

**Recurso 14/2025**  
**Resolución 75/2025**  
**Sección Segunda**

## **RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE RECURSOS CONTRACTUALES DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA**

Sevilla, 7 de febrero de 2025

**VISTO** el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad **VITRO, S.A** contra los pliegos y demás documentación contractual que rigen el procedimiento de adjudicación del «Acuerdo marco con una única empresa por lote para el suministro de reactivos, material consumible, disponibilidad de uso y mantenimiento del equipamiento principal y auxiliar para realizar las determinaciones analíticas en el Programa de cribado poblacional y su seguimiento del cáncer de cérvix en Andalucía» (Expediente CONTR 2024 0001217489) convocado por el Servicio Andaluz de Salud, agencia administrativa adscrita a la Consejería de Salud y Consumo, este Tribunal, en sesión celebrada el día de la fecha, ha dictado la siguiente

### **RESOLUCIÓN**

#### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.** El 19 de diciembre de 2024, se publicó en el Diario Oficial de la Unión Europea y en perfil de contratante en la Plataforma de Contratación de la Junta de Andalucía el anuncio de licitación, por procedimiento abierto y tramitación ordinaria, del acuerdo marco indicado en el encabezamiento. Ese mismo día, los pliegos fueron puestos a disposición de los interesados a través del citado perfil. El valor estimado asciende a 18.471.462,70 €.

Con idéntica fecha se publicó corrección de errores del anuncio de licitación referidos a la fecha límite de obtención de información, y de presentación de ofertas.

A la presente licitación le es de aplicación la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP) y demás normas de reglamentarias de aplicación, en cuanto no se opongan a lo establecido en la citada disposición legal.

**SEGUNDO.** El 13 de enero de 2025, VITRO, S.A (en adelante, VITRO) presentó en el registro de este Tribunal escrito de recurso especial en materia de contratación contra los pliegos y demás documentación contractual que rigen el acuerdo marco referenciado.

Mediante oficio de idéntica fecha, que tuvo que ser reiterado el día 22 de enero, la Secretaría del Tribunal dio traslado del recurso al órgano de contratación requiriéndole la documentación necesaria para su tramitación y resolución que ha tenido posteriormente entrada en esta sede.

El 17 de enero de 2025 mediante Resolución MC 6/2025 este Tribunal acordó la medida cautelar de suspensión del procedimiento de adjudicación, incluido el plazo de presentación de ofertas.

Habiéndose conferido trámite de alegaciones a los interesados por plazo de cinco días hábiles con traslado del escrito de recurso, las ha formulado en plazo la entidad HOLOGIC IBERIA, S.L (en adelante, HOLOGIC).

## **FUNDAMENTOS DE DERECHO**

### **PRIMERO. Competencia.**

Este Tribunal resulta competente para resolver en virtud de lo establecido en el artículo 46 de la LCSP y 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.

### **SEGUNDO. Legitimación.**

Ostenta legitimación la recurrente para la interposición del recurso, de acuerdo con el artículo 48 de la LCSP, pese a no haber participado en la licitación. En este sentido, VITRO recurre aquellos extremos de los pliegos, entre otros, la configuración restrictiva del acuerdo marco y los criterios de adjudicación que pudieran dificultar o restringir en algunos extremos la posibilidad de acceder a la licitación en condiciones de igualdad. Por tanto, una eventual estimación del recurso permitiría la remoción de los obstáculos que limitan sus posibilidades de acceso a la licitación en condiciones de igualdad con otros posibles licitadores.

Queda, pues, justificado el interés legítimo que ostenta en el recurso.

### **TERCERO. Acto recurrible.**

El recurso se interpone contra los pliegos y demás actos contractuales que rigen un acuerdo marco de suministros cuyo valor estimado es superior a 100.000 euros y es convocado por un ente del sector público con la condición de Administración Pública; por tanto, debe admitirse el recurso al amparo de lo dispuesto en el artículo 44 apartados 1 b) y 2 a) de la LCSP.

### **CUARTO. Plazo de interposición.**

El recurso se ha interpuesto en plazo de conformidad con lo estipulado en el artículo 50.1 apartado b) de la LCSP.

### **QUINTO. Fondo del asunto: sobre el motivo del recurso relativo a la configuración del acuerdo marco restrictiva de la concurrencia.**

#### I. Alegaciones de la entidad recurrente.

Solicita la anulación de la licitación y funda su pretensión en varios motivos que se examinarán en este fundamento de derecho y en los siguientes.

Con carácter previo al desarrollo del primer motivo de impugnación, la recurrente expone los antecedentes del objeto del acuerdo marco -dirigido al programa de cribado del Virus del Papiloma Humano (HPV o VPH)- remontándose al esfuerzo de las sociedades científicas, lideradas por el Instituto Catalán de Oncología, que



iniciaron una investigación y un programa abanderado por la Organización Mundial de la Salud (OMS) con el objetivo de erradicar definitivamente el cáncer de cérvix mediante las siguientes estrategias paralelas: (i) la vacunación de, al menos, el 90% de la población femenina a partir de los 15 años de edad; (ii) el testeo o cribado de, al menos, el 70% de las mujeres en edades comprendidas entre los 25 y los 64 años de edad. Según relata, dicha iniciativa está siendo reforzada globalmente mediante la convocatoria de programas de cribado poblacional, marco en el que múltiples empresas diagnósticas a nivel global han ido desarrollando diversas soluciones diagnósticas para la identificación del VPH, así como plataformas tecnológicas con el objetivo de cubrir las necesidades de los laboratorios participantes en estos cribados poblacionales.

En ese sentido, señala la importancia que supone no solo detectar molecularmente la presencia de virus de VPH de Alto Riesgo, sino identificar de forma individual cada uno de los catorce genotipos que lo componen, que es el objeto del lote 3 del acuerdo marco, conocido como el “genotipo extendido o individual”. Así, señala que, pese a la relevancia de incluir en los programas de cribado poblacional pruebas capaces de detectar de manera individual los catorce genotipos de alto riesgo, sin embargo, existen importantes limitaciones tecnológicas a la hora de conseguir soluciones diagnósticas rápidas y eficientes capaces de realizar con precisión en un solo día cientos de pruebas diagnósticas capaces de identificar la presencia del virus del VPH en la muestra del paciente (lote 2), y a la vez ser capaces de identificar en paralelo los 14 subtipos del virus (lote 3).

Según expone, ante esta situación, las veinte empresas que cuentan con test aprobados para participar en cribados poblacionales para la detección del virus de HPV, se han decantado por distintas soluciones que pueden agruparse de la manera siguiente:

- Las que cuentan con pruebas moleculares que permiten detectar en un solo proceso y con una sola muestra los dos genotipos de alto riesgo más comunes, esto es, el 16 y 18, y los otros 12 genotipos de Alto Riesgo en un “pool” que detecta la presencia del virus, pero sin permitir diferenciarlos.
- Las que cuentan con soluciones más innovadoras que permiten detectar en un solo proceso y con la misma muestra los 14 genotipos de alto riesgo de manera individualizada.

A tenor de lo expuesto en referencia a la situación del mercado, y a la libre competencia que en él existe, la recurrente manifiesta que es correcta la fragmentación de una contratación, en un lote canalizado a la detección del VPH y otro lote, a la determinación -individualización- del genotipo de VPH; si bien, pone de manifiesto la existencia en el mercado de empresas con soluciones que permiten integrar ambas actuaciones conjuntamente, sin requerir manipular y reprocesar una misma muestra en dos procesos independientes, lo que significaría, además, por un lado, evitar duplicar equipamiento y, por otro lado, disminuir la carga de trabajo del personal técnico del laboratorio, traduciéndose en un ahorro económico para la Administración contratante y en una reducción del riesgo de error en el diagnóstico, en línea con la salvaguarda de la libre competencia y la selección de la oferta económicamente más ventajosa que proclama el artículo 1.1 de la LCSP.

Como primer motivo de impugnación, alega la ausencia de justificación de la previsión de una sola adjudicataria por cada uno de los tres lotes.

Así, señala que el recurso al acuerdo marco no puede menoscabar el principio de competencia, y aun cuando reconoce que está prevista en el primer apartado del artículo 219 de la LCSP la posibilidad de adjudicar en un acuerdo marco cada lote a una única empresa, siendo una potestad del órgano de contratación acogerse a dicha forma técnica de racionalización, la propia ley impide que se acuda de forma abusiva a dicha técnica de modo que la competencia se vea obstaculizada, falseada o restringida.



Expone que en la presente licitación, el acuerdo marco -en función del ámbito subjetivo de centros destinatarios-abarca prácticamente la totalidad del ámbito geográfico de la Comunidad Autónoma (a excepción de las Centrales Provinciales de Compras de Cádiz y Sevilla) debido a que en ellas está vigente el contrato, por lo que la armonización en todos los centros sanitarios -que, según la memoria justificativa, se erige en la finalidad institucional perseguida- no se adecua a la realidad.

Por otra parte, considera que la duración prevista para el acuerdo marco (24 meses más la posibilidad de prórroga por otros 24 meses) no está justificada en el expediente por lo que se desconocen las razones que han motivado a fijar ese plazo que es el máximo permitido por el apartado 2 del artículo 219 de la LCSP, debiendo existir un equilibrio entre la eficiencia que supone el uso de un acuerdo marco y los efectos que puede suponer al principio de competencia. Invoca, al efecto, la reciente Resolución 431/2024, de 4 de octubre de este Tribunal, respecto de la necesidad de motivar y justificar de forma objetiva el empleo de la técnica del acuerdo marco. Máxime en el presente caso, dada la configuración de un acuerdo marco con un único empresario en cada uno de los tres lotes, y dada la amplitud de los centros peticionarios.

## II. Alegaciones del órgano de contratación.

El órgano de contratación se opone y defiende la idoneidad de la configuración del acuerdo marco con la finalidad de lograr la mayor homogeneidad posible en la realización de las pruebas, atendiendo a la tecnicidad y especialidad que presentan las cuestiones relativas a las pruebas de cribado, la variabilidad del mercado y la concordancia relativa entre diferentes técnicas.

Considera que no existe la limitación de la concurrencia que se denuncia cuando es posible constatar, como la propia recurrente señala, que al menos veinte empresas poseen técnicas analíticas que podrían concurrir a la licitación.

Respecto del ámbito territorial, justifica que en las provincias de Sevilla y Cádiz se hayan realizado los contratos previos con la finalidad de pilotar proyectos de implantación de cribado de cérvix, que sirvan de experiencia para la implantación del cribado en el resto de Andalucía. Respecto de la duración prevista, alega que está perfectamente justificada en el expediente y responde a la propia dilación en la tramitación del acuerdo marco, que llega a superar el año, por lo que es apropiado optar por la duración indicada.

## III. Alegaciones de HOLOGIC.

Se opone en sus alegaciones con el contenido que obra en actuaciones.

En síntesis, rebate las objeciones formuladas a la configuración del acuerdo marco y argumenta razones de carácter clínico-científico para defender la configuración en un lote separado de la prueba sobre el genotipado total de los grupos de alto riesgo, por los motivos que explicita.

## IV. Consideraciones del Tribunal.

La controversia no versa sobre la división del objeto del acuerdo marco en lotes, que formalmente existe, como se desprende del apartado 5. 1 del cuadro resumen conforme al cual se distinguen los siguientes:



| E/L   | Descripción   | CPV                                 |
|-------|---|-------------------------------------|
| 1     | Citología líquida ginecológica-GC                                 | 33696500-0 Reactivos de laboratorio |
| 2     | Virus del papiloma humano (AR), detección ADN/ARN (ex. cervix)-GC | 33696500-0 Reactivos de laboratorio |
| 3     | Virus del papiloma humano (AR), genotipado (ex. cervix)-GC        | 33696500-0 Reactivos de laboratorio |
| TOTAL |   |                                     |

El debate gira en torno a la falta de justificación de la configuración del acuerdo marco con una única empresa en cada uno de los lotes en lugar de con varios empresarios.

La recurrente insiste en la amplitud del ámbito subjetivo de centros sanitarios incluidos en el acuerdo marco, y en la duración prevista -y no justificada de manera adecuada, según defiende- como argumentos que provocan el impacto restrictivo para la concurrencia del acuerdo marco que nos ocupa.

El órgano de contratación, en el informe al recurso, apela a razones de homogeneidad en la realización de las pruebas de cribado, atendiendo a la tecnicidad y especialidad que presentan y la variabilidad del mercado, y niega la existencia de limitación de la competencia por la existencia de, al menos, veinte empresas que pueden concurrir a la licitación.

En el enfoque de la cuestión interesa, con carácter previo, efectuar una serie de consideraciones introductorias sobre la regulación y el empleo de la figura del acuerdo marco.

La LCSP recoge las medidas de racionalización técnica de la contratación estructuradas en los acuerdos marco y los sistemas dinámicos de adquisición en los artículos 218 y siguientes.

Así, el artículo 219.1 de la LCSP, prevé en su apartado primero, que *“1. Uno o varios órganos de contratación del sector público podrán celebrar acuerdos marco con una o varias empresas con el fin de fijar las condiciones a que habrán de ajustarse los contratos que pretendan adjudicar durante un período determinado, en particular por lo que respecta a los precios, y en su caso, a las cantidades previstas, siempre que el recurso a estos instrumentos no se efectúe de forma abusiva o de modo que la competencia se vea obstaculizada, restringida o falseada. (...)”* (el subrayado es nuestro).

Los sistemas de racionalización técnica son figuras que responden a las exigencias de simplificación en la contratación procedentes del Derecho europeo y tiene como finalidad, según establece el artículo 218 LCSP, racionalizar y ordenar la adjudicación de contratos por parte de las Administraciones Públicas. Como indica el Dictamen 1116/2015, del Consejo de Estado al Anteproyecto de Ley de Contratos del Sector Público de 10 de marzo de 2016:

*“(...) El Capítulo II del Título I del Libro Segundo está dedicado a los sistemas para la racionalización de la contratación de las Administraciones públicas. Los sistemas para la racionalización técnica son figuras en materia de adjudicación que responden a las exigencias de simplificación en la contratación procedentes del Derecho europeo. Para alcanzar este objetivo simplificador se permite concluir acuerdos marco, articular sistemas dinámicos o centralizar la contratación de obras, servicios y suministros en servicios especializados. En lo que se concierne a la primera de estas técnicas, cabe citar el dictamen nº 1397/2012, de 14 de febrero de 2013, conforme al cual “el acuerdo marco es una figura que persigue la racionalización técnica de la contratación en cuanto pretende*



*hacer posible la celebración y adjudicación de contratos públicos en las condiciones fijadas por un acuerdo anterior dirigido a ello (sobre todo, en lo relativo a los precios) (...)*”

La celebración de los acuerdos marco –que tiene como fin fijar las condiciones a que habrán de ajustarse una o varias empresas con las que se suscriba a la hora de contratar determinadas prestaciones durante un periodo determinado, en particular, por lo que respecta a los precios y, en su caso, a las cantidades previstas- constituyen un ejemplo de eficiencia en la contratación administrativa, pero, al mismo tiempo, deben ser objeto de empleo muy estricto. Así, lo ha indicado la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (INF/DP/ 0018/2014 de 25 de septiembre de 2014 sobre los pliegos que rigen la celebración del acuerdo marco para la adopción de tipo de los suministros de equipos audiovisuales) que en el referido Dictamen se pronunciaba sobre la utilización de la figura del acuerdo marco en estos términos, por lo que aquí nos interesa:

*“(...) La CNMC ya ha expresado en anteriores informes los problemas que los AM suponen para la competencia efectiva, decantándose en su lugar por los sistemas dinámicos de contratación. En los AM se produce un cierre efectivo del mercado durante el periodo de duración del mismo, pues no existe la posibilidad de incorporación inmediata de otros operadores no participantes. Esta circunstancia constituiría una barrera de entrada a la licitación de los con - tratos en la “segunda fase”. En este caso, la duración del AM es de un año con posibilidad de prórroga(s) de hasta 6 meses, tratándose de una vigencia inferior a las de otros contratos de la AGE que la CNMC ha informado recientemente. Sin embargo, los perjuicios sobre la competencia siguen siendo relevantes, pues éste es un sector muy dinámico donde hay altas y bajas continuas de empresas, como se indicará. Por tanto, el cierre del mercado favorecería claramente a operadores incumbentes frente a nuevos entrantes, limitando la competencia efectiva. En cambio, es objeto de valoración positiva que no se puedan adjudicar contratos derivados más allá de la vigencia del propio AM (...)” .*

De ahí que, a la hora de analizar si el recurso a dichos instrumentos no se efectúa de forma abusiva, o de modo que la competencia se vea obstaculizada, restringida o falseada, conforme exige el artículo 219. 1 in fine LCSP ha de tenerse presente el complejo equilibrio entre eficiencia y restricción lo cual requiere un análisis muy exhaustivo del cumplimiento de las exigencias de sus pliegos para con quienes son sus adjudicatarios, especialmente cuando, como en el caso que nos ocupa, solo se prevé un adjudicatario por lote.

Sobre las premisas expuestas, debe analizarse la justificación que, al respecto figura en el expediente administrativo (en adelante, EA).

Así, por lo que aquí nos interesa, conviene reproducir lo dispuesto en el apartado correspondiente de la memoria justificativa (páginas 2 y siguientes) que, con relación a la división en lotes, y en concreto, a la elección de un único adjudicatario por lote, prevé lo siguiente:

#### **“DIVISIÓN EN LOTES**

*El objeto del presente Acuerdo Marco se configura en 3 lotes, ya que cada uno de los lotes incluye suministros con una finalidad distinta*

##### **Lote 1. F60122. CITOLOGÍA LÍQUIDA GINECOLÓGICA.**

*El lote se compone de los equipos, los reactivos para la realización de técnicas de citología ginecológica en medio líquido y elementos de toma de muestra (viales) precisos para una adecuada recogida de la muestra.*

##### **Lote 2. F61153. VIRUS DEL PAPILOMA HUMANO (AR), DETECCIÓN ADN/ARN (EX. CERVIX)-**

*El lote se compone de los equipos, reactivos y fungibles necesarios para la detección molecular del virus del HPV para el programa de cribado poblacional y el seguimiento del cáncer de cérvix.*

##### **Lote 3. A61340. VIRUS DEL PAPILOMA HUMANO (AR), GENOTIPADO (EX. CERVIX)-**



*El lote se compone de los equipos, reactivos y fungibles necesarios para la detección de genotipos de VPH de alto riesgo.*

*El código CPV de los artículos que componen los lotes es el siguiente:*

*\* 33696500-0 Reactivos de Laboratorios*

*No se admiten ofertas integradoras.*

*Se formalizará un acuerdo marco por persona adjudicataria, estableciéndose esta circunstancia en los pliegos, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 99.7 de la LCSP*. ( el subrayado es nuestro)

Por su parte, el apartado 5.1 del cuadro resumen bajo la rúbrica “Objeto del contrato” prevé lo siguiente:

*“Acuerdo Marco con una única empresa por lote para el suministro de reactivos, material consumible, disponibilidad de uso y mantenimiento del equipamiento principal y auxiliar para realizar las determinaciones analíticas en el Programa de cribado poblacional y su seguimiento del cáncer de cérvix en Andalucía.*

*Establecer, de forma unificada y homogénea, para los Centros sanitarios del Servicio Andaluz de Salud designados en el programa de cribado poblacional de cáncer de cérvix en Andalucía y su seguimiento, las condiciones para el suministro de los productos y puesta a disposición de los equipos necesarios (principal y auxiliar) así como su mantenimiento, para realizar pruebas para el procesamiento y análisis morfológico de citología ginecológica en medio líquido para diagnóstico y la detección molecular del virus de HPV de alto riesgo dentro del programa de cribado poblacional y el seguimiento del cáncer de cérvix.*

*El suministro incluye la distribución, montaje, instalación, puesta en marcha, disponibilidad de equipos y todas aquellas prestaciones necesarias para el funcionamiento, caso de ser necesario, de los bienes objeto de esta contratación, de conformidad con lo especificado en el PPT.*

*El Servicio Andaluz de Salud se encuentra inmerso en un proceso de racionalización en las contrataciones y al tratarse este objeto de un suministro necesario para todos los Centros sanitarios del SAS, con especificaciones técnicas comunes a todos ellos además de tratarse de un cribado poblacional, se ha considerado idónea la celebración de un Acuerdo Marco, con el fin de establecer las condiciones del posterior suministro que conlleve la armonización en todos los Centros sanitarios de las condiciones contractuales y la consecución de precios unitarios homogéneos”.*

El artículo 116.4 a) LCSP exige que en el expediente se justifique adecuadamente la elección del procedimiento de licitación. Por su parte, el artículo 219 prevé que la utilización del acuerdo marco no se efectúe de forma abusiva o que pueda restringir, falsear u obstaculizar la competencia.

Sobre la trascendencia y alcance del artículo 116 de la LCSP conviene traer a colación la Resolución 576/2022, de 7 de diciembre, este Tribunal que, si bien analizando otra cuestión distinta de la que nos ocupa, nos manifestábamos en los siguientes términos que resultan de aplicación a la debida justificación en el expediente de la elección, en este caso, del procedimiento de adjudicación del acuerdo marco con un único empresario. En aquel pronunciamiento decíamos:

*“(…) Conviene recordar que la LCSP incluye una ampliación importante de las obligaciones de publicidad activa. En este sentido, el artículo 63.3.a) LCSP indica que deberá publicarse al menos la siguiente información: «La memoria justificativa del contrato, el informe de insuficiencia de medios en el caso de contratos de servicios, la justificación del procedimiento utilizado para su adjudicación cuando se utilice un procedimiento distinto del abierto o del restringido, el pliego de cláusulas administrativas particulares y el de prescripciones técnicas que hayan de regir el contrato o documentos equivalentes, en su caso, y el documento de aprobación del expediente».*



*Por otra parte, el artículo 116.4 y otros preceptos de la LCSP exigen que en el expediente de contratación quede acreditada la justificación adecuada de determinados aspectos como los criterios de solvencia económica y financiera, y técnica y profesional, los criterios de adjudicación, las condiciones especiales de ejecución que se van a exigir al adjudicatario en la ejecución del contrato, el cálculo del presupuesto de licitación y del valor estimado, etc.*

*Es cierto que la LCSP no concreta en qué tipo de documento deben constar todas estas cuestiones —en algunos casos habla en términos generales de la documentación del expediente, o simplemente del expediente— no obstante, el órgano de contratación ha de hacer efectivo siempre los principios de transparencia y buena administración, y adoptar como una buena práctica que la memoria del contrato contenga todos los aspectos que la LCSP exige que queden justificados en el expediente.  
(...)”*

Por ello, entendemos que debe existir una justificación objetiva en el expediente del empleo de esta fórmula con la previsión de un solo adjudicatario, máxime, cuando, como sucede en el caso que nos ocupa, atendiendo a las especiales condiciones de la licitación, el propio diseño puede provocar un efecto restrictivo de la concurrencia durante todo el período de vigencia del acuerdo marco (24 meses con posibilidad de prórroga de 24 meses). Así lo apreciamos en un supuesto similar en nuestra Resolución 431/2024, de 4 de octubre.

En el supuesto que examinamos, no figuran en el expediente las razones o motivos específicos que determinan la necesidad de adjudicar cada lote a un solo empresario, lo que consideramos es un extremo esencial por su impacto en la concurrencia; y si bien es cierto que en el informe al recurso, el órgano explicita otras razones (insistiéndose, entre otros argumentos, en la necesidad de lograr la mayor homogeneidad posible en la realización de las pruebas; la gran tecnicidad y especialidad que presentan las pruebas que hace aconsejable unificar el método utilizado; o incluso garantizar las menores incidencias posibles, por la utilización del mismo sistema en varias provincias por los profesionales del SAS encargados de la realización de las pruebas) no obstante, entendemos que los motivos esgrimidos son genéricos y, a juicio de este Tribunal, insuficientes.

A tal efecto, hemos de insistir en que una cosa es la posibilidad de concurrencia a los distintos lotes, que es el argumento en el que se ampara el órgano de contratación para justificar que no existe la denunciada limitación de la competencia (y que no discutimos) y otra muy distinta, la adjudicación de cada lote a un único licitador en el contexto de un acuerdo marco, toda vez que esta posibilidad cercena la concurrencia en los contratos basados, lo que debe estar justificado directamente en razones relacionadas con la mejor satisfacción de la prestación y de los intereses públicos. Por otra parte, debilita la justificación ofrecida por el órgano de contratación respecto de la necesaria uniformidad y homologación en todos los centros sanitarios el hecho de que el ámbito subjetivo no comprenda dos provincias (Sevilla y Cádiz) según lo establecido en el apartado 5.1 del PPT, cuestión que la recurrente pone de manifiesto.

Sobre la base de las consideraciones anteriores, procede, por tanto, la estimación del motivo.

## **SEXTO. Fondo del asunto: sobre el motivo del recurso relativo a los criterios de adjudicación.**

### I. Alegaciones de la entidad recurrente

Por razones de sistemática, dividiremos la exposición de las alegaciones respecto de los criterios de adjudicación previstos en los pliegos, en los subapartados que siguen:



## 1. Sobre la falta de justificación en el expediente de los criterios de adjudicación.

Señala que la elección de los criterios de adjudicación es una cuestión sometida a la discrecionalidad del órgano de contratación, y que aquellos deben respetar los requisitos que marca el artículo 145 de la LCSP, y en concreto, lo dispuesto en los artículos 116.4 letra c) y 145.1 LCSP respecto de la exigencia de justificar previamente en el expediente, y de manera adecuada, la elección de los criterios concretos, al tratarse de una actuación discrecional de la Administración.

Cuestiona la justificación que consta en el anexo 1(anexo-5) del cuadro resumen (CR) por las siguientes razones: (i) porque el pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP) no es el documento idóneo en el que debe constar la justificación de los criterios de adjudicación, ya que, conforme a lo dispuesto en el artículo 116.4 LCSP debe ser en el expediente; (ii) y porque dicha justificación, a su entender, dista de satisfacer las exigencias que prevé la LCSP.

En ese sentido, la recurrente manifiesta lo siguiente:

*“b) Para el Lote 1, de los tres criterios subjetivos solo uno, el referido al Grado de automatización de las citologías líquida, es el que podríamos entender que se enuncia abstracta, genérica y ambiguamente en la justificación que consta en el reiterado Anexo 1 al Cuadro Resumen del PCAP (Anexo-5); por el contrario, los otros dos criterios, el de la Idoneidad de la morfología y gama cromática de los extendidos celulares teñidos y el del Grado de implantación en los laboratorios de Anatomía Patológica de España, ni se enuncian en el texto de esa llamada justificación.*

*Para el Lote 2, de los tres criterios subjetivos son dos, el del Grado de automatización de la solución del proceso y el del Uso de reactivos, los que podríamos entender que se enuncian abstracta, genérica y ambiguamente en la justificación que consta en el reiterado Anexo 1 al Cuadro Resumen del PCAP (Anexo-5), no enunciándose, por el contrario, el criterio referido a la Detección de los genotipos 16, 18 y otros de alto riesgo.*

*Para el Lote 3, de los tres criterios subjetivos son dos, el del Grado de automatización de la solución del proceso y el del Uso de reactivos, los que podríamos entender que se enuncian abstracta, genérica y ambiguamente en la justificación que consta en el reiterado Anexo 1 al Cuadro Resumen del PCAP (Anexo-5), no enunciándose, por el contrario, en el texto de la justificación el criterio referido a la Detección individual de los 14 genotipos: 16,18, 31, 33, 35, 39, 45,51, 52, 56, 58, 59, 66 (posible) y 68 (probable).*

*Por lo que respecta a los criterios automáticos, estos son dos en cada uno de los tres Lotes: el de la oferta económica y el de la reducción del impacto ambiental a lo largo del ciclo de vida. De estos dos criterios, este segundo consideramos que la justificación que consta en el Anexo 1 al Cuadro Resumen del PCAP (Anexo-5) no es la adecuada y, además, parte de este criterio no está vinculado al objeto del Acuerdo Marco, tal como comentamos en el siguiente Fundamento 7.4.”*

## 2. Sobre la formulación genérica de los criterios sujetos a juicio de valor.

Alega que la redacción de los criterios de adjudicación sujetos a juicio de valor infringe lo dispuesto en el artículo 145.5 de la LCSP, por ser su descripción tan abstracta y genérica que deja en manos del órgano de contratación su evaluación, de forma ilimitada, lesionando los principios de igualdad, no discriminación, transparencia y proporcionalidad.

Así, expone lo siguiente:



*“En el criterio número 3 de cada uno de los tres Lotes se valora con hasta 30 puntos el grado de automatización de la solución del proceso, valorándose la eficiencia y eficacia de la solución, su adaptación a la organización y flujos de trabajo del laboratorio y la simplificación de los procesos. Capacidad de los equipos para realizar el procesamiento completo integrado desde el inicio al final del proceso (las fases preanalítica y analítica).*

*En el criterio número 4 del lote 1 se valora con hasta 18 puntos la idoneidad de la morfología y la gama cromática de los extendidos celulares teñidos ya que condicionan su clasificación según los criterios de Bethesda.*

*En el criterio número 5 del Lote 1, Grado de implantación en los laboratorios de Anatomía Patológica de España, se pondera hasta con 10 puntos, valorándose el grado de implantación en los laboratorios de Anatomía Patológica de España como indicador de calidad y funcionamiento en el resto de los hospitales.*

*En el criterio número 5 de los Lotes 2 y 3, Uso de reactivos, se pondera con hasta 6 puntos, y se valora la facilidad de uso y conservación de reactivos para, en el lote 2, la detección para la detección de HPV (AR) y para, en el lote 3, la detección de los genotipos de HPV (AR) descritos(...).”.*

Insiste que los referidos criterios no definen ningún parámetro sino fórmulas abstractas, genéricas e imprecisas y no van acompañados de especificaciones que permitan comprobar de manera efectiva la información facilitada por los licitadores con el fin de evaluar la medida en que las ofertas cumplen con aquellos.

### 3. Sobre el criterio de adjudicación automático “reducción del impacto ambiental a lo largo del ciclo de vida”.

Cuestiona la justificación que en el anexo 1 al CR (anexo 5) se ofrece del referido criterio. Por otro lado, alega que tampoco consta en el expediente la justificación de la vinculación del criterio con el objeto del contrato, en particular, en lo que respecta a la valoración del compromiso para su gestión, en la medida que este compromiso representa la gestión a cargo del adjudicatario de todos los residuos líquidos que no sean permitidos, estando la gestión de residuos fuera del ámbito prestacional del acuerdo marco.

### 4. Sobre el criterio de adjudicación 4 del lote 2.

Expone que, siendo el objeto del lote 2 la prueba de cribado para la detección del VPH, y el criterio de adjudicación 4 la “Detección de los genotipos 16, 18 y otros de alto riesgo” no consta ni en la memoria justificativa (anexo-4) ni en el anexo 1 al CR (anexo-5) justificación alguna sobre este criterio de adjudicación subjetivo, lo que hurta el conocimiento de las razones que han conducido a la entidad contratante a su elección.

Por otra parte, cuestiona que, si bien el lote 2 tiene por objeto la detección de la actividad viral del VPH, a través del criterio 4, se premia con hasta 10 puntos la concreta identificación del genotipo VPH de alto riesgo, esto es, la identificación específica de los genotipos HPV 16 y HPV 18 y otros de alto riesgo, que no se concretan.

Manifiesta que dicho criterio es nulo porque la finalidad del lote 3 es la detección de los genotipos del VPH; y porque en la memoria justificativa se dispone la imposibilidad de presentar ofertas integradoras. De ahí que, a pesar de dicha prohibición expresa, a través del citado criterio se está valorando con hasta 10 puntos que el operador económico licite la detección de los genotipos que son objeto del lote 3 sin que obre ningún tipo de justificación, lo que puede conducir a que, a través del citado criterio de adjudicación 4 del lote 2, resulte total o parcialmente vacío de contenido el lote 3, y en última instancia, que se desnaturalice la división en lotes del acuerdo marco.



Asimismo, considera que es contrario a los principios de igualdad y proporcionalidad, aparte de limitativo de la concurrencia la valoración -en el criterio de adjudicación 4 del lote 2- de la detección de los genotipos 16 y 18, de forma individualizada, y de otros genotipos de alto riesgo en un único paso, puesto que en el mercado existen varias empresas, la mayoría, que detectan en un solo paso el 16 y el 18 y algunos más, pero no todos, como es el caso de la recurrente.

#### 5. Sobre el criterio de adjudicación 4 del lote 3.

Expone que, siendo el objeto del lote 3 la prueba de detección de genotipos de VHP de alto riesgo, si bien no se concretan cuáles son, han de ser los declarados por la Agencia internacional para la investigación del cáncer (IARC) y tratándose el criterio de adjudicación 4 del referido lote de la “*Detección individual de los 14 genotipos: 16,18,31, 33,35,39, 45, 51,52,56,58,59, 66(posible) y 68 (probable)*” no consta ni en la memoria justificativa (anexo-4) ni en el anexo 1 al CR (anexo-5) justificación alguna sobre la elección de este criterio de adjudicación subjetivo, lo que supone un flagrante incumplimiento de la obligación que impone el artículo 116.4 letra c) de la LCSP.

En consecuencia, manifiesta que, si bien la detección de los referidos genotipos es propiamente el objeto del lote 3, incide en que, para la evaluación del citado criterio, el licitador ha de presentar una memoria en la que describa el proceso de detección e identificación de los genotipos descritos, teniéndose en cuenta que los genotipos serán identificados por procedimientos que garanticen la calidad del resultado mediante métodos moleculares basados en sistemas de PCR en tiempo real, sin admitir otros sistemas equivalentes que, por el contrario, sí son admitidos en el lote 2, lo que considera vulnera el principio de igualdad y proporcionalidad y es una previsión limitativa de la competencia.

## II. Alegaciones del órgano de contratación

Se opone a los argumentos del recurso esgrimiendo, en síntesis, los siguientes que, a efectos sistemáticos, exponemos, siguiendo el mismo orden que en la exposición de las alegaciones de la recurrente.

### 1. Sobre la falta de justificación en el expediente de los criterios de adjudicación.

Cuestiona que la recurrente se arroge la capacidad de decidir sobre la validez o no de la justificación de la elección de los criterios de adjudicación que, por el contrario, afirma que existe y que justifica la vinculación de aquellos con el objeto de los distintos lotes que componen el objeto contractual. Esgrime que la multiplicidad de soluciones que ofrece el mercado ha posibilitado que se opte por criterios abiertos, reproduciendo a continuación, la justificación de los referidos criterios que califica de suficiente, en la medida que permite a un licitador medio conocer la motivación que lleva a seleccionar unos criterios concretos.

### 2. Sobre la formulación genérica de los criterios sujetos a juicio de valor.

Sostiene que tales criterios, dada su naturaleza, permiten un margen de discrecionalidad e indica que, atendiendo al objeto de cada uno de los lotes, se han establecido criterios adaptados a aquel que persiguen un conocimiento de las soluciones aportadas, dada la variedad de soluciones existentes en el mercado.

### 3. Sobre el criterio de adjudicación automático “*reducción del impacto ambiental a lo largo del ciclo de vida*”.

Por un lado, defiende la justificación ofrecida en el expediente respecto del criterio de adjudicación controvertido, enmarcada en la Política Ambiental del Servicio Andaluz de Salud, por incidir directamente en el impacto ambiental a lo largo del ciclo de vida del producto suministrado (reactivos). Así, sostiene que uno de los



principios del SAS es prevenir la contaminación y minimizar los impactos ambientales producidos por la actividad de los centros, sobre todo, los debidos a la generación de residuos sanitarios.

Invoca los artículos 67 y 68 de la Directiva 2014/24 \UE del Parlamento Europeo y del Consejo respecto de la vinculación de un criterio de adjudicación al objeto del contrato, así como el artículo 30 de la Ley 8/2018, de 8 de octubre, de medidas frente al cambio climático y para la transición hacia un nuevo modelo energético en Andalucía, y la Ley 3/2023, de 30 de marzo, de Economía Circular del Parlamento de Andalucía, que en su artículo 11 se refiere a las medidas de circularidad en la contratación pública ecológica y prevé la obligación de los órganos de contratación de velar por la reducción del impacto medioambiental de las obras, suministros y servicios e incentivarán la aplicación de la jerarquía de residuos.

Considera adecuado y pertinente, a la vista del marco normativo expuesto, la inclusión de un criterio de adjudicación medioambiental y defiende que, además, se trata de un criterio que está vinculado con el objeto del contrato, en concreto, a una de las fases del ciclo de vida del contrato (en concreto, los efluentes o vertidos generados directamente como consecuencia del uso del reactivo y del equipo analizador de un licitador). Respecto de la suficiencia de la justificación, manifiesta que tanto las referencias legales como la política ambiental del SAS y los textos de los pliegos, así como el cuadro resumen motivan la pertinencia de la inclusión del criterio medioambiental que está relacionado con el objeto del contrato y justificado en el expediente como puede percibir cualquier persona que tenga un mínimo conocimiento de contratación.

4. Sobre la falta de justificación del criterio de adjudicación 3 del lote 1” *Grado de automatización de la citología líquida*”.

Alega que el referido criterio no es ambiguo, sino que se refiere a la valoración de la solución con mayor nivel de procesos automáticos y menor intervención manual de operarios, quedando justificado en el conocimiento en profundidad de los aspectos técnicos relevantes para la solución propuesta.

5. Sobre la falta de justificación del criterio de adjudicación 4 del lote 1 “*Idoneidad de la morfología y gama cromática de los extendidos celulares teñidos*”.

Esgrime que la justificación del criterio radica en obtener la mejor idoneidad con la ponderación correspondiente, para conocer los aspectos técnicos relevantes de la solución propuesta.

Expone que la evaluación de los extendidos celulares en el contexto del estudio citológico requiere la evaluación de las características celulares de las muestras celulares., y que la morfología se evalúa en tamaño, características tintoriales y forma, resultando imprescindible, para la evaluación, realizar una Tinción de Papanicolaou, que en base a los diferentes colorantes y reactivos, permite valora los extendidos celulares con un microscopio óptico convencional o con un escáner de preparaciones completas.

6. Sobre la falta de justificación del criterio de adjudicación 5 del lote 1 “*Grado de implantación en los laboratorios de Anatomía Patológica de España*”.

Defiende que la justificación del criterio obedece a la idea de efectividad que ofrece el grado de implantación de una técnica en un país, de ahí la importancia de conocer en profundidad los aspectos técnicos relevantes de la solución propuesta.

7. Sobre la falta de justificación del criterio de adjudicación 4 del lote 2.



Niega, en primer lugar, que dicho criterio no esté debidamente justificado en el expediente y considera que aquella radica en conocer en profundidad los aspectos técnicos más relevantes de la solución propuesta en relación con las especificaciones del lote 2 de manera que se puede constatar, además, la vinculación con el objeto del contrato.

Respecto de la cuestión relativa la oferta integradora, indica que no es potestad del licitador sino del órgano de contratación la de establecer los criterios de licitación, de forma que en la presente licitación no se ha considerado pertinente.

Puntualiza que el lote 2 incluye la detección molecular de VPH, de ahí su concepto como cribado o primer paso en el que se descartan a la mayor parte de la población sana que es VPH negativo, y, por tanto, aunque la finalidad de este lote sea detectar VPH, es lícito establecer como un criterio valorable la detección en el cribado de los genotipos 16 y 18, puesto que supone las tres cuartas partes de las infecciones por VPH.

Por su parte, justifica la configuración del objeto del lote 3 en la necesidad de genotipificar la infección por VPH, debido a las diferencias en el riesgo oncogénico de los diferentes genotipos, indicando que el número de determinaciones del lote 3 será muy inferior al lote 2 teniendo en cuenta que se trata de una población de cribado sana y con una tendencia a reducir el número de personas con VPH conforme las coberturas vacunales aumenten.

De ahí que defienda la configuración en dos lotes perfectamente diferenciados, a la vista del número estimado de determinaciones y la finalidad de estos.

#### 8. Sobre la falta de justificación del criterio de adjudicación 4 del lote 3.

El informe indica que el recurso no se centra en la cuestión de la supuesta falta de justificación del criterio, sino en la oportunidad del objeto del lote, trayendo a colación la discrecionalidad técnica para la configuración del objeto contractual. En cuanto a la cuestión de la técnica PCR, indica que precisamente el PPT no obliga a usar dicha técnica, pues se indica PCR o similar; lo que se establece es que este tipo de soluciones se consideran más adecuadas dentro de la estrategia SAS del prevención del cáncer de cérvix y por eso se ponderan más, pero no se excluyen otras técnicas por lo que no se restringe la competencia (siendo además que el criterio únicamente tiene un peso de 10 puntos sobre 100, de forma que no se limita la concurrencia).

Defiende la suficiencia de la justificación del criterio y la vinculación al objeto del contrato dado que permite ponderar las ofertas al lote 3 sin excluir ofertas técnicas que no sean PCR.

III. Por último, HOLOGIC no efectúa alegaciones frente a este motivo de impugnación.

#### IV. Consideraciones del Tribunal.

Expuestas las alegaciones de las partes, procede su examen.

Para solventar la controversia suscitada hemos de acudir, en primer lugar, a la configuración de los criterios de adjudicación cuya conformidad a derecho discute la recurrente.

En el anexo 1 al CR, apartado 14 “*Criterios de adjudicación*” se establece lo siguiente:

“14.2 *Varios criterios.*



Para la valoración de las proposiciones, y la determinación de la mejor oferta en relación con la calidad y el precio de cada lote se atenderá a los siguientes criterios vinculados directamente con el objeto del acuerdo marco y ordenados en la siguiente tabla en orden decreciente de ponderación:

**Lote 1: GC F60122 CITOLOGÍA LÍQUIDA GINECOLÓGICA**

| CRITERIOS DE ADJUDICACIÓN LOTE  | TIPO          | PONDERACIÓN |
|---|---------------|-------------|
| 1   |               |             |
| 1 Oferta económica  | AUTOMÁTICO    | 47          |
| 2 Reducción del impacto ambiental a lo largo del ciclo de vida                    | AUTOMÁTICO    | 7           |
| 3 Grado de automatización de las citología líquidas                               | NO AUTOMÁTICO | 18          |
| 4 Idoneidad de la morfología y gama cromática de los extendidos celulares teñidos | NO AUTOMÁTICO | 18          |
| 5 Grado de implantación den los laboratorios de Anatomía Patológica de España     | NO AUTOMÁTICO | 10          |

|   |    |
|---|----|
| UMBRAL MÍNIMO CRITERIOS DE CALIDAD (criterios del 3 al 5) | 23 |
|---|----|

**CRITERIOS AUTOMÁTICOS.**

**1. OFERTA ECONÓMICA**

Menor precio: 47 puntos.

Se asignará la máxima puntuación, 47 puntos a la oferta cuyo importe sea de menor cuantía y cero puntos a las que igualem el precio máximo unitario de licitación, aplicando al resto de ofertas la siguiente fórmula:

Puntuación resto de ofertas: (Oferta más baja / Oferta a valorar) \* 47.

No serán tenidas en consideración las ofertas por importes superiores al fijado para cada lote como precio máximo unitario establecido.

Las puntuaciones se calcularán con una aproximación de seis decimales.

**2. Reducción del impacto ambiental a lo largo del ciclo de vida**

Se valorarán con 7 puntos aquellas ofertas que los residuos líquidos (vertidos) generados son “residuo permitido” o el compromiso para su gestión.

**Acreditación**

Pueden darse tres situaciones,

1.- **Si los residuos generados son residuos permitidos**, deberán aportar certificación realizada por laboratorio acreditado en la que, tras el análisis correspondiente, se acredite fehacientemente que los compuestos incluidos en los envases de sus reactivos, así como las posibles interacciones entre los mismos, como con las muestras biológicas para las que son usados, y en el proceso de eliminación tras su uso (transformación en residuo líquido o vertido) no han de ser considerados como productos peligrosos según la legislación vigente en España.

2.- **Si la totalidad de los residuos generados son residuos NO permitidos**, se deberá aportar declaración para el compromiso de la gestión a cargo del adjudicatario de todos los residuos líquidos (vertidos) que sean “no permitidos” según plantilla del Anexo denominada “Plantilla para la declaración de tipología de vertidos y compromiso de gestión del residuo no permitido”



3.- **Si parte de los residuos generados son residuos NO permitidos**, se deberá aportar la declaración para el compromiso de la gestión a cargo del adjudicatario de todos los residuos líquidos (vertidos) que sean “no permitidos” según plantilla del Anexo denominada “Plantilla para la declaración de tipología de vertidos y compromiso de gestión del residuo no permitido” y para aquellos **residuos permitidos** certificado realizado por laboratorio acreditado en la que, tras el análisis correspondiente, se acredite fehacientemente que los compuestos incluidos en los envases de sus reactivos, así como las posibles interacciones entre los mismos, como con las muestras biológicas para las que son usados, y en el proceso de eliminación tras su uso (transformación en residuo líquido o vertido) no han de ser considerados como productos peligrosos según la legislación vigente en España.

En el caso que la oferta no aporte las evidencias de los párrafos anteriores en cada caso, la puntuación obtenida será de 0 puntos.

#### **CRITERIOS NO AUTOMÁTICOS.**

##### **3. Grado de automatización de las citologías líquida. 18 puntos.**

###### **Ponderación.**

Se valorarán hasta con 18 puntos la posibilidad de realización de las citologías ginecológicas automatizada, desde la colocación del vial a la transferencia de las células en portaobjetos hasta su tinción.

###### **Acreditación**

Aportar fichas técnicas y documentos descriptivos de los equipos con el procedimiento que la empresa solicitante propone para la realización de la citología automatizada teniendo en cuenta la trazabilidad completa del proceso

##### **4. Idoneidad de la morfología y gama cromática de los extendidos celulares teñidos.18 puntos.**

###### **Ponderación.**

Se valorarán hasta con 18 puntos la idoneidad de la morfología y la gama cromática de los extendidos celulares teñidos ya que condicionan su clasificación según los criterios de Bethesda.

###### **Acreditación**

Documentación técnica de la solución propuesta y su funcionamiento por la empresa solicitantes.

##### **5. Grado de implantación en los laboratorios de Anatomía Patológica de España. 10 puntos.**

###### **Ponderación.**

Se valorarán hasta con 10 puntos el grado de implantación en los laboratorios de Anatomía Patológica de España como indicador de calidad y funcionamiento en el resto de los hospitales.

###### **Acreditación**

Documento descriptivo de la implantación de la solución de la empresa solicitante en los hospitales del SNS

#### **Lote 2: GC: F61153 VIRUS DEL PAPILOMA HUMANO (AR), DETECCIÓN ADN/ARN (EX. CERVIX)**

| CRITERIOS DE ADJUDICACIÓN LOTE                                 | TIPO          | PONDERACIÓN |
|--|---------------|-------------|
| 2  |               |             |
| 1 Oferta económica   | AUTOMÁTICO    | 47          |
| 2 Reducción del impacto ambiental a lo largo del ciclo de vida | AUTOMÁTICO    | 7           |
| 3 Grado de automatización de las citología líquidas            | NO AUTOMÁTICO | 30          |
| 4 Detección de los genotipos 16,18 y otros de alto riesgo      | NO AUTOMÁTICO | 10          |
| 5 Uso de reactivos   | NO AUTOMÁTICO | 6           |

UMBRAL MÍNIMO CRITERIOS DE CALIDAD (criterios del 3 al 5)



## **CRITERIOS AUTOMÁTICOS.**

### **1. OFERTA ECONÓMICA**

Menor precio: 47 puntos.

Se asignará la máxima puntuación, 47 puntos a la oferta cuyo importe sea de menor cuantía y cero puntos a las que igualen el precio máximo unitario de licitación, aplicando al resto de ofertas la siguiente fórmula:

Puntuación resto de ofertas: (Oferta más baja / Oferta a valorar) \* 47.

No serán tenidas en consideración las ofertas por importes superiores al fijado para cada lote como precio máximo unitario establecido.

Las puntuaciones se calcularán con una aproximación de seis decimales.

### **2. Reducción del impacto ambiental a lo largo del ciclo de vida**

Se valorarán con 7 puntos aquellas ofertas que los residuos líquidos (vertidos) generados son “residuo permitido” o el compromiso para su gestión.

#### **Acreditación**

Pueden darse tres situaciones,

1.- **Si los residuos generados son residuos permitidos**, deberán aportar certificación realizada por laboratorio acreditado en la que, tras el análisis correspondiente, se acredite fehacientemente que los compuestos incluidos en los envases de sus reactivos, así como las posibles interacciones entre los mismos, como con las muestras biológicas para las que son usados, y en el proceso de eliminación tras su uso (transformación en residuo líquido o vertido) no han de ser considerados como productos peligrosos según la legislación vigente en España.

2.- **Si la totalidad de los residuos generados son residuos NO permitidos**, se deberá aportar declaración para el compromiso de la gestión a cargo del adjudicatario de todos los residuos líquidos (vertidos) que sean “no permitidos” según plantilla del Anexo denominada “Plantilla para la declaración de tipología de vertidos y compromiso de gestión del residuo no permitido”

3.- **Si parte de los residuos generados son residuos NO permitidos**, se deberá aportar la declaración para el compromiso de la gestión a cargo del adjudicatario de todos los residuos líquidos (vertidos) que sean “no permitidos” según plantilla del Anexo denominada “Plantilla para la declaración de tipología de vertidos y compromiso de gestión del residuo no permitido” y para aquellos **residuos permitidos** certificado realizado por laboratorio acreditado en la que, tras el análisis correspondiente, se acredite fehacientemente que los compuestos incluidos en los envases de sus reactivos, así como las posibles interacciones entre los mismos, como con las muestras biológicas para las que son usados, y en el proceso de eliminación tras su uso (transformación en residuo líquido o vertido) no han de ser considerados como productos peligrosos según la legislación vigente en España.

En el caso que la oferta no aporte las evidencias de los párrafos anteriores en cada caso, la puntuación obtenida será de 0 puntos.

## **CRITERIOS NO AUTOMÁTICOS.**

### **3. Grado de automatización de la solución del proceso. 30 puntos.**

#### **Ponderación.**

Se valorarán hasta con 30 puntos

Se valorará la eficiencia y eficacia de la solución, su adaptación a la organización y flujos de trabajo del laboratorio y la simplificación de los procesos. Capacidad de los equipos para realizar el procesamiento completo integrado desde el inicio al final del proceso (las fases preanalítica y analítica)

#### **Acreditación**

La empresa solicitante aportará fichas técnicas y memoria descriptiva del procesamiento completo de las muestras, desde la preparación hasta la disponibilidad de los resultados (preanalítica y analítica) y las ventajas de la solución presentada por la empresa solicitante.



#### **4. Detección de los genotipos 16 y 18 y otros de alto riesgo. 10 puntos**

##### **Ponderación.**

Se valorarán hasta con 10 puntos la detección de los genotipos 16 y 18, de forma individualizada, y de otros genotipos de alto riesgo en un único paso.

##### **Acreditación**

Para la evaluación de este criterio el licitador deberá presentar en su oferta:

- 🕒 Ficha técnica del fabricante que indique los genotipos detectados y como se informan.
- 🕒 Informe que detalle la eficacia de la prueba basada en la sensibilidad, especificidad, precisión y reproductibilidad de la técnica.

#### **5. Uso de reactivos. 6 puntos**

##### **Ponderación.**

Se valorarán hasta con 6 puntos la facilidad de uso y conservación de reactivos para la detección de HPV (AR)

##### **Acreditación**

La empresa solicitante deberá presentar ficha técnica de los reactivos ofertados que incluya el manejo de estos.

#### **Lote 3: GC: A61340 VIRUS DEL PAPILOMA HUMANO (AR), GENOTIPADO (EX. CERVIX)**

| CRITERIOS DE ADJUDICACIÓN LOTE 3   | TIPO          | PONDERACIÓN |
|--|---------------|-------------|
| 1 Oferta económica   | AUTOMÁTICO    | 47          |
| 2 Reducción del impacto ambiental a lo largo del ciclo de vida                                   | AUTOMÁTICO    | 7           |
| 3 Grado de automatización de las citología líquidas  | NO AUTOMÁTICO | 30          |
| 4 Detección de los 14 genotipos: 16,18,31,33,35,39,45,51,52,56,58,59,66(posible) y 68 (probable) | NO AUTOMÁTICO | 10          |
| 5 Uso de reactivos   | NO AUTOMÁTICO | 6           |

(...)

#### **CRITERIOS NO AUTOMÁTICOS.**

#### **3. Grado de automatización de la solución del proceso. 30 puntos.**

##### **Ponderación.**

Se valorarán hasta con 30 puntos

Se valorará la eficiencia y eficacia de la solución, su adaptación a la organización y flujos de trabajo del laboratorio y la simplificación de los procesos. Capacidad de los equipos para realizar el procesamiento completo integrado desde el inicio al final del proceso (las fases preanalítica y analítica)

##### **Acreditación**

La empresa solicitante aportará fichas técnicas y memoria descriptiva del procesamiento completo de las muestras, desde la preparación hasta la disponibilidad de los resultados (preanalítica y analítica) y las ventajas de la solución presentada por la empresa solicitante.

#### **4. Detección individual de los 14 genotipos: 16,18, 31, 33, 35, 39, 45, 51, 52, 56, 58, 59, 66 (posible) y 68 (probable) 10 puntos**

##### **Ponderación.**



Se valorarán hasta con 10 puntos la obtención de los genotipos, 14 16,18, 31, 33, 35, 39, 45,.51, 52, 56, 58, 59, 66 (posible) y 68 (probable)de forma individualizada.

#### **Acreditación**

Para la evaluación de este criterio el licitador deberá presentar en su oferta, memoria en la que se describa el proceso de detección e identificación de los genotipos descritos. Para la elaboración de la memoria se tendrán en cuenta estos aspectos:

⌚ Los genotipos de VPH serán identificados por procedimientos que garanticen la calidad del resultado mediante métodos moleculares basados en sistemas de PCR en tiempo real que incluyan identificación por sondas, temperaturas de meelting y/o secuenciación en una sola prueba. Puede permitir la cuantificación absoluta o relativa de las cargas virales de cada genotipo y métodos de subtipado, especialmente del genotipo 16.

⌚ Informe que detalle la eficacia de la prueba basada en la sensibilidad, especificidad, precisión y reproductibilidad de la técnica.

#### **5. Uso de reactivos. 6 puntos**

##### **Ponderación.**

Se valorarán hasta con 6 puntos la facilidad de uso y conservación de reactivos para la detección de los genotipos de HPV (AR) descritos.

##### **Acreditación**

La empresa solicitante deberá presentar la ficha técnica de los reactivos ofertados”

a) En primer lugar, la recurrente denuncia la falta de justificación en el expediente de los criterios de adjudicación.

Al respecto, conviene indicar que el artículo 116.c de la LCSP prevé, por lo que aquí nos interesa lo siguiente:

*“En el expediente se justificará adecuadamente: (...) c) Los criterios de solvencia técnica o profesional, y económica y financiera, y los criterios que se tendrán en consideración para adjudicar el contrato, así como las condiciones especiales de ejecución del mismo. (...)”*

La finalidad del precepto, en cuanto a la justificación de los criterios de adjudicación, es que, respetando el ámbito de discrecionalidad del que goza el órgano de contratación en su establecimiento, el mismo no se desvíe de la consecución del objetivo dirigido a la adjudicación de la oferta más ventajosa para los interés públicos y necesidades que pretenden cubrirse con el contrato (artículo 28 de la LCSP), estableciendo criterios que permitan seleccionar la oferta que mejor responda a tales necesidades mediante su adecuada vinculación al objeto contractual en los términos que recoge el artículo 145.6 de la LCSP “*Se considerará que un criterio de adjudicación está vinculado al objeto del contrato cuando se refiera o integre las prestaciones que deban realizarse en virtud de dicho contrato, en cualquiera de sus aspectos y en cualquier etapa de su ciclo de vida (...)*”. Asimismo, otra finalidad es que los licitadores conozcan, antes de la elaboración y presentación de sus ofertas, las razones que motivan la elección del criterio y el fin que persigue el órgano de contratación con su establecimiento.

Sobre esta cuestión, ya se ha pronunciado este Tribunal en su Resolución 366/2020, de 29 de octubre, donde -remitiéndonos a otra anterior- señalábamos lo siguiente:

*“Por tanto, queda claro que los órganos de contratación deben justificar adecuadamente en el expediente los criterios que se tendrán en consideración para adjudicar el contrato y tendrán que hacerlo, bien en la memoria justificativa -documento adecuado para efectuarlo como señala el Informe 108/2018 de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado a que alude el propio*



órgano de contratación y que en esencia es el que demanda una correcta interpretación de los artículos 63.3 y 116.4 de la LCSP pues con ello se facilita la publicidad en el perfil de todos esos extremos a justificar-, bien en los propios pliegos.

Como señalamos en nuestra Resolución 229/2020, de 2 de julio, < (...) el artículo 116.4. de la LCSP exige, como se ha visto, una “adecuada justificación” de determinados extremos del procedimiento de licitación, entre los que se encuentran los criterios que se tendrán en consideración para adjudicar el contrato. Es decir, no bastaría con que se exprese en la memoria justificativa una justificación, sino que ésta ha de ser adecuada, lo que exige un plus de concreción.

De esta manera, no cabe considerar que nos encontramos ante un mero requisito formal, cuyo desconocimiento carece de relevancia, sino que el cumplimiento de la exigencia de la adecuada justificación de los distintos extremos que establece el precepto es fundamental, constituyendo una contrapartida a la libertad de configuración del contrato de la que dispone el órgano de contratación. En este sentido, aparte de la elección de los criterios de adjudicación, el artículo 116.4 de la LCSP exige justificar adecuadamente la elección del procedimiento de licitación, la clasificación que se exija, los criterios de solvencia técnica o profesional, económica y financiera; el valor estimado, la necesidad de la Administración a la que se pretende dar satisfacción, y su relación con el objeto del contrato, que deberá ser directa, clara y proporcional, así como la decisión de no dividir el objeto del contrato en lotes, en su caso.

Como puede apreciarse se trata de justificar la determinación de los elementos fundamentales que conforman el diseño del procedimiento de licitación, justificación, que permitirá a los licitadores poder apreciar si la elección realizada cumple las distintas prescripciones de la LCSP en relación con cada uno de dichos elementos; en el caso que nos ocupa, poder apreciar que los criterios de adjudicación cumplen las exigencias del artículo 145 relativo a los requisitos y clases de criterios de adjudicación del contrato. Por ello, el artículo 63 de la LCSP, que regula el perfil de contratante, como instrumento al servicio de la transparencia (principio que es uno de los fines de la regulación de la LCSP de acuerdo con su artículo 1), establece en la letra a) de su apartado 3 la obligación de publicar la memoria justificativa en dicho perfil.

(...) La importancia del debido cumplimiento del artículo 116.4, ha sido destacada por los órganos competentes para la resolución del recurso especial. Así, el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales en su Resolución 1350/2019, de 25 de noviembre, referida precisamente al empleo de certificados de calidad de gestión, medioambientales y de seguridad y salud en el trabajo como criterios de adjudicación en un contrato de servicios de vigilancia y seguridad, señaló:

“Por otro lado, el artículo 116.4 de la LCSP exige que en el expediente se justifiquen entre otros aspectos los criterios que serán tenidos en cuenta para la adjudicación del contrato, respondiendo así a la exigencia general del derecho administrativo de motivar todo acto discrecional. En la memoria justificativa que se incluye en el expediente, simplemente se describen los criterios de adjudicación empleados, pero no se llega a justificar su ajuste a la legalidad contractual, particularmente a las exigencias del artículo 145 de la LCSP.

Tal y como indicamos en la Resolución 456 y 786/2019, el Tribunal carece de los conocimientos técnicos suficientes para resolver en qué medida los sistemas de calidad, gestión, medioambientales o de salud en el trabajo que tenga implantados la empresa incidirán en la prestación concreta que es objeto del contrato de servicios que se pretende contratar, pero esta justificación debería haber sido



*incluida en el expediente, tal y como resulta exigible en el artículo 116 de la LCSP. La falta de motivación del vínculo entre los citados sistemas y el objeto del contrato, por sí sola, produce la infracción de la norma, determinando la anulación del criterio de adjudicación conforme al artículo 40 de la LCSP. Además, no es posible apreciar la relación entre las prestaciones que tiene por objeto el contrato de vigilancia y la implantación de las medidas de gestión de calidad, ambientales y de salud y seguridad en el trabajo, por lo que se infringe el artículo 145 de la LCSP, llevando consigo la anulación del criterio de adjudicación definido en la cláusula 9.2.5 del PCAP, de acuerdo con el artículo 40 de la LCSP.”*

*Téngase en cuenta que esa motivación adecuada que debe contener la memoria justificativa es fundamental para que los interesados puedan apreciar en primera instancia el cumplimiento de la LCSP en los distintos aspectos cuya elección hay que justificar adecuadamente, y en el presente caso, de lo dispuesto en el artículo 145 para los criterios de adjudicación.*

*En este sentido, la necesidad de justificación adecuada ha de ser, con carácter general, previa a la licitación, de manera que no puede ser satisfecha mediante las justificaciones que el órgano de contratación ofrezca en su informe al recurso. Y ello porque, entre otros motivos, de admitirse esta posibilidad se habría privado a los licitadores, dada las particularidades del procedimiento de tramitación del recurso especial, caracterizado por su agilidad, de poder combatir la misma. Así lo hemos sostenido en nuestra Resolución 53/2020, de 14 de febrero.*

*Igualmente procedería traer a colación la Resolución 91/2019, de 3 de abril, del Tribunal Catalán de Contratos del Sector Público.*

*En consecuencia, visto el contenido de la memoria justificativa, se considera que no cumple lo dispuesto en el artículo 116.4, en cuanto no ofrece una justificación adecuada de la elección de los criterios de adjudicación, por lo que habría que estimar este motivo del recurso(...)>>”*

La memoria obrante en el expediente no contiene justificación sobre la elección de los criterios de adjudicación. No obstante, en el anexo I al CR, tal y como advierte en este sentido el informe del órgano al recurso, se establece lo siguiente:

#### **“JUSTIFICACIÓN DE LOS CRITERIOS DE ADJUDICACIÓN**

*“Para la valoración de las proposiciones y la determinación de la mejor oferta en relación con el coste y la eficacia se han incluido para cada uno de los Lotes tanto criterios automáticos referidos a criterios económicos, y a criterios medioambientales, así como criterios no automáticos referidos a diferentes aspectos de la calidad de solución aportada por los licitadores.*

*La idea principal no es otra que, cumpliendo los requisitos ampliamente definidos en el Pliego de Prescripciones Técnicas, y siguiendo el artículo 131.2 de la LCSP, donde se explicita que la mejor oferta no es necesariamente la más barata sino aquella que posee la mejor relación calidad-precio.*

*Para asegurar la adjudicación de la mejor solución en cada Lote según criterios calidad /precio es imprescindible evaluar una serie de aspectos técnicos, entre ellos aquellos criterios que dependen de un juicio de valor, ya que se considera que en esta contratación es fundamental la solución aportada por la empresa adjudicataria en la ejecución del contrato en lo que respecta tanto a la capacidad del equipamiento en el procesamiento integrado de las muestras, como la sencillez en el manejo de los reactivos, tanto aquellos que inciden en facilitar el flujo de trabajo*



*de los laboratorios, como aquellos que contribuyen a la transformación digital en el campo de la Anatomía Patológica.*

*Por otro lado, la sostenibilidad es un valor añadido en este sector y consideramos que se debe tener en cuenta a la hora de la toma de decisiones de compra. De este modo como criterio automático y en sintonía con la Política Ambiental del Servicio Andaluz de Salud, se han considerado criterios que inciden directamente en el impacto ambiental a lo largo de todo el ciclo de vida (desde la composición del reactivo hasta las características del efluente líquido vertido al final del proceso).*

*Finalmente, en cuanto al criterio económico, se valora mediante la fórmula del precio con una asignación lineal de puntos para las diferentes ofertas presentadas, de tal forma que dicha linealidad se establece entre la oferta de menor precio, que obtendría la totalidad de los puntos, y el precio correspondiente al precio unitario de licitación, que obtendría, en caso de presentarse esta oferta, cero puntos. Esta linealidad implica que una oferta que mejore a otra en un tanto por ciento dentro del rango de precios de las ofertas recibirá, en puntos, una valoración mejor que otra oferta con el mismo tanto por ciento dentro del rango de puntuación”.*

Así, conforme a la doctrina que mantiene este Tribunal, la justificación de los criterios de adjudicación exige motivar tanto las circunstancias igualmente determinantes para la citada selección como las relativas a la ponderación asignada, es decir, por qué un determinado criterio es digno de mayor puntuación que el resto o por qué se atribuye una concreta puntuación a un determinado criterio o criterios. No es que en todos los casos haya que proceder de una determinada manera para justificar la elección, pero sí debe de quedar constancia en el expediente de por qué los criterios elegidos y, en su caso, su ponderación se considera relevantes por el órgano de contratación para conseguir la oferta que mejor satisfaga los fines públicos perseguidos con el contrato.

Ahora bien, no puede acogerse la alegación excesivamente formalista de la recurrente que plantea, tal y como hemos indicado en la exposición de los motivos de impugnación, que el PCAP no es el documento idóneo para albergar, en su caso, la justificación de los criterios de adjudicación. En este sentido, conviene recordar que los pliegos forman parte también del expediente de contratación, siendo lo relevante que la justificación sea previa y se haga pública a través del perfil, objetivos que se alcanzan tanto si se incorpora a la memoria justificativa como a los pliegos.

En el supuesto que examinamos, si bien no es posible apreciar una ausencia absoluta de justificación, sí falta en el expediente una adecuada justificación de la elección de los criterios, lo que supone una infracción de lo dispuesto en el artículo 116.4 de la LCSP, por lo que procede acoger la tesis de la recurrente sin que pueda darse por sobreentendida aquella justificación por tratarse de “criterios abiertos” por la multiplicidad de soluciones que el mercado ofrece, como argumenta el órgano de contratación.

b) La siguiente cuestión controvertida -respecto de los criterios de adjudicación- se circunscribe a determinar si infringen lo establecido en el artículo 145.5 de la LCSP, ante la falta de concreción y extremada amplitud, denunciada en el recurso y, por ende, si otorgan al órgano de contratación un ámbito de decisión ilimitada en la valoración de las proposiciones.

En el examen de este alegato, hemos de partir de la reiterada doctrina de este Tribunal sobre los requisitos que deben cumplir los criterios de adjudicación y, en particular, los sujetos a juicio de valor; sin olvidar que el legislador español ha positivizado estas exigencias en el texto legal de la LCSP con un mayor rigor y detalle que en el derogado, consciente de la necesidad de enmarcar desde un principio el ámbito de discrecionalidad del órgano de contratación en la fase de valoración de las ofertas.



Así, el artículo 145.5 apartados b) y c) de la LCSP dispone que los criterios de adjudicación:

*“b) Deberán ser formulados de manera objetiva, con pleno respeto a los principios de igualdad, no discriminación, transparencia y proporcionalidad, y no conferirán al órgano de contratación una libertad de decisión ilimitada.*

*c) Deberán garantizar la posibilidad de que las ofertas sean evaluadas en condiciones de competencia efectiva e irán acompañados de especificaciones que permitan comprobar de manera efectiva la información facilitada por los licitadores con el fin de evaluar la medida en que las ofertas cumplen los criterios de adjudicación. En caso de duda, deberá comprobarse de manera efectiva la exactitud de la información y las pruebas facilitadas por los licitadores”.*

Esta previsión incorpora el contenido del artículo 67.4 de la Directiva 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014, y está en sintonía con la reiterada doctrina de los distintos Órganos de resolución de recursos contractuales, conforme a la cual la objetividad e imparcialidad en la valoración de las ofertas y el respeto al principio de igualdad de trato entre licitadores exigen que los criterios de adjudicación cuantificables mediante un juicio de valor precisen y detallen los aspectos sujetos a evaluación y las pautas necesarias para su ponderación; de modo que, suponiendo dichos criterios un margen de discrecionalidad técnica para el órgano evaluador de las ofertas, no pueden otorgar al mismo una libertad de decisión ilimitada, debiendo favorecer la igualdad y transparencia en la presentación y posterior valoración de las ofertas. Este Tribunal se ha venido manifestando en el sentido expuesto bajo la vigencia del texto legal anterior y con la nueva LCSP. Así, en las Resoluciones 354/2019, de 24 de octubre, 192/2019, de 13 de junio, 199/2019, de 25 de junio, 8/2020, de 16 de enero, 84/2020, de 5 de marzo y 366/2020, de 29 de octubre, entre otras muchas.

Queda claro, pues, que todo criterio de adjudicación sujeto a juicio de valor debe precisar los aspectos evaluables y las pautas de ponderación de estos, más aún si la puntuación asignada a aquellos es elevada, pues se trata en definitiva de conciliar la discrecionalidad técnica en la valoración de las proposiciones con el conocimiento por parte de los licitadores, a la hora de preparar sus ofertas, de qué elementos se tomarán en consideración y cómo se ponderarán.

En el supuesto examinado, a efectos sistemáticos, dividiremos en distintos apartados el examen de las cuestiones planteadas respecto de los criterios de adjudicación:

**1.** El criterio número 3 -de los lotes 2, y 3 ponderado con hasta 30 puntos- establece que se valorará *“la eficiencia y eficacia de la solución, su adaptación a la organización y flujos de trabajo del laboratorio y la simplificación de los procesos. Capacidad de los equipos para realizar el procesamiento completo integrado desde el inicio al final del proceso (las fases preanalítica y analítica)”*. Por lo que respecta al lote 1 dicho criterio, ponderado con 18 puntos hace referencia al grado de automatización de las citologías líquidas estableciendo que: *“Se valorarán con hasta 18 puntos la posibilidad de realización de las citologías ginecológicas automatizada, desde la colocación del vial a la transferencia de las células portaobjetos hasta su tinción”*.

Pues bien, el citado criterio, si bien contempla, de manera genérica los aspectos que serán evaluados, nada indica sobre las pautas de ponderación ni prevé una escala de calificaciones que distribuya los puntos de más a menos, ni los elementos que se tendrán en cuenta.

Así las cosas, cabe apreciar la denunciada infracción del artículo 145.5 b) de la LCSP en la medida que el criterio cuestionado confiere al órgano de contratación un ámbito de decisión excesivo para emitir su juicio técnico, sin que quepa admitir la alegación genérica del órgano de contratación que justifica la amplitud de los criterios por la variedad de soluciones existentes en el mercado, y la necesidad de adaptar los criterios a aquellas.



Entendemos que precisamente por ello, la exigencia de concreción era mayor, al menos, respecto de aquellos aspectos para tener en cuenta en orden a la distribución o ponderación de la puntuación, máxime cuando en los lotes 2 y 3 la puntuación del criterio no es nada desdeñable (30 puntos).

Lo mismo cabe advertir respecto del criterio de adjudicación 4 del lote 1 -que valora con hasta 18 puntos “*la idoneidad de la morfología y la gama cromática de los extendidos celulares teñidos*”- puesto que, si bien el criterio detalla los dos aspectos a valorar, no establece ninguna regla de ponderación que permita enmarcar el grado de discrecionalidad técnica del órgano.

El informe al recurso justifica la inclusión del criterio explicando que la evaluación de los extendidos celulares en el contexto del estudio citológico requiere la evaluación de las características celulares de las muestras, y señala que, del examen de la documentación aportada, se podrá deducir la mejor idoneidad con su ponderación correspondiente, añadiendo que la justificación radica en conocer en profundidad los aspectos técnicos relevantes de la solución propuesta.

Sin perjuicio de que dicha justificación debiera, en todo caso, haberse incorporado al expediente, lo cierto es que no refuta la denunciada indeterminación del criterio y sobre todo, la ausencia de reglas de ponderación que permitan enmarcar el ámbito de discrecionalidad del órgano -que no puede ser absoluto- por lo que debe estar correctamente delimitado en unos aspectos de valoración previamente definidos y en unas reglas que sirvan de pauta y límite al mismo tiempo para la ponderación o puntuación de las ofertas.

Cuestiona la recurrente, asimismo, la amplitud del criterio de adjudicación 5 del lote 1 “*Grado de implantación en los laboratorios de Anatomía Patológica en España*” ponderado con hasta 10 puntos, lo que, en su opinión, otorga un margen ilimitado al órgano de contratación lesionando los principios de no discriminación, transparencia y proporcionalidad.

El informe al recurso defiende la justificación de la inclusión de tal criterio alegando que el grado de implantación de una solución técnica es indicativa de la efectividad de esta, y que con dicho criterio se intenta evaluar su uso en la práctica clínica real y a gran escala.

Pues bien, aun sin prejuzgar la vinculación del criterio al objeto del contrato, al no haber sido cuestionado este extremo por la recurrente (ya que solamente plantea la indeterminación del criterio), debemos darle la razón ya que, efectivamente, la descripción del criterio es amplia y carece de pautas de ponderación lo que impide conocer a priori cómo se va a valorar el grado de implantación; qué aspectos se van a tomar en consideración, así como la escala o ponderación de los 10 puntos con los que se puntúa dicho criterio.

Idéntica conclusión hemos de alcanzar respecto del criterio 5 (lotes 2 y 3) “*Uso de reactivos*” ponderado con hasta 6 puntos donde el criterio solamente alude a que “*se valorarán la facilidad de uso y conservación de reactivos para la detección de HPV (AR)*” “sin incorporar ninguna pauta o regla de ponderación por lo que consideramos que se infringe lo dispuesto en el artículo 145.5 b) de la LCSP.

**2.** El criterio de adjudicación automático 2. “*Reducción del impacto ambiental a lo largo del ciclo de vida*” -que se valora en los lotes 1, 2 y 3- es cuestionado por la recurrente al entender que (i) la justificación es ambigua, generalista e imprecisa, y, además, (ii) que no está vinculado con el objeto del contrato -en lo que respecta a la valoración del compromiso del licitador para la gestión de los residuos- manifestando, al respecto, que aquel se refiere a la gestión a cargo del adjudicatario de todos los residuos líquidos (vertidos) que sean “no permitidos” lo que se aparta de las concretas prestaciones que forman parte del objeto contractual.



El informe del órgano al recurso defiende la suficiencia de la justificación del criterio con fundamento en las referencias legales que invoca en aquel, así como en síntesis, en la política ambiental del Servicio Andaluz de Salud; y justifica la vinculación al objeto del contrato por considerar que el criterio está irremediamente relacionado con una de las fases del ciclo de vida del contrato (los efluentes o vertidos generados directamente como consecuencia del uso del reactivo y el equipo analizador) con la finalidad de disminuir el impacto ambiental derivado de la realización de las determinaciones.

Pues bien, hemos de acudir a la memoria del expediente en la que el criterio controvertido aparece justificado del modo siguiente:

*“Por otro lado, la sostenibilidad es un valor añadido en este sector y consideramos que se debe tener en cuenta a la hora de la toma de decisiones de compra. De este modo como criterio automático y en sintonía con la Política Ambiental del Servicio Andaluz de Salud, se han considerado criterios que inciden directamente en el impacto ambiental a lo largo de todo el ciclo de vida (desde la composición del reactivo hasta las características del efluente líquido vertido al final del proceso)”*

Respecto de la redacción del criterio de adjudicación en el anexo I del CR, anteriormente transcrita, nos remitimos a aquella para evitar reiteraciones innecesarias.

Este Tribunal viene considerando que, para que sea válido un criterio de adjudicación es necesario que sea objetivo (por recaer sobre el objeto a valorar y depender de factores comprobables apreciables) y que permita evaluar el rendimiento de cada oferta respecto del objeto del contrato definido en los pliegos, para de ese modo obtener la prestación que mejor responda a las necesidades del órgano de contratación.

En definitiva, hemos señalado, siguiendo dicha línea argumental (v.g. Resolución 412/2020, de 26 de noviembre) que:

- Un criterio de adjudicación solo será admisible si cumple la condición establecida en la Directiva 2014/14 de permitir valorar las ofertas en términos de rendimiento del contrato -de la obra, el suministro o el servicio- tal y como es definido en las especificaciones técnicas, es decir, si puede afectar de manera significativa a la ejecución de aquel.

-Un criterio de adjudicación cumple el requisito de vinculación al objeto del contrato si se refiere, bien directamente a las prestaciones en sí mismas objeto del contrato (la obra, el suministro o el servicio), bien a través de los factores que intervienen en alguno de los procesos indicados de sus ciclos de vida, sin olvidar en este último caso que el criterio debe incidir en el rendimiento del contrato afectando significativamente a su ejecución.

Como ya señalamos en nuestra Resolución 412/2020, de 26 de noviembre, la vinculación ha de producirse de manera objetiva y depender de factores comprobables y apreciables. No puede basarse en hipótesis más o menos probables que no garantizan de un modo objetivo y continuado una mejora constatable en la realización de la prestación.

La clave de la vinculación del criterio al objeto está, pues, en que el mismo incida en la actividad a desplegar en la ejecución del contrato y ello con independencia de que su repercusión o la ventaja que reporte no se manifieste “a priori” en el momento de la licitación, sino “a posteriori” en el desarrollo de la prestación, pues precisamente es esto lo que ha querido el legislador al definir en el artículo 145.6 de la LCSP qué debe entenderse por vinculación.



El objeto del contrato que nos ocupa es, según se desprende, del apartado 5.1 del CR, y como ya hemos visto con anterioridad, el suministro de reactivos, material consumible, disponibilidad de uso y mantenimiento de equipo principal y auxiliar para las determinaciones analíticas en el Programa de Cribado Poblacional y su seguimiento del cáncer de cérvix en Andalucía.

A la vista de ello, hemos de dar la razón a la recurrente puesto que efectivamente, la justificación del criterio relacionada en términos generales con la sostenibilidad y con la sintonía de la política ambiental del Servicio Andaluz de Salud (sin que este Tribunal prejuzgue la importancia y trascendencia de la cuestión a la vista de la normativa que invoca en el informe al recurso) no motiva, de manera suficiente, la elección del criterio (dado el objeto contractual) ni permite calibrar la vinculación del criterio al objeto del contrato en los términos exigidos legalmente y conforme a la doctrina expuesta.

En este sentido, entendemos que no se justifica la razón en función de la cual la aportación de una declaración para el compromiso de la gestión a cargo del adjudicatario de todos los residuos líquidos (vertidos) que sean “no permitidos” va a redundar en un mejor rendimiento del contrato que afecte a su ejecución, de tal manera que permita valorar las ofertas en términos de rendimiento del suministro, el arrendamiento del equipo o el mantenimiento, que son las prestaciones que conforman el objeto contractual atendiendo a los pliegos.

**3.** Respecto del criterio de adjudicación 4 del lote 2, “*Detección de los genotipos 16,18 y otros de alto riesgo*” ponderado con hasta 10 puntos, la recurrente cuestiona básicamente la falta de justificación de la elección del criterio, por una parte, y por otra, esgrime que, a través de dicho criterio, se estaría premiando al licitador que esté ofertando en dicho lote la detección de los genotipos que en puridad son objeto del lote 3, desnaturalizándose con ello la propia configuración del objeto contractual, al dejar en la práctica vacío de contenido por esa vía el objeto del lote 3.

El órgano de contratación defiende con carácter general la justificación del criterio que radica (según indica en el informe) en la necesidad de conocer en profundidad los aspectos técnicos de la solución propuesta en relación con las especificaciones del lote 2. Aclara que el referido lote 2 incluye la detección molecular de VPH y defiende - como criterio valorable- la detección en el cribado de los genotipos 16 y 18 (que supone las tres cuartas partes de las infecciones por VPH). Al respecto, justifica que no se haya optado por una oferta integradora, sino que el lote 3 está justificado en la necesidad de genotipificar la infección por VPH, indicando que el número de determinaciones del lote 3 será muy inferior al lote 2 puesto que se trata de una población de cribado sana y que tiende a reducir el número de personas con la infección por la extensión de la cobertura vacunal.

Pues bien, el criterio de adjudicación controvertido tiene el siguiente tenor literal:

**“4. Detección de los genotipos 16 y 18 y otros de alto riesgo. 10 puntos**

**Ponderación.**

*Se valorarán hasta con 10 puntos la detección de los genotipos 16 y 18, de forma individualizada, y de otros genotipos de alto riesgo en un único paso.*

**Acreditación**

*Para la evaluación de este criterio el licitador deberá presentar en su oferta:*

- 🕒 *Ficha técnica del fabricante que indique los genotipos detectados y como se informan.*
- 🕒 *Informe que detalle la eficacia de la prueba basada en la sensibilidad, especificidad, precisión y reproductibilidad de la técnica”.*



El análisis de la cuestión a dirimir ha de partir de la configuración del objeto contractual de los lotes 2 y 3. Así, el primero de ellos tiene por objeto la detección del Virus de papiloma humano (AR) Detección ADN/ARN ( Ex.Cervix) y el lote 3 la detección del VPH (AR) genotipado (Ex.Cervix).

Si acudimos al pliego de prescripciones técnicas (PPT)regulador de la presente licitación, el apartado 1.1 “División en lotes” dispone lo siguiente:

#### **“1.1. DIVISIÓN EN LOTES**

*El expediente se distribuye en 3 lotes, ya que cada uno de los lotes incluye suministros con una finalidad distinta.*

##### **🕒 Lote 1. F60122 CITOLOGÍA LÍQUIDA GINECOLÓGICA**

*El lote se compone de equipos, reactivos para la realización de técnicas de citología ginecológica en medio líquido, así como los elementos de toma de muestra (cepillo) y conservación (viales) precisos para una adecuada recogida de la muestra.*

##### **🕒 Lote 2. F61153. VIRUS DEL PAPILOMA HUMANO (AR), DETECCIÓN ADN/ARN (EX. CERVIX)-**

*Test de cribado de VPH*

*El lote se compone de los equipos, reactivos y fungibles necesarios para la detección molecular del virus del VPH de alto riesgo para el programa de cribado poblacional de cáncer de cérvix.*

##### **🕒 Lote 3. A61340. VIRUS DEL PAPILOMA HUMANO (AR), GENOTIPADO (EX. CERVIX)-**

*Test de determinación de genotipos de VPH de alto riesgo.*

*El lote se compone de equipos, reactivos y fungibles necesarios para la detección molecular del genotipado de VPH de alto riesgo para el programa de cribado poblacional del cáncer de cérvix”.*

Según indica la recurrente, el criterio de adjudicación 4 del lote 2 -al valorar la posibilidad de detección de los genotipos 16 y 18 y otros de alto riesgo en un solo paso-, desprovee de contenido el objeto del lote 3 encubriendo en el fondo una oferta integradora.

El órgano de contratación defiende, en el informe del órgano al recurso, la procedencia del criterio controvertido justificándolo en que la detección de los genotipos 16 y 18 supone las tres cuartas partes de las infecciones lo cual se traduce en términos de eficiencia ya que el lote 3 exige identificar el genotipo en una proporción muy minoritaria de la población y teniendo en cuenta que la oferta de la técnica de cribado (lote 2) es tres veces inferior a la técnica de genotipo (lote 3).

Pues bien, sin prejuzgar este Tribunal la configuración del objeto contractual ni las razones esgrimidas por el órgano de contratación en términos economicistas, lo cierto es que ha de darse la razón a la recurrente respecto de la falta de justificación en el expediente de la elección del criterio, lo que impide apreciar la obligada vinculación al objeto del contrato en los términos que exige el artículo 145.5 de la Ley.

Así, en el informe, de forma genérica, el órgano de contratación se remite a la necesidad de conocer en profundidad los aspectos técnicos relevantes de la solución propuesta, pero lo cierto es que no se justifica ni la vinculación al objeto del contrato (no es admisible la obviedad de que el criterio lo cumple por conocer los aspectos técnicos relevantes de la solución propuesta en relación con las especificaciones del lote 2) ni tampoco se justifica que el criterio en cuestión cumpla el resto de los requisitos que exige el artículo 145.5 de la LCSP, entre ellos, que garantice la posibilidad de que las ofertas sean evaluadas en condiciones de competencia efectiva. Lo que se justifica en el informe es que con tal configuración (que en la práctica supondría ofertar la detección de los genotipos incluidos en el lote 3 con la oferta del lote 2) se produce un considerable ahorro ya que, según se indica, el número de determinaciones del lote 3 se asume que será muy inferior al del lote 2, razones estas válidas



para justificar, en su caso, la configuración del objeto contractual que se pretende, pero no la debida y obligada vinculación al objeto del contrato (lote 2) del criterio controvertido.

4. Finalmente, hemos de analizar la falta de justificación en el expediente del criterio de adjudicación 4 del lote 3, así como el carácter limitativo de la competencia que se denuncia en el recurso al ponderar la identificación de los genotipos a través del uso de procedimientos moleculares basados en sistemas de PCR en tiempo real, sin admitir otros sistemas existentes en el mercado equivalentes.

El referido criterio dispone:

*“Detección individual de los 14 genotipos: 16,18,31,33,35,39,45,51,52,56,58,59,66( posible) y 68 (probable)*

#### **Ponderación.**

*Se valorarán hasta con 10 puntos la obtención de los genotipos, 14 16,18, 31, 33, 35, 39, 45,.51, 52, 56, 58, 59, 66 ( posible) y 68 (probable)de forma individualizada.*

#### **Acreditación**

*Para la evaluación de este criterio el licitador deberá presentar en su oferta memoria en la que describa el proceso de detección e identificación de los genotipos descritos. Para la elaboración de la memoria se tendrán en cuenta estos aspectos:*

- *Los genotipos de VPH serán identificados por procedimientos que garanticen la calidad del resultado mediante métodos moleculares basados en sistemas de PCR en tiempo real que incluyan identificación por sondas, temperaturas de melting y/o secuenciación en una sola prueba. Puede permitir la cuantificación absoluta o relativa de las cargas virales de cada genotipo y métodos de subtipo, especialmente del genotipo 16.*
- *Informe que detalle la eficacia de la prueba basada en la sensibilidad, especificidad, precisión y reproductibilidad de la técnica”*

Por lo que respecta a la falta de justificación de la elección del criterio hemos de acudir a las consideraciones que anteriormente acabamos de efectuar, con relación al criterio de adjudicación 4 del lote 2. Así, entendemos que, si la finalidad del lote 3 es la determinación de genotipos de VPH de alto riesgo, difícilmente se atisba, ante la ausencia de justificación concreta en el expediente, cuáles sean los motivos o razones que han determinado la elección del referido criterio que, a su vez, como señala la recurrente, configura el objeto propiamente dicho del lote 3.

Por lo que respecta al posible carácter restrictivo para la concurrencia de la exigencia de procedimientos basados en sistemas de PCR en tiempo real -que el criterio controvertido exige en orden a la acreditación- (que es el otro extremo que denuncia la recurrente) el informe del órgano lo niega indicando que el PPT no obliga a usar dicha técnica, pues se indica PCR o similar, y que la finalidad de establecer este tipo de soluciones es la acomodación a la estrategia del Servicio Andaluz de Salud de prevención del cáncer de cérvix, sin que ello signifique que se excluyan otras técnicas por lo que no se restringe la competencia.

Pues bien, respecto de las necesidades de equipamiento del lote 3 se indica lo siguiente en el PPT:

#### **“Lote 3. A61340. VIRUS DEL PAPILOMA HUMANO (AR), GENOTIPADO (EX. CERVIX)**

*Test de determinación de genotipos de VPH de alto riesgo.*

*Reactivos:*



⌚ La técnica ofertada debe ser capaz de detectar de forma individual el máximo número de genotipos oncogénicos de VPH declarados por el IARC (Agencia internacional para la investigación del cáncer).

⌚ La técnica debe incluir un control interno de amplificación y de adecuación de la muestra.

⌚ Garantizar la participación en un control de calidad externo de reconocido prestigio (QCMD y/o OMS) con renovación anual “(el subrayado es nuestro)

Efectivamente, el PPT respecto del lote 3, no exige el sistema de PCR, sino que admite cualquier técnica ofertada que sea capaz de detectar el máximo número de genotipos oncogénicos. Por otra parte, y como señala la recurrente, esta exigencia tampoco está contemplada en el lote 2 que admite para la valoración del criterio otros sistemas. En concreto, en el lote 2, en orden a la acreditación, se indica solamente la ficha técnica del fabricante que indique los genotipos detectados y cómo se informan, así como el informe que detalle la eficacia de la prueba basada en la sensibilidad, especificidad, precisión y reproducibilidad de la técnica. Sin embargo, el criterio controvertido del lote 3 específicamente exige procedimientos que garanticen la calidad del resultado mediante métodos moleculares basados en sistemas de PCR en tiempo real.

El órgano de contratación alude a razones de acomodo o conveniencia a la estrategia del SAS, así como incide en que, por el peso o ponderación del criterio, no cabría apreciar la limitación de la concurrencia. Asimismo, alega que se admite PCR o cualquier otra técnica.

Pues bien, dicho extremo no se infiere del tenor literal del criterio, por lo que si esa fue la intención del órgano de contratación debería haberse claramente explicitado la posibilidad de sistemas de PCR o cualquier otro. Por otro lado, las razones esgrimidas, alusivas a la conveniencia o acomodo a la estrategia del SAS no pueden admitirse, por el posible impacto en la concurrencia de una exigencia que va más allá de lo que exige el PPT. Finalmente, tampoco considera este Tribunal insignificante o nada desdeñable una ponderación de 10 puntos sobre el total, que es el argumento que en última instancia ofrece el órgano de contratación en orden a defender la inexistencia de restricción de la competencia efectiva.

En consecuencia, procede la estimación del motivo en los términos analizados, y, por ende, del recurso interpuesto.

#### **SÉPTIMO. Efectos de la estimación del recurso interpuesto.**

La corrección de las infracciones cometidas y analizadas en los fundamentos de derecho quinto y sexto, en los términos analizados conlleva la anulación de los pliegos que rigen la licitación, incluidos los demás actos del expediente de contratación relacionados con su aprobación, debiendo convocarse, en su caso, una nueva licitación.

Por lo expuesto, vistos los preceptos legales de aplicación, este Tribunal

### **ACUERDA**

**PRIMERO.** Estimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad **VITRO, S.A** contra los pliegos y demás documentación contractual que rigen el procedimiento de adjudicación del «Acuerdo marco con una única empresa por lote para el suministro de reactivos, material consumible, disponibilidad de uso y mantenimiento del equipamiento principal y auxiliar para realizar las determinaciones analíticas en el Programa de cribado poblacional y su seguimiento del cáncer de cérvix en Andalucía» (Expediente CONTR 2024 0001217489) convocado por el Servicio Andaluz de Salud, agencia administrativa adscrita a la Consejería de



Salud y Consumo con los efectos que se determinan en el fundamento de derecho séptimo de la presente Resolución.

**SEGUNDO.** Acordar, de conformidad con lo estipulado en el artículo 57.3 de la LCSP, el levantamiento de la suspensión del procedimiento de adjudicación, adoptada por este Tribunal el 17 de enero de 2025.

**TERCERO.** De conformidad con lo establecido en el artículo 57.4 de la LCSP, el órgano de contratación deberá dar conocimiento a este Tribunal de las actuaciones adoptadas para dar cumplimiento a la presente resolución.

**NOTIFÍQUESE** la presente resolución a las personas interesadas en el procedimiento.

Esta resolución es definitiva en vía administrativa y contra la misma solo 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.

