Recurso 71/2012. Resolución 75/2012.

RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE RECURSOS CONTRACTUALES DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA.

Sevilla, 12 de julio de 2012.

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad ECKERT&ZIEGLER IBERIA, S.L contra los actos de tramitación y posterior resolución del Director Gerente del Hospital Universitario Virgen de las Nieves de Granada, de 23 de mayo de 2012, por la que se adjudica el contrato denominado "suministro de semillas radioactivas I-125, exclusivas de la firma Nucletron para los Hospitales Virgen de las Nieves y San Cecilio de Granada (Expte. 0000067/2012), este Tribunal, en el día de la fecha, ha dictado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. Mediante resolución del Director Gerente del Hospital Universitario Virgen de las Nieves, de 15 de febrero de 2012, se autorizó el inicio de un expediente para la contratación del suministro de semillas radioactivas I-125, exclusivas de la firma Nucletron para los Hospitales Virgen de las Nieves y San Cecilio de Granada. Asimismo, el 15 de marzo de 2012, el citado Director Gerente dictó resolución acordando la aprobación del expediente de contratación, así como la apertura del procedimiento de adjudicación mediante procedimiento negociado sin publicidad.

El valor estimado del contrato, según el apartado 9.2.1 del cuadro resumen del pliego de cláusulas administrativas particulares, ascendía a 1.674.000 euros.

Asimismo, consta en el expediente de contratación una declaración del Administrador de la entidad NUCLETRON, S.A.U, de 16 de febrero de 2012, haciendo constar que "Nucletron B.V, casa matriz de Nucletron S.A, es el suministrador exclusivo de cartuchos de semillas radiactivas de I-125 para tratamientos de braquiterapia con Seed Selectron."

Por otro lado, el Jefe de la Unidad de Radiofísica y Protección Radiológica del Hospital Universitario Virgen de las Nieves informó por escrito, el 15 de febrero de 2012, que "la empresa NUCLETRON, S.A es la única empresa autorizada en todo el territorio nacional para la comercialización de cartuchos de semillas radiactivas de I-125 para tratamientos de braquiterapia con Seed Selectron."

SEGUNDO. El 16 de marzo de 2012, se invitó a la entidad NUCLETRON S.A.U a participar en el procedimiento de adjudicación, concediéndole un plazo para la presentación de su oferta, el cual finalizaba el 23 de marzo de 2012.

El último día del plazo, la empresa presentó en el Registro General del Hospital dos sobres con la documentación relativa a la contratación de referencia.

TERCERO. Tras la calificación de la documentación acreditativa del cumplimiento de los requisitos previos y la negociación de las condiciones del contrato con la única empresa licitadora, la mesa de contratación, en sesión celebrada el 27 de abril de 2012, acordó proponer la adjudicación del contrato a NUCLETRON, S.A.U.

El 23 de mayo de 2012, el Director Gerente del Hospital Universitario Virgen de las Nieves dictó resolución adjudicando el contrato a la citada empresa y el 31 de mayo de 2012, se publicó en el perfil de contratante de la Plataforma de Contratación de la Junta de Andalucía la citada adjudicación.

El 5 de junio de 2012, como consta en el expediente y reproduce en su informe el órgano de contratación, se recibió en el Hospital un correo electrónico de la empresa ECKERT&ZIEGLER IBERIA, S.L solicitando información acerca de las razones por las cuales el contrato se adjudicó mediante procedimiento negociado sin publicidad cuando en el mercado existían distintas empresas suministradoras del mismo producto. Asimismo, en el escrito se indicaba la intención de interponer recurso contra la adjudicación del contrato una vez analizada la correspondiente documentación por el servicio jurídico de la empresa.

CUARTO. El 19 de junio de 2012, tuvo entrada en el Registro Auxiliar de este Tribunal escrito de la empresa ECKERT&ZIEGLER IBERIA, S.L denominado "reclamación contra el Servicio Andaluz de Salud por la tramitación y adjudicación de un expediente de suministros por el trámite de procedimiento negociado sin publicidad"

QUINTO. La Secretaría del Tribunal, mediante escrito de 21 de junio de 2012, requirió a la empresa recurrente la subsanación de determinada documentación, en concreto: el documento acreditativo de la facultad de representación del compareciente para la interposición de reclamaciones y recursos, así como el anuncio de interposición del recurso especial.

Dentro del plazo legal concedido para subsanar, la recurrente aportó la documentación requerida.

SEXTO. El 22 de junio de 2012, la Secretaría del Tribunal dio traslado al órgano de contratación del escrito de interposición, reclamándole el expediente de contratación, informe sobre el recurso y un listado de los licitadores en el procedimiento de adjudicación.

El 27 de junio de 2012 tuvo entrada en el Registro Auxiliar de este Tribunal la documentación solicitada al órgano de contratación.

El mismo día 27 de junio, la Secretaría del Tribunal dio traslado del escrito de interposición del recurso al único licitador en el procedimiento de adjudicación, concediéndole un plazo de cinco días hábiles para formular alegaciones, habiendo transcurrido el citado plazo sin que las mismas se hayan efectuado.

SÉPTIMO. El 9 de julio de 2012, la Secretaría del Tribunal requirió al órgano de contratación y a la empresa recurrente para que aportaran determinada documentación a los efectos de resolución del recurso interpuesto. La citada documentación ha sido recibida en plazo en este Tribunal.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. Este Tribunal resulta competente para resolver en virtud de lo establecido en el artículo 41.3 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (en adelante, TRLCSP), aprobado por el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, en el Decreto 332/2011, de 2 de noviembre, por el que se crea el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía y en la Orden de 14 de diciembre de 2011, de la Consejería de Hacienda y Administración Pública, por la que se acuerda el inicio del funcionamiento del citado Tribunal.

SEGUNDO. Ostenta legitimación el recurrente para la interposición del recurso de conformidad con lo establecido en el artículo 42 del TRLCSP, cuyo tenor es: "Podrá interponer el correspondiente recurso especial en materia de contratación toda persona física o jurídica cuyos derechos o intereses legítimos se hayan visto perjudicados o puedan resultar afectados por las decisiones objeto del recurso."

El propio tenor literal del precepto muestra que se reconoce legitimación para recurrir no sólo a los que han participado en la licitación, pues los licitadores están siempre legitimados, sino también a otras personas que acrediten la titularidad de derechos o intereses legítimos que sean perjudicados o bien puedan resultar afectados.

Así pues, el tenor del precepto se ajusta a las mínimas exigencias fijadas por la Directiva de Recursos y en su interpretación también deben tenerse en cuenta los criterios interpretativos sentados por la Jurisprudencia Comunitaria y por la propia doctrina del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo. En este sentido, la Sentencia del Tribunal Constitucional 119/2008, de 13 de octubre, afirma que, dada la trascendencia que para la tutela judicial tienen las decisiones de denegación de acceso a la jurisdicción, su control constitucional ha de verificarse de forma especialmente intensa, a través de los criterios que proporciona el principio pro actione, entendido como la interdicción de aquellas decisiones de inadmisión que por su rigorismo, por su formalismo excesivo o por cualquier otra razón revelen una clara desproporción entre los fines que aquellas causas preservan y los intereses que sacrifican.

La Sentencia reitera, asimismo, el concepto de interés legítimo indicando que el mismo "se caracteriza como una relación material unívoca entre el sujeto y el objeto de la pretensión, de tal forma que su anulación produzca

automáticamente un efecto positivo o negativo actual o futuro pero cierto, debiendo entenderse tal relación referida a un interés en sentido propio, cualificado y específico, actual y real. Se trata de la titularidad potencial de una ventaja o de una utilidad jurídica, no necesariamente de contenido patrimonial, por parte de quien ejercita la pretensión, que se materializaría de prosperar ésta"

Pues bien, en el supuesto analizado, la empresa recurrente no tiene la condición de licitador en el procedimiento de adjudicación porque se ha acudido a un procedimiento negociado sin publicidad en el que se ha invitado a participar a una única empresa. Por tanto, sin prejuzgar la cuestión de fondo, ninguna duda plantea el interés legítimo que ostenta la recurrente, habida cuenta de la ventaja o utilidad jurídica que, en términos de la sentencia expuesta, le reportaría el que su pretensión prosperase.

TERCERO. Visto lo anterior, procede determinar si el recurso ha sido interpuesto contra alguno de los actos que, de conformidad con lo establecido en el artículo 40 del TRLCSP, es susceptible de recurso en esta vía.

El acto impugnado afecta a un contrato de suministro que pretende concertar una Administración Pública y que está sujeto a regulación armonizada, pues su valor estimado asciende a 1.674.000 euros. Se cumple, pues, el primer requisito establecido en el artículo 40.1 del TRLCSP conforme al cual "Serán susceptibles de recurso especial en materia de contratación previo a la interposición del recurso contencioso-administrativo, los actos relacionados en el apartado 2 de este mismo artículo, cuando se refieran a los siguientes tipos de contratos que pretendan concertar las Administraciones Públicas y las entidades que ostenten la condición de poderes adjudicadores:

a) Contratos de obras, concesión de obras públicas, de <u>suministro</u>, de servicios, de colaboración entre el Sector Público y el Sector Privado y acuerdos marco, <u>sujetos a regulación armonizada</u>."

Asimismo, el recurso se dirige contra la resolución de adjudicación del contrato, siendo dicho acto susceptible de recurso conforme al artículo 40.2 c) del TRLCSP.

Finalmente, aún cuando la empresa califica el escrito que dirige a este Tribunal como "reclamación contra el Servicio Andaluz de Salud por la tramitación y adjudicación de un expediente de suministros por el trámite del procedimiento negociado sin publicidad", en realidad, se trata de un recurso especial en materia de contratación, como se ha indicado en los párrafos anteriores. Por consiguiente, no hay obstáculo para su tramitación como tal. Así se establece en el artículo 110.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, cuyo tenor es "El error en la calificación del recurso por parte del recurrente no será obstáculo para su tramitación, siempre que se deduzca su verdadero carácter"

CUARTO. En cuanto al plazo de interposición del recurso, el artículo 44.2 del TRLCSP establece que "El procedimiento de recurso se iniciará mediante escrito que deberá presentarse en el plazo de quince días hábiles contados a partir del siguiente a aquel en que se remita la notificación del acto impugnado de conformidad con lo dispuesto en el artículo 151.4.

No obstante lo dispuesto en el párrafo anterior:

- a) (....)
- b) Cuando se interponga contra actos de trámite adoptados en el procedimiento de adjudicación o contra un acto resultante de la aplicación del procedimiento negociado sin publicidad, el cómputo se iniciará a partir del día siguiente a aquel en que se haya tenido conocimiento de la posible infracción."

En el supuesto examinado, la resolución de adjudicación fue publicada en el perfil de contratante el 31 de mayo de 2012 y así lo reconoce el propio recurrente en su escrito de recurso, adjuntando al mismo un documento con los datos de publicación de la adjudicación en el perfil de contratante.

No obstante, también ha de tenerse en cuenta y así obra en el expediente de contratación que, el 5 de junio de 2012, el recurrente solicitó información sobre los motivos por los que se adjudicó el contrato siguiendo el procedimiento negociado sin publicidad.

En cualquier caso, cualquiera que sea la fecha que se tome para el inicio del cómputo del plazo de interposición del recurso especial, como quiera que éste se presentó en el Registro Auxiliar del Tribunal el 19 de junio de 2012, el mismo se ha interpuesto dentro del plazo legal.

En cuanto al anuncio del recurso, el mismo formalmente se llevó a cabo tras requerir este Tribunal al recurrente la subsanación de dicho extremo y por tanto, una vez transcurrido el plazo previsto en el artículo 44.1 del TRLCSP. Ahora bien, en el escrito de 5 de junio de 2012 que la empresa recurrente dirige al hospital solicitando información sobre la adjudicación ya se ponía de manifiesto lo siguiente: "Es nuestra intención interponer recurso a la adjudicación de dicho contrato una vez sea analizada la correspondiente documentación por el servicio jurídico de nuestra empresa"

Por tanto, teniendo en cuenta que, tratándose del acto de adjudicación, la finalidad perseguida por el anuncio previo es que el órgano de contratación conozca, dentro del plazo suspensivo de quince días hábiles entre la notificación de la adjudicación y la formalización del contrato, la existencia de un recurso contra aquel acto que conllevaría la suspensión automática del procedimiento, se ha de considerar cumplida y satisfecha dicha finalidad con el escrito de 5 de

junio, en el que ya se ponía de manifiesto la intención de recurrir la adjudicación.

Siendo ello así, el anuncio ha de entenderse presentado dentro del plazo señalado en el artículo 44.1 del TRLCSP, sin que, por otro lado, el informe del órgano de contratación sobre el recurso cuestione este extremo.

QUINTO. Procede, pues, analizar ahora la cuestión de fondo suscitada en el recurso. Los argumentos que sustentan el mismo pueden resumirse del modo siguiente:

- Que la empresa recurrente es fabricante y suministradora de semillas I-125
 para el tratamiento del cáncer de próstata por medio de la técnica de
 braquiterapia, con solvencia técnica, económica y financiera, así como
 capacidad suficiente para participar en licitaciones como la que es objeto del
 recurso.
- Que actualmente, la empresa suministra el producto objeto de la contratación a distintos hospitales de España y Portugal, así como en el resto de Europa y que para la contratación de este suministro se tramitan expedientes por procedimiento abierto

En consecuencia, solicita que se proceda a la nulidad del acto de adjudicación y que la tramitación y posterior adjudicación del contrato sea llevada a cabo mediante procedimiento abierto.

Por su parte, el <u>órgano de contratación</u>, en el informe sobre el recurso que remite a este Tribunal, manifiesta lo siguiente: <<(...) las actuaciones preparatorias del expediente y que han motivado su tramitación al amparo del artículo 170 d) del TRLCSP han partido de la información proporcionada tanto

por la empresa como por el servicio clínico al que va destinado el suministro, al no tener conocimiento este órgano de contratación, ni tener posibilidad objetiva de acudir a un organismo externo que lo proporcione, de la existencia de otros eventuales suministradores. Por ello, sí existía justificación para tramitar y adjudicar el expediente mediante Procedimiento Negociado sin Publicidad de conformidad con el apartado d) del artículo 170 en el que se regulan los supuestos generales de

aplicación del procedimiento negociado: "cuando, por razones técnicas o artísticas o por motivos relacionados con la protección de derechos de exclusiva el contrato sólo pueda encomendarse a un empresario determinado."

Tras la solicitud de información realizada por la empresa ECKERT&ZIEGLER IBERIA, S.L acerca del procedimiento de adjudicación de este expediente y como bien se afirma en el recurso planteado, la Dirección de la Plataforma Provincial de Logística Integral de Granada-Jaén Sur ha mostrado su disposición en dar total transparencia a las actuaciones realizadas, comprobando que en los expedientes 130/2011 del Hospital Universitario Regional Carlos Haya y 684/2011 del Hospital Virgen del Rocío se han adquirido semillas I-125 para tratamiento de cáncer de próstata por medio de braquiterapia a través de procedimientos abiertos.

Finalmente, a modo de conclusión, a la vista de que en otros centros del Servicio Andaluz de Salud la cobertura de dicha necesidad se ha tramitado mediante procedimiento abierto, este órgano gestor no tendría inconveniente, en aras de garantizar la concurrencia y una mayor transparencia, en volver a tramitar el expediente mediante este tipo de procedimiento incluyendo además de las semillas radiactivas homologadas el equipamiento necesario para su implante."

Así pues, el informe del órgano de contratación sobre el recurso no alberga ninguna duda y corrobora sin objeción el motivo fundamental del recurso al admitir expresamente la existencia de procedimientos abiertos, en el ámbito de otros hospitales del Servicio Andaluz de Salud, para la adjudicación de contratos de suministro con el mismo objeto.

En este sentido, a requerimiento posterior de este Tribunal, el órgano de contratación ha aportado la siguiente documentación:

- Resolución del Director Gerente del Hospital Universitario Carlos Haya de Málaga, de 23 de diciembre de 2011, por la que se adjudica el contrato de "suministro de semillas I-125 braquiteria prostática" a la entidad ECKERT&ZIEGLER IBERIA, S.L. Asimismo, en la citada resolución se hace constar que el procedimiento de adjudicación fue abierto, habiendo resultado admitidas a la licitación las siguientes empresas:
 - BARD DE ESPAÑA, S.A.U
 - ECKERT&ZIEGLER IBERIA, S.L.U
 - GE HEALTHCARE BIO-SCIENCES, S.A.U
 - NUCLETRON, S.A.U.
- Contrato administrativo de suministro formalizado, el 23 de enero de 2012, entre el Director Gerente del citado Hospital y la empresa ECKERT&ZIEGLER IBERIA, S.L.
- Resolución del Director Gerente del Hospital Universitario Virgen del Rocío, de 14 de mayo de 2012, por la que se adjudica el contrato de "suministro de material específico para radioterapia: semillas radioactivas" a la empresa ECKERT&ZIEGLER IBERIA, S.L. Respecto a la formalización del contrato, se indica que aún no se ha llevado a cabo por estar pendiente de resolución un recurso contra la misma interpuesto ante este Tribunal.

Por su parte, la empresa recurrente, igualmente, a requerimiento de este Tribunal aporta:

 Declaración responsable de que ECKERT&ZIEGLER BEBIG GMBH, ubicada en Berlín (Alemania), es fabricante de las semillas de I-125 IsoSeed e IsoCord para el tratamiento del cáncer de próstata por medio de la técnica de braquiterapia y que ECKERT&ZIEGLER IBERIA, S.L. comercializa y suministra las semillas de I-125 IsoSeed e Isocord a hospitales y centros autorizados en España y Portugal.

Asimismo, para constatar los extremos declarados se aportan certificados CE.

 Contrato de suministro suscrito el 23 de enero de 2012 con el Hospital Universitario Carlos Haya de Málaga, al que antes se hizo mención y que fue, asimismo, aportado por el órgano de contratación.

A la vista de cuanto se ha expuesto y de la documentación que obra en el procedimiento, resultan acreditados los siguientes extremos:

- La empresa recurrente ha participado en procedimientos abiertos para la adjudicación de contratos de suministro con el mismo objeto que el del recurso aquí analizado.
- La citada empresa ha resultado adjudicataria de contratos de suministro con dicho objeto.
- El propio órgano de contratación ha reconocido estas circunstancias en su informe sobre el recurso, pero manifiesta que no tenía posibilidad objetiva de acudir a un organismo externo que le proporcionase información sobre la existencia de otros eventuales suministradores. No obstante, los hechos acreditados en este procedimiento han confirmado que no era necesario acudir a organismos externos, toda vez que la información podía obtenerse en el propio ámbito del Servicio Andaluz de Salud contactando con otros hospitales.

A la vista de cuanto se ha expuesto, resulta claro que el procedimiento adecuado para la adjudicación del contrato en discusión no era el procedimiento negociado sin publicidad y mucho menos, al amparo de lo dispuesto en el artículo 170 d) del TRLCSP, es decir, "cuando por razones técnicas o artísticas o por motivos relacionados con la protección de derechos de exclusiva el contrato sólo pueda encomendarse a un empresario determinado."

El procedimiento negociado sin publicidad es un procedimiento excepcional en la medida que supone una quiebra a los principios de libertad de acceso a las licitaciones y de publicidad de los procedimientos que consagra el artículo 1 del TRLCSP. En este sentido, el artículo 138.2 del citado texto legal dispone que "La adjudicación se realizará, ordinariamente, utilizando el procedimiento abierto o el procedimiento restringido. En los supuestos enumerados en los artículos 170 a 175, ambos inclusive, podrá seguirse el procedimiento negociado, y en los casos previstos en el artículo 180 podrá recurrirse al diálogo competitivo."

En definitiva, la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público - incorporando a nuestro ordenamiento las directrices de la Directiva 2004/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de marzo de 2004, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, de suministros y de servicios- y posteriormente, el vigente TRLCSP establecen <u>los supuestos tasados</u> en que sólo puede acudirse al procedimiento negociado.

Pero es más, en el caso aquí analizado, el supuesto legal en que se amparó el órgano de contratación para la utilización del procedimiento negociado sin publicidad previa fue el de existencia de un único empresario al que encomendar la ejecución del contrato. Este supuesto legal se recoge en el artículo 170 d) del TRLCSP y su utilización exige la constatación y acreditación

clara e irrefutable de que concurre aquella exclusividad, pues no sólo es que se restrinja <u>la libre concurrencia</u> respecto de los procedimientos ordinarios abierto y restringido, sino que se prescinde también de <u>la publicidad</u> que es un principio que rige, igualmente, en determinados supuestos del procedimiento negociado.

A todo lo anterior se une que, de conformidad con el artículo 178.1 del TRLCSP, la regla general en el procedimiento negociado es solicitar ofertas, al menos, a tres empresas capacitadas para la realización del objeto del contrato, siempre que ello sea posible. Sin embargo, esa regla general vuelve a tener una excepción en el apartado d) del artículo 170 del TRLCSP, ya que el supuesto aquí contemplado parte de la existencia de un único empresario para la ejecución del contrato.

En definitiva, cuanto se ha expuesto obliga a considerar que la adjudicación del contrato objeto del recurso interpuesto se ha llevado a cabo prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido —abierto o restringido conforme al artículo 138.2 del TRLCSP- e incurre en un vicio de nulidad de pleno derecho según lo estipulado en los artículos 32 a) del TRLCSP y 62.1 e) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

La nulidad señalada no sólo afecta al acto de adjudicación sino a todas y cada una de las actuaciones previas realizadas en el procedimiento, comenzando por la resolución del Director Gerente del Hospital Universitario Virgen de las Nieves, de 15 de febrero de 2012, por la que se autorizó el inicio del expediente de contratación, resolución que se fundó, de modo incomprensible, en una declaración de la empresa adjudicataria y en un informe interno de la Unidad de Radiofísica del propio Hospital sobre la exclusividad de un empresario concreto para la realización del suministro.

Finalmente, ha de advertirse que el inicio de un nuevo procedimiento para la adjudicación del contrato debe respetar los principios consagrados en el artículo 1 del TRLCSP de libertad de acceso a las licitaciones, publicidad y transparencia de los procedimientos y no discriminación e igualdad de trato entre los licitadores y acomodarse a lo estipulado en el artículo 138.2 del TRLCSP en cuanto establece los procedimientos abierto y restringido como procedimientos ordinarios de adjudicación.

Por lo expuesto, vistos los preceptos legales de aplicación, este Tribunal, en el día de la fecha,

RESUELVE

PRIMERO. Estimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad ECKERT&ZIEGLER IBERIA, S.L contra los actos de tramitación y posterior resolución del Director Gerente del Hospital Universitario Virgen de las Nieves de Granada, de 23 de mayo de 2012, por la que se adjudica el contrato denominado "suministro de semillas radioactivas I-125, exclusivas de la firma Nucletron para los Hospitales Virgen de las Nieves y San Cecilio de Granada.

En consecuencia, procede declarar la nulidad de pleno derecho de todos los actos del procedimiento de adjudicación, desde la resolución del Director Gerente del Hospital Universitario Virgen de las Nieves, de 15 de febrero de 2012, por la que se autorizó el inicio del expediente de contratación, hasta la resolución, de 23 de mayo de 2012, por la que se adjudica el contrato.

SEGUNDO. Acordar, de conformidad con lo estipulado en el artículo 47.4 del TRLCSP, el levantamiento de la suspensión automática del procedimiento prevista en el artículo 45 del TRLCSP.

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

LA PRESIDENTA