RECURSO 79/2025
RESOLUCIÓN 99/2025

Resolución 99/2025, de 17 de junio, del Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de Castilla y León, por la que se desestima, el recurso especial en materia de contratación nº 79/2025 interpuesto por Oxigen Salud, S.A.U. contra el anuncio de licitación y los pliegos que han de regir el procedimiento de contratación mixta del suministro de gases medicinales de uso sanitario y no sanitario, el mantenimiento de las instalaciones asociadas y el servicio de gestión integral de gases medicinales con destino a los centros sanitarios dependientes de la Gerencia de Asistencia Sanitaria de Zamora, expediente 9301-932-1-2025-15262.

I
ANTECEDENTES

Primero.- El 25 de abril de 2025 se publica en la Plataforma de Contratación del Sector Público (en adelante PCSP) y en el Diario Oficial de la Unión Europea (DOUE), el anuncio de licitación, el pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP) y el pliego de prescripciones técnicas (PPT) de la contratación mixta del suministro de gases medicinales de uso sanitario y no sanitario, el mantenimiento de las instalaciones asociadas y el servicio de gestión integral de gases medicinales con destino a los centros sanitarios dependientes de la Gerencia de Asistencia Sanitaria de Zamora, expediente 9301-932-1-2025-15262.

Segundo.- El 15 de mayo de 2025 tiene entrada en el registro del Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de Castilla y León un recurso especial en materia de contratación interpuesto por D. yyy, en representación de Oxigen Salud, S.A.U, contra el anuncio y los pliegos que rigen la licitación.

El recurso funda su impugnación en que no se ha justificado debidamente la falta de división en lotes del objeto del contrato, siendo la misma arbitraria al no guiarse por criterios técnicos. Esto limita la concurrencia de pequeñas y medianas empresas, vulnerando así lo preceptuado en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP) y provoca, a largo plazo, graves perjuicios a la Administración contratante. Solicita la suspensión de la tramitación del procedimiento de licitación.

Plaza de la Catedral, 5. 49001 ZAMORA. Tel.:980 55 98 00. tribunalcontratoscyl@cccyl.es

Tercero.- Se ha recibido en este Tribunal el expediente junto con el informe del órgano de contratación de 19 de mayo de 2025, en el que se justifica pormenorizadamente la procedencia de no dividir en lotes la licitación impugnada y se opone a la suspensión solicitada.

Cuarto.- Por Acuerdo 32/2025, de 20 de mayo, del Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de Castilla y León, se desestima la solicitud de suspensión del procedimiento de adjudicación solicitada en el recurso.

Quinto.- El 3 de junio de 2025 se recibe informe complementario del órgano de contratación en el que da cuenta de que la empresa recurrente, tras la interposición del recurso, ha presentado oferta en el procedimiento de contratación.

II
FUNDAMENTOS DE DERECHO

1º.- De conformidad con lo previsto en el artículo 46.1 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (en adelante LCSP) corresponde al Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de Castilla y León resolver los recursos especiales en materia de contratación que se interpongan frente a los contratos y los actos que sean susceptibles de impugnación por esta vía especial.

La competencia de este Tribunal viene determinada también por el artículo 59 de la Ley 1/2012, de 28 de febrero, de Medidas Tributarias, Administrativas y Financieras.

2º.- La empresa está legitimada para interponer el recurso especial en materia de contratación, atendiendo a una interpretación a contrario sensu del último párrafo del apartado 1.b) del artículo 50 de la LCSP: "Con carácter general no se admitirá el recurso contra los pliegos y documentos contractuales que hayan de regir una contratación si el recurrente, con carácter previo a su interposición, hubiera presentado oferta o solicitud de participación en la licitación correspondiente, sin perjuicio de lo previsto para los supuestos de nulidad de pleno derecho".

3º.- El análisis de los requisitos de admisión del recurso permite concluir que, de conformidad con lo establecido en el artículo 44.1.a) y 44.2.a) de la LCSP, se ha interpuesto contra un acto recurrible, el anuncio de licitación y los

Plaza de la Catedral, 5. 49001 ZAMORA. Tel.:980 55 98 00. tribunalcontratoscyl@cccyl.es

pliegos, de un contrato mixto de suministro y servicios con un valor estimado (1.772.023,21 euros) superior a 100.000 euros.

El recurso especial se ha interpuesto en el plazo legalmente previsto, puesto que los pliegos se publicaron en la PCSP y en el DOUE el 25 de abril de 2025 y el recurso se ha interpuesto el 15 de mayo de 2025, dentro del plazo de 15 días hábiles previsto en el artículo 50.1.b) de la LCSP, al que remite la cláusula 9.2.2 del PCAP rector de la licitación.

4º.- Para la solución del recurso, debe examinarse si, como alega la empresa recurrente, la falta de división en lotes del objeto de la licitación ha sido una decisión arbitraria del órgano de contratación para restringir injustificadamente su acceso a pequeñas y medianas empresas.

Conviene recordar que el artículo 99.3 de la LCSP establece que "Siempre que la naturaleza o el objeto del contrato lo permitan, deberá preverse la realización independiente de cada una de sus partes mediante su división en lotes, pudiéndose reservar lotes de conformidad con lo dispuesto en la disposición adicional cuarta.

» No obstante lo anterior, el órgano de contratación podrá no dividir en lotes el objeto del contrato cuando existan motivos válidos, que deberán justificarse debidamente en el expediente, salvo en los casos de contratos de concesión de obras".

El precepto establece dos motivos válidos que justificarían, en todo caso, la no división en lotes, que no suponen un númerus clausus, ya que pueden existir otros motivos que fundamenten la no división, siendo exigible siempre la necesidad de justificación.

Motivo válido a efectos de justificar la no división en lotes del objeto del contrato es, según el artículo 99.3.b) de la LCSP, "El hecho de que, la realización independiente de las diversas prestaciones comprendidas en el objeto del contrato dificultara la correcta ejecución del mismo desde el punto de vista técnico; o bien que el riesgo para la correcta ejecución del contrato proceda de la naturaleza del objeto del mismo, al implicar la necesidad de coordinar la ejecución de las diferentes prestaciones, cuestión que podría verse imposibilitada por su división en lotes y ejecución por una pluralidad de contratistas diferentes. Ambos extremos deberán ser, en su caso, justificados debidamente en el expediente".

Plaza de la Catedral, 5. 49001 ZAMORA. Tel.:980 55 98 00. tribunalcontratoscyl@cccyl.es

Como reiteradamente ha indicado este Tribunal (por todas, RRTARCCYL 26/2025, de 19 de febrero, 71/2022, de 25 de mayo, o 31/2018, de 19 de abril) la división en lotes no es obligatoria. Ni el artículo 99.3 de la LCSP ni la Directiva que le sirve de base, imponen al órgano de contratación la división en lotes, sino únicamente que se indiquen las razones por las que no se ha efectuado la división cuando resulte posible y que dichas razones consten en el expediente de contratación. En este supuesto, al contrario de lo que afirma la recurrente, sí aparece justificado tanto en el expediente de contratación, como en el informe al recurso, las razones que motivan la no división en lotes.

En el expediente que nos ocupa, el órgano de contratación opta por un contrato único, justificando en la cláusula 1.1.1. del PCAP y 5.3 del cuadro de características que "se trata de un contrato mixto por contener prestaciones propias de dos contratos: suministro (suministro de gases medicinales de uso sanitario y no sanitario) y servicios (mantenimiento de las instalaciones asociadas y el servicio de gestión integral de gases medicinales), y encontrarse ambas prestaciones directamente vinculadas entre sí, manteniendo una relación de complementariedad que exige su consideración y tratamiento como una unidad funcional. El régimen jurídico y las normas que regirán la adjudicación son las normas del contrato de suministro, por ser esta la prestación principal, y el servicio la accesoria. Todo ello en virtud de lo dispuesto en los artículos 18 y 34.2 de la Ley de Contratos del Sector Público".

No obstante, esta justificación se cuestiona en el recurso interpuesto argumentando que la pretendida unidad funcional quiebra al tratarse de dos suministros claramente diferenciados; un suministro para los hospitales y, otro, para los centros de salud, destacando, entre otras cuestiones, que con la separación que se hace de las prestaciones en las cláusulas 4.5 y 4.6 del PPT, el propio pliego lo está poniendo de manifiesto. Incide en que, siendo diferentes las prestaciones exigidas para el suministro de los gases en los centros hospitalarios y en los centros de salud, no existiría dificultad técnica alguna ni tampoco de coordinación, para el supuesto de existir más de un adjudicatario; y remarca que simples razones de eficiencia o de coordinación no serían suficientes para justificar la no división del objeto contractual en lotes. Considera confirmada esta apreciación, a la vista de otras licitaciones similares, incluso del propio Sacyl, en las que se licita por separado. Concluye que la decisión de no hacerlo en la licitación impugnada, ha sido una decisión arbitraria del órgano de contratación.

Pues bien, para que una decisión se pueda considerar arbitraria, debe carecer de fundamento legal que la pueda justificar. En este sentido, procede

Plaza de la Catedral, 5. 49001 ZAMORA. Tel.:980 55 98 00. tribunalcontratoscyl@cccyl.es

analizar tanto las razones contenidas en el expediente de contratación como las suplementarias contenidas en el informe al recurso -al que también se acompaña informe del jefe del servicio de Mantenimiento de la Gerencia de Asistencia Sanitaria de Zamora-, sobre la procedencia de la no división en lotes del objeto del contrato.

Para ello, es necesario partir de la propia denominación del contrato: contratación mixta del suministro de gases medicinales de uso sanitario y no sanitario, el mantenimiento de las instalaciones asociadas y el servicio de gestión integral de gases medicinales con destino a los centros sanitarios dependientes de la Gerencia de Asistencia Sanitaria de Zamora. Ello significa que, además del suministro, lo que se pretende conseguir es una gestión integral del mismo.

En el informe del jefe del servicio de Mantenimiento de la Gerencia de Asistencia Sanitaria de Zamora se indica que, a diferencia de lo que se dice en el recurso, el tipo de suministro que se prevé en el contrato es el mismo para los hospitales que para los centros de salud. No es un suministro diferente. Si atendemos al PPT en su totalidad, se observa que si bien hay una cláusula 4.5 relativa a las condiciones del suministro en los Centros Hospitalarios dependientes de GASZA y, otra cláusula 4.6 relativa a las condiciones del suministro en los Centros de Salud dependientes de GASZA-cláusulas a las que se refiere el recurso para justificar la idoneidad de su división en lotes- lo cierto es que en la propia cláusula 4.5 relativa a los centros hospitalarios se hace referencia al suministro de dos tipos de gases: gases medicinales licuados y gases comprimidos en botellas. Este segundo suministro coincide exactamente con el que se contiene en la cláusula 4.6 (relativa a los centros de salud). Como dice el informe, el oxígeno medicinal que se tiene que suministrar tanto en los centros de salud como en los hospitales es el mismo. Siendo idéntico suministro, lo que se pretende además con el contrato-continúa diciendo el informe- es una gestión integral de dicho suministro en todos los centros dependientes de la Gerencia de Asistencia Sanitaria de Zamora. Como así se especifica concreta y desarrolla en la cláusula 5 del PPT.

No obstante, el recurso refiere contratos de objeto semejante en los que, pretendiendo esa gestión integral, sí se ha producido una división en lotes. En este sentido, el informe al recurso de la Gerencia de Asistencia Sanitaria de Zamora refiere que "En el Decreto 42/2016, de 10 de noviembre, por el que se establece la organización y funcionamiento de la Gerencia Regional de Salud, se crean las Gerencias de Asistencia Sanitaria, instituciones sanitarias que, en el ámbito del Área de Salud, asumen de forma integrada la

Plaza de la Catedral, 5. 49001 ZAMORA. Tel.:980 55 98 00. tribunalcontratoscyl@cccyl.es

gestión de los recursos, prestaciones, planes y programas de atención sanitaria en los niveles de atención primaria, atención especializada, atención sociosanitaria y de protección a la salud. La organización periférica prevista en el Decreto 42/2016, de 10 de noviembre, debido a su complejidad, se implantará progresivamente y en la actualidad no se ha desplegado en todas las áreas de salud, de tal forma que conviven las Gerencias de Asistencia Sanitaria creadas, con las antiguas Gerencias de Salud de Área, Gerencias de Atención Primaria y Gerencias de Atención Especializada.

»La Gerencia de Asistencia Sanitaria de Zamora en una de las gerencias creadas asumiendo de forma integrada la gestión de los recursos en los niveles de atención primaria (Centros de Salud) y atención especializada (Hospitales) gestionando un único presupuesto, y con un único servicio de Mantenimiento, para el control y seguimiento entre otros del suministro de gases medicinales de uso sanitario y no sanitario con destino a los centros dependientes de la Gerencia de Asistencia Sanitaria de Zamora".

De ello se deduce que si en el ámbito interno se ha procedido a unificar su gestión por razones técnicas y de coordinación, la contratación externa que se realice siga la misma orientación.

Esa unificación es precisamente la diferencia con otros contratos del Sacyl. De esta forma, el mismo informe señala, en relación con las licitaciones mencionadas en el recurso, que "la Gerencia de Atención Primaria de Valladolid Este licita solo el oxígeno medicinal en botella de los Centros de Salud que de ella dependen, porque no puede licitar la de Valladolid Oeste al no tener competencias para ello". O en el caso de Salamanca en el que "el Área de Salud de Salamanca no es Gerencia única, por ello en el expediente 2022-0-23, no se licitan los gases de los Centros de Salud, al depender los centros de salud de la Gerencia de Atención Primaria de Salamanca".

Debe recordarse que el contrato debe ajustarse a los objetivos que la Administración contratante persigue para la consecución de los fines que le son propios; y es precisamente a esta a la que le que corresponde apreciar las necesidades a satisfacer con el contrato y la forma de hacerlo, por lo que su determinación es una facultad discrecional, únicamente sometida a la justificación de su necesidad y determinada por el cumplimiento del procedimiento establecido en la normativa de contratación. Por ello, cumplidos estos dos requisitos, la pretensión del recurrente no puede enmendar la voluntad de la Administración sobre la manera de alcanzar la satisfacción de sus fines ni sobre el modo elegido.

Plaza de la Catedral, 5. 49001 ZAMORA. Tel.:980 55 98 00. tribunalcontratoscyl@cccyl.es

La cláusula primera del PCAP justifica la no división en lotes por las razones expuestas y desarrolladas también en el informe del órgano de contratación, donde específicamente se hace también referencia a los principios de estabilidad y equilibrio presupuestario a los que debe someterse el órgano de contratación.

En el caso examinado no se aprecia la existencia de arbitrariedad ni tampoco se estima que la decisión adoptada restrinja injustificadamente la competencia. La justificación de la no división en lotes, al contrario de lo que afirma la recurrente, a la vista del expediente y de los informes remitidos, se considera razonable en los términos exigidos por el artículo 99 de la LCSP.

En su virtud, y al amparo de lo establecido en los artículos 57 de la LCSP y 61 de la Ley 1/2012, de 28 de febrero, el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de Castilla y León

III
RESUELVE

PRIMERO.- Desestimar el recurso especial en materia de contratación nº 79/2025 interpuesto por Oxigen Salud, S.A.U, contra el anuncio y los pliegos que rigen la licitación de contratación mixta del suministro de gases medicinales de uso sanitario y no sanitario, el mantenimiento de las instalaciones asociadas y el servicio de gestión integral de gases medicinales con destino a los centros sanitarios dependientes de la Gerencia de Asistencia Sanitaria de Zamora, expediente 9301-932-1-2025-15262.

SEGUNDO.- Notificar esta Resolución a todos los interesados en el procedimiento.

De conformidad con los artículos 59 de la LCSP y 44.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (LJCA), contra esta Resolución, ejecutiva en sus propios términos, solo cabe la interposición de recurso contencioso-administrativo en el plazo de dos meses, a contar desde el día siguiente a su notificación, ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (artículo 10.1.k LJCA).

Plaza de la Catedral, 5. 49001 ZAMORA. Tel.:980 55 98 00. tribunalcontratoscyl@cccyl.es