la información del paciente necesario para identificar los contenedores y garantizar la trazabilidad de las muestras en los diversos puntos de extracción (sala de extracciones, unidades de hospitalización, centros de atención especializada pertenecientes a este Hospital)".

Añade que de la memoria justificativa del expediente se desprende que el motivo por el que se incluye la prestación del “servicio de gestión de turnos” junto con el “suministro de tubos” no es otro que la insuficiencia de medios propios del órgano de contratación para implantar dicho servicio en sus centros dependientes, por tanto, a juicio del recurrente el pliego vincula de forma artifiosa en un mismo lote ambas prestaciones cuando lo cierto es que son totalmente independientes, no habiéndose justificado la no división en lotes de las prestaciones del lote 1.

En defensa de sus pretensiones cita dos expedientes del Hospital Universitario Príncipe de Asturias uno relativo a la fase preanalítica y otro a los tubos de extracción.

En cuanto al lote 2, alega el recurrente que también se solicitan productos que ya han sido adjudicados en el Acuerdo Marco citado anteriormente, en este caso sin añadir ninguna otra prestación adicional, con precios superiores por lo que su inclusión en el actual procedimiento de licitación no encuentra justificación.

Por su parte el órgano de contratación alega que la fase preanalítica es la causa de más del 70% de los problemas de calidad que se detectan en el laboratorio clínico y que dicha fase en el Hospital Universitario Ramón y Cajal es un área funcional conjunta para todos los Servicios de Área de Diagnóstico Clínico (ADIV) y no se puede separar y gestionar de forma independiente ninguno de sus componentes, incluido el aprovisionamiento de tubos y otros contenedores. No se contrata un suministro de tubos de extracción al vacío sino un servicio que permita la trazabilidad de la obtención de las muestras de los pacientes.

En la actualidad se dispone de un sistema de automatización de extracciones instalado por el actual proveedor desde hace varios años y está totalmente implementado en la automatización de las extracciones, es imprescindible ampliarlo a los Centros de Especialidades dependientes y de acuerdo con la memoria justificativa no se dispone de medios propios para llevar a cabo este proyecto, por lo que se propone la tramitación de un Expediente de Contratación Pública que incluya en sus objetos además de los materiales precisos para realizar las extracciones y contenedores de orina, el sistema de gestión de turnos tal y como se detalla en el pliego de condiciones técnicas.

Respecto a la alegación del recurrente sobre que el Hospital debería adquirir los referidos suministros basándose en el Acuerdo Marco opone el órgano de contratación que el objeto de dicho Acuerdo es un suministro y no un servicio completo de gestión de la fase preanalítica con gestión de turnos de acuerdo con las distintas necesidades requeridas por los técnicos y responsables de los laboratorios por lo que

es imprescindible la tramitación de este expediente que asegure y optimice el proceso de gestión del manejo de tubos y recipientes, tal y como está implantado en la mayoría de los centros sanitarios públicos.

Así cita, a modo de ejemplo, expedientes en los que se tramita conjuntamente el suministro de tubos y el sistema de automatización

-Plataforma provincial de contratación de Córdoba Expte. 873/2020 PAAM 29/20.

-Hospital Gregorio Marañón. Expte. A/SUM-009416/2017 -58/2017.

-Gerencia del Área de Salud de Cáceres Expte. CS/05/1118069191/18/PA.

Añade el órgano de contratación que en el argumento del recurso no se tiene en cuenta, que la búsqueda de la eficiencia no se basa exclusivamente en el precio de los tubos de extracción sino en alcanzar el aseguramiento de la calidad a lo largo de todo el proceso preanalítico de forma integrada gracias al aprovisionamiento conjunto de los recursos informáticos (programas de gestión y equipos). En definitiva, no se trata de confundir un concurso por otro, sino facilitar la gestión diaria con un único proveedor y conseguir así mejorar la eficiencia al disminuir el tiempo de espera del paciente, mantener la distancia de seguridad, evitar errores en la extracción, asegurar la trazabilidad a lo largo de todo el proceso y en definitiva mejorar la calidad en la fase preanalítica.

Además, manifiesta el órgano de contratación que los centros periféricos de especialidades (CEPs) que se han denominado centros dependientes, forman parte inseparable del propio hospital por lo que la implantación de los mismos sistemas de

gestión unificada de la fase preanalítica en los CEPs es una gestión eficiente que ha dado sus frutos en el hospital.

En relación con el expediente del Hospital Príncipe de Asturias que ha puesto de ejemplo el recurrente opone el órgano de contratación que se trata de un procedimiento negociado sin publicidad para el mantenimiento y actualización del sistema al no tenerlo contratado como servicio.

El Hospital Ramón y Cajal ha optado por mantener un único proveedor en la fase preanalítica tanto en el hospital como en los CEPs puesto que facilita la gestión y el funcionamiento del sistema y la necesidad de coordinar las diferentes prestaciones de la fase preanalítica. Además, añade que en el presente expediente no se realiza únicamente la compra de un tipo de material determinado (tubos) sino otros elementos para la gestión integrada de la preanalítica.

Por ello considera que la realización independiente de las diversas prestaciones comprendidas en el objeto del contrato dificulta la correcta ejecución del mismo desde el punto de vista técnico que justifica la gestión de la extracción como un lote indivisible.

Por lo que se refiere a la recogida de muestras de orina, señala el órgano de contratación que se ha presentado en un lote distinto porque su recogida y la entrega tiene una gestión distinta y se realiza de forma independiente a la extracción de sangre.

Vistas las alegaciones de las partes en primer lugar procede indicar que el objeto del Acuerdo Marco citado por el órgano de contratación es distinto del presente procedimiento de licitación. Mientras que en el Acuerdo Marco (A.M.) únicamente tiene por objeto el suministro de tubos para extracción de sangre por vacío, orina y otros

declarados de adquisición centralizada, el objeto del presente procedimiento de licitación es más amplio pues no es una simple adquisición de tubos sino un sistema integrado de recogida de muestras con gestión de turnos, sistema de recogida de orina y jeringas de gasometría heparinizada para el Área de diagnóstico *in vitro*, tubos sin envoltorio, etc.

En relación con los criterios evaluables mediante la aplicación de fórmulas en la licitación convocada por el Hospital Ramón y Cajal se citan por ejemplo para el lote 1: ausencia de resto de gel en las paredes del tubo, apertura del tapón del tubo mediante maniobra de giro, mientras que en el A.M. son criterios de valoración por ejemplo: Los tubos con tapón de idéntico color presentan distintivo diferenciador de fácil apreciación visual desde la parte superior, los tubos son de llenado total para mayor aprovechamiento, tubos sin envoltorio externo.

El recurrente alega que ciertos suministros coinciden tanto en el presente procedimiento de licitación como en el A.M, al respecto indicar que revisados por este Tribunal algunos de los suministros citados, se observa que presentan ciertas similitudes, sin embargo parecen diferir en algunos puntos al detallar las prescripciones técnicas.

En el Lote 1.1 del presente del presente procedimiento de licitación:

“S.E.V. TUBO C/EDTA K2 13 X 75 MM T/ROSA;

Tubo de plástico de 5ml, para extracción de sangre con sistema de vacío, con tapón de seguridad rosa, fácil de perforar con la aguja de extracción.

Con etiqueta identificativa, indicando el volumen de llenado en ml

Con vacío de 3,5-4ml

Con EDTA Disódico

Envasado que evite roturas del tubo

Presentación: Envase de 50 o 100 unidades.

Aplicaciones: Extracción y recogida de muestra de sangre para amonio/BNP”.

Lote 32 A.M.

“Tubo extracción vacío plástico EDTA K2 tapón rosa volumen 5ml llenado 4ml.

Tubo de extracción de sangre por vacío de plástico con EDTA K2, como anticoagulante. Para determinación de hemoglobina glicosilada.

Tapón de goma libre de látex. De material que evite la adherencia de los hematíes. Tapón de seguridad, lubrificado para facilitar su apertura, pero que permita el retaponado sin riesgo para el trabajador. Tapón de color rosa. Debe permitir la centrifugación del tubo con los tapones sin riesgo de salpicadura. Tamaño del tubo de 13x75mm. Capacidad 5 ml, llenado de 4 ml”.

Lote 2.16 del Hospital Ramón y Cajal

“SISTEMA VACIO P/RECOGIDA ORINA ESTERIL TAPON BLANCO

Tubo de plástico 16x100mm con tapón de seguridad blanco.

Con vacío de 9-11 ml.

Fondo redondo

Compatible con S.E.V. (Contenedor).

En envase que evite roturas de tubo de 50 o 100 unidades.

Aplicaciones: Para recogida y análisis de orina”.

Lote 61 A.M.

“TUBO VACIO FONDO REDONDO TAPON BLANCO 10ML ESTERIL Tubo de vacío para orina, de plástico, sin aditivos. Tapón de goma libre de látex. De material que no interfiera en los resultados analíticos. Para cultivo de orina. Tapón de

seguridad, lubrificado para facilitar su apertura, pero que permita el retaponado sin riesgo para el trabajador. Tapón blanco. Tamaño del tubo de 16x100mm. Capacidad llenado 10 ml. Estéril y de un solo uso”.

Al respecto, es preciso cita el artículo 28 de la LCSP: “*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”.*

Por tanto, el contrato debe ajustarse a los objetivos que la Administración contratante persigue para la consecución de sus fines, siendo la determinación del objeto del contrato una facultad discrecional de la misma, sometida a las limitaciones del artículo 28 y 99 LCPS.

Precisamente esta discrecionalidad técnica es la que pone de manifiesto la distinta configuración de los procedimientos de licitación en atención a las necesidades a satisfacer.

Consta en el expediente la memoria justificativa de la necesidad del contrato “*La metodología empleada actualmente en el sistema de recogida de muestras biológicas para pruebas diagnósticas, incluye una etapa crítica que es la preparación e identificación inequívoca de los tubos y contenedores necesarios para la extracción de sangre y recogida de orina, en función de la petición analítica en el centro (...) nuestro centro sanitario en lo referente a la trazabilidad de las distintas fases del*

proceso analítico, ya disponemos de un sistema que asegura y optimiza el proceso de gestión del manejo de tubos y recipientes, tal y como está implantado en la mayoría de los centros sanitarios públicos (...) Actualmente el Hospital Ramón y Cajal, precisa ampliarlo a los centros dependientes indicados (...) por lo que se propone la tramitación de un expediente de contratación pública que incluya en su objeto además de los materiales precisos para realizar las extracciones y contenedores de orina, el sistema de gestión de turnos”.

De lo expuesto en la memoria, se constata que el Hospital lo que pretende es ampliar el mismo sistema de gestión que actualmente tiene a los centros periféricos especiales, que son centros dependientes de él y forman parte inseparable del propio hospital de tal forma que los recursos humanos y materiales se gestionan como los de una planta del hospital, el personal facultativo comparte asistencia sanitaria en estos centros dependientes con la asistencia en el hospital. El aprovisionamiento de material se realiza desde los mismos órganos que los del hospital, así como la gestión informática y el mantenimiento de instalaciones y equipos.

En consecuencia, se concluye tal y como alega el órgano de contratación que la implantación de los mismos sistemas de gestión unificada de la fase preanalítica en los CEPs, con el fin de encontrar una mayor eficiencia del sistema no es una unión artificiosa sino una gestión unificada que permite una mayor eficiencia que se vería truncada por la división y ejecución por una pluralidad de contratistas.

De acuerdo con lo expuesto, se desestiman las pretensiones del recurrente.

Una vez resuelto el fondo del asunto del recurso no procede pronunciarse sobre la suspensión solicitada del recurrente.

En su virtud, previa deliberación, por unanimidad, y al amparo de lo establecido en el artículo 46.1 de la LCSP y el artículo 3.5 de la Ley 9/2010, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y Racionalización del Sector Público, el Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid:

ACUERDA

Primero.- Desestimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la representación legal de GREINER BIO-ONE ESPAÑA, S.A.U.) contra los Lotes 1 y 2 de los pliegos del contrato de “Suministro de tubos para extracción de sangre por sistema de vacío con gestión de turnos, sistemas de recogida de orina y jeringas de gasometría heparinizada para el área de diagnóstico in vitro del Hospital Universitario Ramón y Cajal” número de expediente 2021000024.

Segundo.- 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 sanción prevista en el artículo 58 de la LCSP.

Tercero.- Notificar este acuerdo a todos los interesados en este 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.