



Recurso nº 1284/2022 C. Valenciana 307/2022

Resolución nº 1374/2022

Sección 1ª

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

En Madrid, a 3 de noviembre de 2022.

VISTO el recurso interpuesto por D. J.R.G., en representación de la FEDERACIÓN ESPAÑOLA DE EMPRESAS DE TECNOLOGÍA SANITARIA (FENIIN), contra los pliegos del procedimiento “*Suministro de reactivos, material y dotación de equipamiento necesarios para la realización de las determinaciones analíticas de hematología en los laboratorios del Hospital Vega Baja del Departamento de Salud de Orihuela, y su mantenimiento*”, con expediente referencia PA 545/2022, convocado por el Departamento de Salud de Orihuela; este Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. El 2 de septiembre de 2022 se publicó el anuncio de licitación del contrato de referencia en la Plataforma de Contratación del Sector Público. El valor estimado del contrato asciende a 3.443.467,14 euros.

Segundo. Disconforme con el contenido de los pliegos, FENIIN interpuso recurso especial en materia de contratación el 22 de septiembre de 2022. El órgano de contratación envió el correspondiente informe el 3 de octubre de 2022.

Tercero. Interpuesto el recurso, la Secretaria del Tribunal, por delegación de este, dictó resolución de 28 de septiembre de 2022 acordando la concesión de la medida cautelar consistente en suspender el procedimiento de contratación.

Cuarto. En fecha 3 de octubre de 2022 la Secretaría del Tribunal dio traslado del recurso interpuesto a los restantes licitadores, otorgándoles un plazo de cinco días hábiles para que, si lo estimaran oportuno, formularan alegaciones, sin haber hecho uso de su derecho.



FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. El presente recurso se interpone ante este Tribunal, que es competente para resolver de conformidad con lo dispuesto en el artículo 46.2 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 (en adelante LCSP) y en el Convenio entre el Ministerio de Hacienda y la Generalitat Valenciana sobre atribución de competencia de recursos contractuales de fecha 25 de mayo de 2021 (BOE de 2 de junio de 2021).

Segundo. El presente recurso tiene por objeto los pliegos que rigen el procedimiento de contratación, actuación impugnada por estar incluida en el apartado a) del artículo 44.2 de la LCSP. Tratándose de un contrato de mixto de suministros y servicios con valor estimado superior a 100.000 euros, resulta susceptible de recurso especial en materia de contratación, de acuerdo con el apartado a) del artículo 44.1 de la LCSP.

Tercero. La recurrente está legitimada de conformidad con lo dispuesto en el artículo 48 de la LCSP, al tratarse de una asociación profesional en defensa de intereses colectivos afectados por los pliegos impugnados.

Cuarto. El recurso se ha interpuesto en el plazo previsto en el artículo 50.1 de la LCSP.

Quinto. La recurrente impugna los pliegos por dos motivos: (i) falta de desglose del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (PCAP) en el precio unitario de los importes parciales de las prestaciones complementarias o accesorias y (ii) invalidez de la obligación impuesta por el Pliego de Prescripciones Técnicas (PPT) al contratista, consistente en asumir el pago de la certificación ISO 9001 del laboratorio del Hospital a otro proveedor de la Administración.

Por su parte, el órgano de contratación sostiene que (i) resulta conforme a Derecho la configuración del precio del contrato, en la que se ha tenido en cuenta los costes de las citadas prestaciones accesorias y que (ii) el coste de la certificación ISO está implícito en el de los reactivos, por tratarse de una prestación accesoria pero ineludible a la contenida en el objeto del contrato.



Sexto. La cuestión esencial del recurso es si la configuración del precio del contrato es correcta. El apartado D (sobre 2) del Anexo I del PCAP establece:

“Oferta económica: Para cada uno de los lotes a los que se licite, se presentará oferta económica, que deberá incluir:

- *precios unitarios de cada una de las determinaciones que componen el lote o lotes a los que licite, con dos decimales, diferenciando cantidad sin IVA y con IVA.*
- *precio total de cada uno de los lotes a los que se licita, tomando como referencia para su cálculo, las cantidades establecidas como previsiones de consumo relacionadas en este Anexo.*

Si el precio ofertado de alguna determinación que forme parte de un lote excediera del establecido en el Apdo. E de este Pliego, la oferta por dicho lote será excluida. De igual modo, se excluirá el lote que en su conjunto sobrepase el precio máximo establecido en este Anexo.

En la oferta económica que realicen las empresas, se entenderán incluidos los siguientes elementos:

- *Posibles reactivos consumidos por las purgas necesarias en los arranques diarios.*
- *Gastos de transporte.*
- *Envases y embalajes.*
- *Material fungible para el funcionamiento del equipo.*
- *Gastos de pruebas, ensayos, análisis o estudios para el cumplimiento del objeto del contrato.*
- *Gastos de funcionamiento como calibradores, controles, material consumible, papel, cubetas, etc. en sentido amplio.*



- *Gastos imputables al tratamiento de electricidad. Sistemas de alimentación ininterrumpida para los equipos*
- *Autorizaciones, licencias, visados o cualquier otro tipo de documento que se requiera para la ejecución del contrato.*
- *Cesión de equipos necesarios para la realización de pruebas.*
- *Instalación y puesta en funcionamiento de los equipos.*
- *Mantenimiento integral de los equipos.*
- *Seguros que cubran los equipos contra accidentes, daños, robos, inundaciones o incendio.*
- *Gastos de formación para el uso de los equipos.*
- *Impuestos, tasas y arbitrios sobre los bienes objeto del contrato o cualquier otra operación requerida en su ejecución”.*

Debemos partir de la doctrina de este Tribunal sobre la fijación de precios unitarios máximos. Citamos, por todas, dos resoluciones especialmente relevantes para el caso que nos ocupa, por su íntima relación con el mismo. Así, la Resolución nº 1012/2022, de 7 de septiembre establece:

“El precio unitario máximo, sin embargo, se determina respecto de cada uno de los reactivos, objeto de suministro. En el PCAP se indica que se ha tenido en cuenta el precio general de mercado, tomando, con carácter orientativo los precios de los reactivos y equipos que actualmente se están adquiriendo en los distintos departamentos de Salud de la comunidad Valenciana, alorando el precio por la determinación obtenido, el valor del equipamiento cedido y los gastos de habilitación necesarios. Sin embargo, no se recoge el desglose del precio unitario máximo determinado de los reactivos con la indicación de cada uno de los importes parciales de las otras prestaciones complementarias o accesorias, que se imputan en aquél precio unitario y han servido para determinar el precio unitario máximo de licitación de los reactivos como precio unitario del conjunto.



El órgano de contratación manifiesta que ello es debido a que no se dispone de información completa que permita un desglose de costes, toda vez que los precios fijados para los productos llevan implícitos diversos gastos, entre ellos los de los materiales de laboratorio y la cesión de equipos necesarios para, con los reactivos realizar el procesamiento de las muestras biológicas, por lo que se ha optado por realizar un reparto de los costes atendiendo a la importancia de los factores implicados, indicando el PCAP que el presupuesto obedece al siguiente desglose: Costes directos: el 80% y Costes indirectos: el 20%.

Entiende este Tribunal que no se encuentra suficientemente justificada la imposibilidad de realizar el desglose requerido, ni tampoco la forma en que se ha aplicado la distribución de costes que se indica a los precios de mercado que se han tomado como base, de tal suerte que no puede constatar que el importe o coste de tales prestaciones accesorias integran el precio unitario de los reactivos, por lo que procede la estimación del citado motivo de oposición, anulando la cláusula que determina los precios unitarios de licitación, en cuanto no se ofrece en ella ni en el Pliego de cláusulas administrativas ni en el expediente información explicativa sobre el desglose de los importes estimados de las demás prestaciones complementarias, adicionales o accesorias que se incluyen o se han imputado para determinar el precio unitario máximo de los reactivos, teniendo en cuenta las prestaciones exigidas”.

En el mismo sentido, la Resolución nº 993/2020, de 18 de septiembre, dispone:

“Sin embargo, suscita problemas a las recurrentes el hecho de que los tantas veces citados equipos ‘complementarios’, así como otras prestaciones de carácter humano fijadas en los pliegos, no lleven fijado un precio ‘independiente’, por lo que consideran que se trataría de prestaciones gratuitas a efectuar sin contraprestación, atentando contra el carácter oneroso inherente a todo contrato público.

Asiste aquí la razón a las recurrentes por cuanto la fijación del precio global o unitario no debe ser confundida con la inclusión en el seno del mismo de otras prestaciones que, si bien son accesorias, no dependen directamente de los reactivos de cuya entrega se trata, siendo un indicio particularmente relevante que no obre en los pliegos dato detallado sobre



dicho extremo, más allá de una referencia en el Anexo I del PCAP (página 9) a que el valor estimado del contrato se ha calculado teniendo en cuenta los precios habituales de mercado. Así (y en línea con el razonamiento que empleamos en la Resolución 180/2020), ni en el PCAP ni en el expediente se recoge el desglose del precio unitario máximo determinado de los reactivos con la indicación de cada uno de los importes parciales de las otras prestaciones complementarias o accesorias, sean cesión de equipos, suministro de otros fungibles, etc., que se imputan en aquél precio unitario y han servido para determinar el precio unitario máximo de licitación de los reactivos como precio unitario del conjunto (importe unitario del suministro propiamente dicho de los contrastes, más el de los inyectores y del resto de fungibles y consumibles, etc.), para que de este modo se pueda constatar que el importe o coste de tales prestaciones complementarias y/o adicionales o accesorias integran el precio unitario citado, no son gratuitas, sino que su importe estimado está incluido dentro del precio unitario de licitación, es decir, no tienen coste adicional separado al ya estimado e imputado en el precio unitario del producto principal objeto del suministro.

En consecuencia, debemos estimar este segundo motivo, debiendo anularse la regulación que en los pliegos se efectúa de la fijación del precio, con el fin de incorporar el detalle suficiente para conocer el coste total de las prestaciones, incluyendo aquéllas accesorias que ni tan siquiera emplean reactivos”.

Estas conclusiones resultan directamente aplicables al pliego objeto de recurso. En efecto, ni la cláusula que determina los precios unitarios de licitación, ni el PCAP, contienen información explicativa sobre el desglose de los importes estimados de las prestaciones complementarias, adicionales o accesorias que se incluyen o se han imputado para determinar el precio unitario máximo de los reactivos. Ello impide que se pueda constatar que tales prestaciones complementarias y/o adicionales o accesorias no son gratuitas, sino que su importe estimado está incluido dentro del precio unitario de licitación, es decir, no tienen coste adicional separado al ya estimado e imputado en el precio unitario del producto principal objeto del suministro.

La falta de desglose del precio unitario máximo de los reactivos con la indicación de cada uno de los importes parciales de las prestaciones complementarias o accesorias determina



la invalidez del sistema de configuración del precio del contrato y, por tanto, la estimación del motivo.

Séptimo. En el caso del coste de la certificación ISO en el precio unitario, a la ausencia de desglose analizada en el fundamento anterior cabe añadir la falta de justificación de su inclusión en el precio unitario máximo de los reactivos.

El apartado 2.A.17 del PPT establece:

“Atendiendo a la política de implantación de sistemas de gestión de calidad en el laboratorio de Hematología del Hospital de Orihuela, el adjudicatario al que se le asigne el lote de mayor importe económico de los dos que componen este expediente asumirá el coste de la certificación según la norma ISO 9001 (auditorías internas, recertificación, visitas de seguimiento, etc.). Dicho coste económico será el proporcional al alcance de la Auditoría de certificación que se realice al laboratorio en su conjunto”.

El órgano de contratación sostiene que el coste de la certificación ISO está implícito en el de los reactivos, por tratarse de una prestación accesoria pero ineludible a la contenida en el objeto del contrato. Sin embargo, no justifica en qué medida depende directamente de los reactivos de cuya entrega trata el contrato que nos ocupa. En este sentido, resulta oportuna la referencia a la Sentencia nº 494/2022, de 15 de junio de 2022, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de la Comunidad Valenciana efectuada por el recurrente que, en un supuesto análogo al que nos ocupa, concluye:

“La Norma ISO 15189 es el documento donde se indican los requisitos que los laboratorios clínicos deben seguir para poder acreditarse. Contiene todos los requisitos que los laboratorios clínicos que analizan muestras biológicas de origen humano, tienen que cumplir para demostrar que: Disponen de un sistema de gestión de la calidad; son técnicamente competentes; son capaces de producir resultados técnicamente válidos. Por tanto, es una evaluación del Hospital, del servicio clínico. Acredita el compromiso de un laboratorio con la calidad y con la competencia técnica: una garantía sobre el funcionamiento del laboratorio, un control sobre sus procesos, y capacidad para satisfacer los requisitos técnicos necesarios para asegurar una información vital para el diagnóstico clínico. Evalúa la parte de gestión correspondiente a los requisitos para la certificación del



sistema de calidad y la parte técnica que describe los requisitos para el personal, instalaciones, equipos, procedimientos, garantía de calidad e informes.

La cláusula impugnada exige al contratista el pago de unos servicios, que no forman parte del objeto del contrato de suministro de reactivos y equipamiento y que, además, son prestados por otro proveedor, la Entidad Nacional de Acreditación (ENAC) en beneficio del Hospital. La cláusula impone al contratista que una prestación adicional ajena al objeto del contrato de suministros y realizada por un tercero sea asumida por el contratista. Al igual que el resto de las cláusulas anteriores el requisito exigido no va a determinar que la acción de suministrar los reactivos se vea beneficiada, así 14 como no influyen en las características de los reactivos, materiales, y equipos que deban entregarse. Por último, la cláusula implica una clara infracción del ordenamiento jurídico ya que el objetivo es, en realidad, que el adjudicatario realice una aportación económica indirectamente sufragando costes o gastos de certificación. Constituye una vía de financiación o de sufragar necesidades del órgano de contratación que no son la adquisición de los bienes objeto del suministro”.

A la vista de lo expuesto, entiende este Tribunal que no se encuentra suficientemente justificada la inclusión del coste de la certificación ISO en el precio unitario máximo de los reactivos, por lo que procede estimar el motivo.

Por todo lo anterior,

VISTOS los preceptos legales de aplicación,

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

Primero. Estimar el recurso interpuesto por D. J.R.G., en representación de la FEDERACIÓN ESPAÑOLA DE EMPRESAS DE TECNOLOGÍA SANITARIA (FENIIN), contra los pliegos del procedimiento “*Suministro de reactivos, material y dotación de equipamiento necesarios para la realización de las determinaciones analíticas de hematología en los laboratorios del Hospital Vega Baja del Departamento de Salud de Orihuela, y su mantenimiento*”, con expediente referencia PA 545/2022, convocado por el Departamento de Salud de Orihuela.



Segundo. Levantar la suspensión del procedimiento de contratación, de conformidad con lo establecido en el artículo 57.3 de la LCSP.

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

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 la Comunidad Valenciana, en el plazo de dos meses, a contar desde el día siguiente al de 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.