



**Recurso nº 740/2016 C.A. Cantabria 32/2016**

**Resolución nº 814/2016**

**RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL  
DE RECURSOS CONTRACTUALES**

En Madrid, a 14 de octubre de 2016.

**VISTO** el recurso presentado por D. S.V.I.y D. J.D.B. en nombre y representación de MÖLNLYCKE HEALTH CARE, S.L. (en adelante MHC), contra el anuncio de licitación y los pliegos que han de regir en la licitación del contrato de *“Suministro para la adquisición de ropa estéril desechable con destino a las gerencias de atención especializada correspondientes al Área I (Hospital U. Marqués de Valdecilla) y Área III y IV (Hospital comarcal Sierrallana)”*, este Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente Resolución:

**ANTECEDENTES DE HECHO.**

**Primero.** El Servicio Cántabro de Salud, publicó anuncio del expediente de contratación relativo al suministro para la adquisición de ropa estéril desechable con destino a las gerencias de atención especializada correspondientes al Área I (Hospital U. Marqués de Valdecilla) y Área III y IV (Hospital comarcal Sierrallana) en el perfil del contratante el 15 de julio de 2016 y en el DOUE, el día 20

**Segundo.** Disconforme con el contenido de los pliegos MHC presentó recurso especial en materia de contratación contra los mismos y el anuncio de licitación.

**Tercero.** El órgano de contratación ha emitido informe instando la inadmisión del recurso y, subsidiariamente su desestimación.

**Cuarto.** En el escrito de recurso, MHC solicitó la medida provisional consistente en la suspensión cautelar del procedimiento de licitación. La Secretaria del Tribunal, en ejercicio de competencias delegadas, por resolución de 25 de agosto de 2016 resolvió la concesión



de dicha medida provisional, de conformidad con lo establecido en los artículos 43 y 46 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011 de 14 de noviembre (en adelante TRLCSP).

## **FUNDAMENTOS DE DERECHO.**

**Primero.** La competencia para resolver el presente recurso corresponde a este Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, de conformidad con el convenio de colaboración de fecha 28 de noviembre de 2012, suscrito entre el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y la Comunidad Autónoma de Cantabria, sobre atribución de competencia de recursos contractuales, de acuerdo con lo establecido en el artículo 41.3 del TRLCSP.

**Segundo.** Debe entenderse que el recurso ha sido interpuesto por persona legitimada para ello, pues la recurrente es una empresa que por su objeto social podría presentar una oferta a la licitación.

**Tercero.** El contrato es susceptible de recurso especial en materia de contratación conforme a lo dispuesto en el artículo 40.1.a) del TRLCSP.

**Cuarto.** El recurso ha sido interpuesto en plazo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 44.2 del TRLCSP, por lo que no procede estimar la alegación de inadmisión formulada por el órgano de contratación.

**Quinto.** La recurrente se muestra disconforme con el contenido de los pliegos. En el primer fundamento del recurso alega incorrecta calificación del contrato e indeterminación del objeto. Comienza señalando que, si bien según el contenido del anuncio de licitación y del Cuadro Resumen de Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares nos encontramos ante un contrato de suministro, en el Pliego de Prescripciones Técnicas se dice que el objeto del contrato consiste en la adquisición de cobertura y otro material quirúrgico desechable para el quirófano y otros servicios especiales de los Hospitales: HUMV de Santander, Sierrallana, de Torrelavega y el Hospital Tres Mares, de Reinosa. Considera que la expresión “otros servicios especiales” incluye prestaciones a las que no se hace referencia ni en el pliego de cláusulas administrativas ni en el anuncio y se incluye un nuevo lugar de suministro.



En concreto considera que en el contrato se exigen prestaciones tales como el reposicionamiento, transporte y gestión logística de los productos suministrados y dicha gestión incluye la instalación de una solución de control logística compuesta por herramientas hardware y software que debe contar con determinadas características. Además, el adjudicatario ha de formar al personal del hospital que se trate y debe asegurar durante cuatro semanas, la presencia en quirófano de personal propio y experiencia contrastada para la asistencia y formación del personal.

Según su criterio, estas prestaciones tienen tal entidad por sí mismas que deberían haberse licitado por separado y, si se considera que han de licitarse de forma conjunta, el contrato debería ser calificado como mixto.

En segundo lugar, alega la recurrente que los pliegos limitan la concurrencia pues la licitación no se divide en lotes y la motivación del órgano de contratación para ello es breve y somera.

Como tercera alegación, se razona en el recurso sobre la falta de claridad y precisión de los pliegos, en la que insiste en los argumentos anteriores de que no se determina suficientemente el objeto del contrato, no se indica que estamos ante un contrato mixto, siendo necesario acudir al Pliego de Prescripciones Técnicas. Éste también incumple lo establecido en el artículo 68 del Reglamento de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas pues no especifica el precio de cada una de las unidades en las que se descompone el presupuesto, ni el número de unidades a suministrar, ni las cantidades mínimas a suministrar. Por el contrario, contiene cláusulas que deben figurar en el pliego de cláusulas administrativas particulares, como es la determinación del objeto del contrato.

Con todo ello, se han vulnerado, los principios de publicidad, transparencia y no discriminación que rigen la contratación pública.

Por último, impugna una de las características técnicas requeridas en el Pliego de Prescripciones Técnicas, en concreto sobre la exigencia de que determinadas prendas estén exentas de costuras. Señala que la unión de las piezas en batas puede hacerse por doble cosido o termosellado y ambas modalidades cumplen con la norma europea UNE 13795 y ninguna de esas modalidades es mejor que la otra, la decisión es cuestión de



costes, pues a mayor cantidad de costuras el proceso productivo es más costoso que el termosellado.

**Sexto.** Por lo que se refiere al órgano de contratación, indica en su informe que el expediente tiene por objeto la adquisición de un suministro perfectamente definido en el Pliego de Prescripciones Técnicas, tanto en sus requisitos de composición, presentación y entrega. También es objeto del contrato el suministro del hardware necesario para un control efectivo de la logística del contrato, sin que ello implique un cambio en el objeto pretendido.

Según su criterio, la logística no es un servicio distinto o complementario al objeto del contrato. Se trata de que la entrega del producto solicitado se haga de acuerdo con unas condiciones previamente definidas en función de los centros sanitarios, y que los procesos sean automatizados para garantizar una mayor seguridad, exigiéndose el suministro del hardware necesario para el registro y control de entradas, consumos y existencias.

En cuanto al sistema de trazabilidad, se basa en la necesidad de que los productos se presenten con etiquetas que permitan al Servicio Cántabro de Salud incorporar en sus sistemas de información un dato que facilite la identificación de un suministro que, como es el objeto del contrato, es de uso exclusivo en cada uno de los procedimientos asistenciales que se realizan.

**Séptimo.** En relación con la cuestión planteada, el pliego de cláusulas administrativas particulares señala que el objeto es el suministro de ropa estéril desechable con destino a las gerencias de atención especializada correspondientes al Área I (Hospital U. Marqués de Valdecilla) y Área III y IV (Hospital Comarcal Sierrallana). En las necesidades a satisfacer se afirma que el material cuyo suministro es objeto de este contrato es necesario para renovar la ropa del personal de quirófano, radiología intervencionista, radioterapia, partos y planta en los Hospitales antes mencionados. Además del criterio económico, se valoran otros aspectos no cuantificables mediante la mera aplicación de fórmulas:

- Modalidad de gestión del almacén y de los suministros..... hasta 10 puntos
- Falta de olores en la abertura de los productos..... hasta 5 puntos



- Embalaje y etiquetado de los productos..... hasta 5 puntos
- Idoneidad del adhesivo (grado de adhesión, tamaño, tolerancia en piel)..... hasta 5 puntos
- Resistencia a la penetración de líquidos ..... hasta 5 puntos
- Grado de absorción, tacto y adaptabilidad a la superficie sobre la que deben aplicarse, sábanas y paños quirúrgicos ..... hasta 5 puntos
- Grado de confort de las batas quirúrgicas (transpirabilidad del material de base y de los refuerzos; amplitud de las batas en las diferentes medidas) y grado de seguridad (resistencia a la penetración de líquidos y penetración microbiana; metodología de conjunción entre distintas piezas; amplitud de las protecciones en las batas reforzadas)..... hasta 5 puntos
- Cubremesa y fundas de mesa, adaptabilidad a la superficie sobre la que deben aplicarse..... hasta 5 puntos

En el apartado N del Cuadro de Características Específicas del Contrato se regula el lugar y gastos de la entrega de material, el contenido de los albaranes y la recepción del material.

En el Anexo I.a) se recoge una relación de los productos que han de suministrarse, la cantidad de los mismos que han de suministrarse, desglosando los que corresponden a uno y otro hospital y el precio máximo unitario.

Tal y como reconoce el recurrente, no hay nada que desmienta que nos encontramos ante un contrato de suministro, con la única salvedad de que sí se hace referencia a prestaciones complementarias a la entrega del producto, pues en el apartado U del Cuadro de Características se dice:

2. Formación: Deberá estar prevista en la oferta la posibilidad de ofrecer actividades informativas complementarias al personal del Hospital, si son necesarias por las características del producto. (...)



4. Instalación incluida: Cuando se contrate aparatos y equipos que por sus características específicas requieran instalación deberán ofertarse con ésta incluida, entendiéndose comprendidas en la misma cuantas acciones sea preciso realizar previamente sobre la zona donde deba ubicarse el aparato o equipo.

Por lo que se refiere al Pliego de Prescripciones Técnicas, el recurrente da una extraordinaria importancia a la expresión "otros servicios especiales" que se menciona como objeto. Lo cierto es que parece que en el primer párrafo del pliego se contienen erratas (que son muy comunes a lo largo de todo el texto) derivados de utilizar como base un pliego anterior, como la mención de un hospital que no va a ser suministrado por este contrato.

Pero, en todo caso, si se admite que hay otros servicios especiales objeto del contrato, es necesario determinar en qué consisten.

El recurrente se centra en la instalación de una solución de control logísticos (sic) incluyendo herramientas hardware y software. Pero dicha prestación se encuentra dentro de un contexto recogido como Logística del suministro que menciona otras muchas:

Los requisitos solicitados para una correcta asistencia post-venta por parte del adjudicatario serán las siguientes:

- Establecimiento de un stock en cada Centro que quedará definido por las diferentes Direcciones de Enfermería, para ser gestionado por el adjudicatario del concurso.
- El adjudicatario estará obligado a reponer el material en el área que determinen las Direcciones de Enfermería, en la zona dispuesta para ello, libre de sobreembalajes, cumpliendo las normas de seguridad en una "zona limpia" vigentes en los Hospitales: HUMV y Sierrallana, para la circulación por dicha zona.
- Se establecerá un acuerdo logístico que garantice la disponibilidad de materiales en el área quirúrgica con la mínima ocupación de espacio.
- El stock pactado deberá garantizar el abastecimiento conforme al número de reposiciones que se determine. Deberá, por tanto, asegurarse la cobertura en circunstancias tales como



irregularidad en la programación de la actividad quirúrgica, climatología adversa u otra situación que pueda afectar la logística.

- No se admitirán pactos ni frecuencias de reposición que requieran aumentar el espacio de almacenamiento disponible o impidan asegurar el abastecimiento.
- Periódicamente se analizará por el adjudicatario y el responsable del contrato, por parte de la Administración, la evolución de éste y los pactos de existencias, para hacer los ajustes que sean oportunos.
- Las reposiciones y los días/horas de reposición serán pactados con el Hospital.
- Instalación de una solución de control logísticos incluyendo herramientas hardware y software con las siguientes características:
  - o El software será accesible on-line mediante página web y permitirá:
    - Reporte de consumos
    - Reporte de reposiciones de material
    - Ajustes de stock
    - Trazabilidad en la historia del paciente a través de la hoja de registro quirúrgico.

La aplicación deberá quedar integrada dentro de los sistemas corporativos del Hospital, siguiendo los criterios funcionales y tecnológicos vigentes. Entre dichas integraciones deberán encontrarse al menos:

Las relativas al sistema de identificación corporativa de usuarios, sistema de Gestión-Logística- Facturación, Sistema de proceso quirúrgico, Historia Clínica Electrónica. El desarrollo de dichas integraciones, será por cuenta del adjudicatario, deberá formar parte del alcance propuesta, y será causa de exclusión la no aceptación de dicho requisito.



El sistema deberá facilitar trazabilidad completa de los productos utilizados en las Intervenciones Quirúrgicas.

- o Las herramientas hardware serán móviles (inalámbricas) contando con conexión propia a internet, serán totalmente autónomas. El licitador incorporará la dotación de códigos de barras que permitan apoyar en el Hospital la trazabilidad y registro del producto. Se deberá especificar en la propuesta el número de dispositivos, marca y modelo, entendiendo como dotación mínima un dispositivo por quirófano y por cada zona de gestión.
- o Las herramientas hardware dotarán de la misma funcionalidad que el soporte on-line.
- o El adjudicatario habilitará un sistema completo para dar soporte on-line al hardware instalado de manera que se garantice la máxima disponibilidad de la solución de control logístico.

Plan de formación del personal de las herramientas hardware y software proporcionado por el adjudicatario.

La empresa adjudicataria deberá garantizar en la fase inicial del suministro, por un periodo mínimo de cuatro semanas, la presencia en quirófano de personal propio y experiencia contrastada, para la asistencia y formación del personal quirúrgico en la correcta utilización del material.

De la descripción de las tareas que se piden al eventual adjudicatario para una correcta asistencia postventa no se desprende que tengan entidad suficiente como para considerarse prestaciones de un contrato distinto, ni se aprecia a primera vista que la instalación de herramientas hardware y software y la formación sobre las mismas a los empleados sea de tal entidad como para considerar que no puede determinar qué pesa más en el contrato, si el suministro de prendas o la citada instalación y formación. Es más, estas últimas actividades forman parte de las obligaciones del adjudicatario tras la entrega del material y no retribuyen separadamente, pues en el pliego se especifican únicamente los precios máximos de las prendas a suministrar. No puede considerarse que estemos ante un contrato mixto



Cuestión distinta es si el órgano de contratación ha diseñado mal el pliego, estableciendo unas obligaciones postventa tan onerosas que hagan imposible la oferta por parte de las empresas. Eso determinaría la declaración de desierta de la licitación, pero no suponen una incorrecta calificación del objeto del contrato que vicie de nulidad el pliego.

Al rechazar este fundamento del derecho, también deben ser desestimados aquellos otros que están vinculados a él, como el relativo a la falta de claridad y precisión de los pliegos, pues de la lectura de los mismos resulta claro el objeto de la licitación y las prestaciones de las partes y, por consiguiente, tampoco se aprecia vulneración los principios de publicidad, de transparencia y no discriminación de los licitadores.

**Octavo.** En relación con la licitación del contrato sin división en lotes, no existe ninguna infracción del ordenamiento jurídico. La división no es obligatoria. Tal y como recoge el recurrente, el considerando 78 de la Directiva 2014/24/UE señala que para aumentar la competencia, procede animar a los poderes adjudicadores a, en particular, dividir grandes contratos en lotes (...) Cuando el poder adjudicador decida que no sería conveniente dividir el contrato en lotes, el informe específico o los pliegos de la contratación debe incluir una indicación de las principales razones que expliquen la elección hecha por el poder adjudicador.

También reconoce el recurrente que en el Cuadro de Características el órgano de contratación ha incluido una justificación de la no división en lotes. Sin embargo, discrepa de la misma considerándola una argumentación breve y somera.

Lo señalado por el órgano de contratación es lo siguiente:

No se considera conveniente la división en lotes. La adjudicación a un único licitador, facilita la gestión de los almacenes de los Hospitales y su distribución a las unidades quirúrgicas. Asimismo, se produce economía de escala que permita abaratar los suministros manteniendo su calidad. Las economías de escala se producen cuando disminuyen los costes unitarios de una empresa como consecuencia de una ampliación de su producción, pero referida a un mismo bien.



La justificación ofrecida, si bien concisa, se considera por este Tribunal, de acuerdo con las exigencias de la Directiva, como suficiente indicación de las razones por las que no resulta conveniente dividir el contrato en lotes.

**Noveno.** Por último, la recurrente considera que la exigencia, en determinados productos, de que estén exentos de costuras, es totalmente confuso y contradictorio, pues las batas quirúrgicas, por su naturaleza debe llevar algún tipo de cosido, sean dobles cosidos o termosellados. Añade que el doble cosido o termosellado ultrasónico cumple con la norma europea UNE 13795, por lo que no debería optarse sólo por uno.

Ambas alegaciones, conjuntamente, ponen de relieve que la confusión no existe, pues puede distinguirse perfectamente entre batas confeccionadas mediante doble cosido y termosellado. La recurrente no ha acreditado que el órgano de contratación al optar por esta última técnica haya infringido ninguna norma, ni haya causado un perjuicio a la recurrente, pues no le impide presentarse a la licitación, pues no se limita a la fabricación del tipo excluido en el pliego, tal y como resulta del informe técnico anexo al recurso.

Por todo lo anterior,

**VISTOS** los preceptos legales de aplicación,

**ESTE TRIBUNAL**, en sesión celebrada el día de la fecha **ACUERDA**:

**Primero.** Desestimar el recurso interpuesto por D. S.V.I. y D. J.D.B. en nombre y representación de MÖLNLYCKE HEALTH CARE, S.L., contra el anuncio de licitación y los pliegos que han de regir en la licitación del contrato de *“Suministro para la adquisición de ropa estéril desechable con destino a las gerencias de atención especializada correspondientes al Área I (Hospital U. Marqués de Valdecilla) y Área III y IV (Hospital comarcal Sierrallana).”*

**Segundo.** Levantar la suspensión del procedimiento, de conformidad con lo establecido en el artículo 47.4 del TRLCSP.



**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 sanción prevista en el artículo 47.5 del TRLCSP.

Esta resolución es definitiva en la vía administrativa y contra la misma cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria, en el plazo dos meses, a contar desde el día siguiente a la recepción de esta notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 10.1 k) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.