EB 2026/018

Resolución 077/2026, de 29 de abril, de la Titular del Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de la Comunidad Autónoma de Euskadi / Euskal Autonomia Erkidegoko Kontratuen inguruko Errekurtsoen Administrazio Organoaren titularra, en relación con el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la empresa FRESENIUS KABI ESPAÑA, S.A.U. contra los pliegos del contrato "Adquisición de sistemas para infusión de fluidos vía parenteral para la OSI Debabarrena" (lote 1), tramitado por Osakidetza.

I.- ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO: Con fecha 2 de febrero de 2026 se interpuso en el registro del Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de la Comunidad Autónoma de Euskadi / Euskal Autonomia Erkidegoko Kontratuen inguruko Errekurtsoen Administrazio Organoa (en adelante, OARC / KEAO) un recurso especial en materia de contratación interpuesto por la empresa FRESENIUS KABI ESPAÑA, S.A.U. (en adelante, FRESENIUS) contra los pliegos del contrato "Adquisición de sistemas para infusión de fluidos vía parenteral para la OSI Debabarrena" (lote 1), tramitado por Osakidetza.

SEGUNDO: El día 3 de febrero se remitió el recurso al poder adjudicador y se le solicitaron el expediente y el informe al que se refiere el artículo 56.2 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (en adelante, LCSP). La citada documentación se recibió en el registro del OARC / KEAO el día 5 de febrero.

TERCERO: Con fecha 6 de febrero, la Titular del OARC / KEAO dictó la Resolución B-BN 005/2026, acordando la suspensión del procedimiento de adjudicación, sin afectar al plazo de presentación de ofertas.

CUARTO: No constan en el expediente interesados distintos del recurrente y el poder adjudicador.

II.- FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO: Representación y legitimación

Consta en el expediente la legitimación de la recurrente y la representación de quien actúa en su nombre.

SEGUNDO: Inclusión del contrato en el ámbito objetivo del recurso especial

Según el artículo 44.1 a) de la LCSP, son susceptibles de recurso especial en materia de contratación los contratos de suministros cuyo valor estimado supere los 100.000 euros.

TERCERO: Impugnabilidad del acto

Conforme al art. 44.2.a) de la LCSP son actos impugnables los anuncios de licitación, los pliegos y los documentos contractuales que establezcan las condiciones que deban regir la contratación.

CUARTO: Interposición del recurso en tiempo y forma

El recurso ha sido interpuesto en tiempo y forma.

QUINTO: **Régimen jurídico del poder adjudicador**

En cuanto al régimen jurídico aplicable, Osakidetza tiene la condición de poder adjudicador y, en concreto, de Administración Pública, según lo dispuesto en el artículo 3 LCSP.

SEXTO: Alegaciones del recurso

El recurso se basa en los argumentos que se resumen a continuación:

a) El lote nº1 integra equipamiento estándar con equipamiento TCI (anestesia) sin diferenciar unidades funcionales; concretamente, se agrupa equipamiento volumétrico estándar con equipamiento con tecnología/software TCI, que está asociado a usos exclusivamente anestésicos. Ello supone que se juntan en el mismo lote la perfusión generalista (necesidades estándar para múltiples áreas clínicas) y la perfusión altamente especializada (TCI), destinada a un contexto clínico concreto (anestesia), con requisitos funcionales y uso distintos. La recurrente afirma que, en la práctica, un módulo funcional específico (TCI) separable y aprovechable autónomamente, se vincula para su adquisición a un suministro generalista. Por esa razón, el TCI debería ser un lote distinto y separado. El órgano de contratación no justifica por qué se juntan ambos tipos de equipamiento en un solo lote, vulnerando la exigencia de motivación cuando no se divide el contrato en lotes o cuando se agregan prestaciones en un mismo lote con un efecto restrictivo.

b) La recurrente alega que el recurso se basa en una diferencia objetiva, como es que una bomba de jeringa ofrece una precisión casi doble que la de una bomba volumétrica, lo que la hace indispensable para fármacos anestésicos o de estrecho rango terapéutico. Ambas tecnologías no son intercambiables y su inclusión en el mismo lote distorsiona el procedimiento de adjudicación.

c) El software TCI es un componente clínicamente singular, diseñado exclusivamente para anestesia, administrando fármacos conforme a modelos farmacocinéticos validados. Su utilidad se circunscribe al ámbito anestésico y no aporta valor en áreas de hospitalización general o en entornos de perfusión convencional con bombas volumétricas estándar.

d) La configuración del lote expuesta en los anteriores epígrafes supone una barrera de entrada al procedimiento de adjudicación porque solo los operadores económicos que puedan aportar el conjunto completo (volumétricas, jeringa y TCI) pueden presentar una oferta al lote 1, lo que es una restricción artificial. Esta exclusión por “empaquetado” orienta la licitación a con un perfil tecnológico concreto, no por inseparabilidad derivada de la necesidad asistencial, sino por el modo de configurar el objeto del contrato.

e) FRESENIUS alega que la homogeneidad o la calidad no se garantizan por agrupar las prestaciones debatidas en un único lote, sino con prescripciones técnicas obligatorias, y que tampoco se justifican por la facilidad de coordinación con un solo proveedor. Tampoco se justificaría la configuración elegida por sinergias económicas y, por el contrario, dicha configuración perjudica a empresas especializadas que podrían presentar mejores ofertas a cada una de las prestaciones. Se añade que las sinergias económicas o economías de escala no serían causa válida para justificar la no división, y que obligar a ofertar la totalidad puede excluir empresas especializadas que podrían presentar ofertas más ventajosas para la parte correspondiente.

f) El escrito propone dos alternativas para subsanar el Pliego de Prescripciones Técnicas (PPT).

(i) Crear un lote independiente TCI que incluya las 7 bombas volumétricas con TCI y las 6 bombas de jeringa con TCI.

(ii) Subsidiariamente, mantener el Lote nº 1, pero permitir expresamente la equivalencia para las 13 unidades TCI, aceptando TCI volumétrica y/o TCI de jeringa, evitando un "pack" tecnológico cerrado.

g) Finalmente, se solicita que se ordene la modificación del PPT en los términos expresados en el apartado f) anterior, con la consiguiente retroacción de actuaciones y reajuste de plazos.

SÉPTIMO: <u>Alegaciones del poder adjudicador</u>

Osakidetza se opone al recurso con los siguientes argumentos:

a) El núcleo del Lote 1 es el suministro de fungibles, mientras que la cesión de bombas se presenta como prestación accesoria ligada al consumo, junto con el mantenimiento integral, la sustitución por avería, y la formación de usuarios.

b) El Lote 1 no es una suma arbitraria de prestaciones, sino un conjunto integrado de "sistemas de infusión (fungibles) + equipamiento imprescindible". La exigencia de un número acotado de bombas con TIVA/TCI responde a necesidades clínicas concretas (quirófano y entorno anestésico). El TCI se describe como una funcionalidad requerida solo en un subconjunto del paquete y que no altera el objeto principal del lote, que es asegurar la disponibilidad homogénea de sistemas y equipos de infusión.

c) La tecnología TCI no es exclusiva de un único fabricante y existe más de una empresa en el mercado que comercializa bombas con TCI, por lo que habría concurrencia real y efectiva. El hecho de que algunos operadores no dispongan de TCI no convierte automáticamente el diseño del lote en restrictivo si la exigencia es proporcionada a la necesidad y existe dicha competencia efectiva.

d) El interés económico de la licitación depende sobre todo del volumen de fungible, mientras que el equipamiento se aporta en cesión. Por ello, dividir el

lote 1 para aislar las 7 bombas volumétricas con TCI podría generar un lote poco atractivo económicamente, con el riesgo de su encarecimiento o de que quedara desierto.

e) Fragmentar el lote 1 llevaría a gestionar fungibles y equipos de distintas casas comerciales, y el uso de bombas de diferentes fabricantes incrementaría el riesgo de error humano por diferencias en los interfaces, alarmas y protocolos de programación, especialmente en entornos críticos. Además, supondría más necesidades de formación del personal, y más complejidad del mantenimiento técnico y de la gestión del software.

f) Osakidetza invoca el amplio margen de discrecionalidad, dentro de los límites establecidos en los artículos 28 y 99 LCSP y el artículo 46 y el Considerando 78 de la Directiva 2014/24/UE.

OCTAVO: Apreciaciones del OARC / KEAO

En resumen, el recurso se basa en la alegación de que el poder adjudicador ha realizado una agrupación de prestaciones en el lote 1 que limita el acceso al contrato y que no está justificada por la funcionalidad de su objeto. El contenido relevante de los pliegos impugnados es el siguiente:

PLIEGO DE CLÁUSULAS ADMINISTRATIVAS PARTICULARES

…

3.- PRESUPUESTO BASE DE LICITACIÓN

…

El importe total está desglosado en los siguientes importes por lote:

LOTE Nº 1-SISTEMAS PARA INFUSIÓN DE FLUIDOS CON BOMBA DE PERFUSIÓN VOLUMÉTRICA Y BOMBAS DE PERFUSIÓN CON JERINGA				
LOTE	MATERIAL	CONSUMO ESTIMADO PARA 2 AÑOS DE CONTRATO	PRECIO UNITARIO (Sin IVA)	PRESUPUESTO LICITACION PARA 2 AÑOS
1	LINEA TRANSFUSION PARA BOMBA VOLUMETRICA	3.500	7,5€	26.250,00€
	SISTEMA INFUSION FLUIDOS VIA PARENTAL BOMBA PERFUSION VOLUMETRICA	6.800	5,5€	37.400,00€
	JERINGA PARA BOMBA PERFUSION TRANSPARENTE 50ML	480	1,8€	864,00€
	ALARGADERA INFUSION INTRAVENOSA BAJA ABSORCION PARA BOMBA JERINGA 1MMX200CM	880	3,6€	3.168,00€
TOTAL, LOTE 1 PARA LOS DOS AÑOS DE DURACIÓN INICIAL DEL CONTRATO				**67.682,00€**

…)

PRESKRIPZIO TEKNIKOEN PLEGUA DEBABARRENA ESIRAKO FLUIDOEN INFUSIO PARENTERALERAKO SISTEMAK EROSTEA / PLIEGO DE PRESCRIPCIONES TÉCNICAS PARTICULARES PARA LA ADQUISICIÓN DE SISTEMAS PARA INFUSIÓN DE FLUIDOS VÍA PARENTERAL PARA LA OSI DEBABARRENA.

LOTE Nº 1 - SISTEMAS PARA INFUSIÓN DE FLUIDOS CON BOMBA DE PERFUSIÓN VOLUMÉTRICA Y BOMBAS DE PERFUSIÓN CON JERINGA
1.2 CARACTERÍSTICAS TÉCNICAS GENERALES DE LOS SISTEMAS DE ADMINISTRACIÓN DE FLUIDOS: Los fungibles para la infusión de fluidos por vía parenteral, con bomba de perfusión volumétrica y de jeringa, deben ser:

- Sin látex.
- Libre de EDHP.
- De presión, no por gravedad
- Alargaderas: Transparentes y opacas
- Jeringa: De polipropileno.
- Con sistema de purgado manual y con bomba.
- Conexiones estándar luer-lock.
- Instrucciones en castellano.
- Envase individual estéril

1.3 CARACTERÍSTICAS TÉCNICAS ESPECÍFICAS DE LOS SISTEMAS PARA INFUSIÓN DE FLUIDOS VÍA PARENTERAL CON BOMBA DE PERFUSIÓN VOLUMÉTRICA:

Compuesto, al menos, por:

- Punzón perforador para conectar a la bolsa, botella o frasco.
- Cámara de goteo con filtro de 15µ incorporado.
- Extremo distal con conexión a catéter luer-lock.
- Disponer de clamp de oclusión.
- Sistema anti flujo libre.
- Punzón con portal entrada de aire con tapón.
- Longitud mínima 250 cm.
- Disponibilidad de sistemas especiales: sangre, citostáticos, opacos.

1.4 CARACTERÍSTICAS TÉCNICAS ESPECÍFICAS DE LOS SISTEMAS PARA INFUSIÓN DE FLUIDOS VÍA PARENTERAL CON BOMBA DE PERFUSIÓN CON JERINGA:

- Jeringa de 3 cuerpos 50/60 cc.
- Conexión luer-lock concéntrico.
- Alargadera adaptable, terminación luer-lock.
- Longitud mínima 150 cm.
- Volumen interno menor de 2 ml.

…

4.- PUESTA A DISPOSICIÓN E INSTALACIÓN DEL EQUIPAMIENTO NECESARIO

…

LOTE Nº 1 - SISTEMAS PARA INFUSIÓN DE FLUIDOS: BOMBAS EN CESIÓN ASOCIADAS AL FUNGIBLE LOTE 1	
TIPO DE BOMBA	**CANTIDAD**
BOMBAS VOLUMÉTRICAS SIN JERINGA	57
BOMBAS VOLUMÉTRICAS SIN JERINGA CON SISTEMA TCI	7
BOMBAS VOLUMÉTRICAS DE JERINGA CON SISTEMA TCI	6

LOTE Nº 1 - SISTEMAS PARA INFUSIÓN DE FLUIDOS: BOMBAS Y CARACTERÍSTICAS

La empresa adjudicataria del lote 1 deberá poner a disposición de la OSI Debabarrena las bombas de infusión arriba indicadas. Las bombas cedidas deberán cumplir las siguientes características.

1. CARACTERÍSTICAS TÉCNICAS DE LAS BOMBAS DE PERFUSIÓN:

1.1. CARACTERÍSTICAS TÉCNICAS GENERALES DE LAS BOMBAS DE PERFUSIÓN VOLUMÉTRICAS Y PERFUSIÓN CON JERINGA.

- Han de ser compatibles con los sistemas opaco y estándar transparente.
- Compatible con todo tipo de soluciones intravenosas.
- Posibilidad de apilar dos bombas o más en un mismo pie.
- Sistema de seguridad contra flujo libre.
- Controlada por microprocesador.
- Funcionamiento con conexión a red o batería (autonomía de 8h a una velocidad de infusión en un rango de 120- 130 ml/h).
- Batería independiente de cada bomba que asegure la continuidad de la infusión durante un transporte o en caso de fallo del suministro eléctrico.
- Información del estado de carga de la batería en todo momento.
- Sistema retro-bolo que elimine la presión existente en el momento de una alarma de oclusión.
- Alarmas visuales y sonoras de:

  - Oclusión del sistema.
  - Baja de batería.
  - Desconexión.
  - Avería de la bomba.
  - Volumen a infundir finalizado o de mantenimiento de vía abierta.
  - Recipiente vacío o aire en línea.
  - Aire en línea.

- Sistema de inspección continua (auto chequeo) para detectar anomalías en el funcionamiento, en el momento que se conecta.
- Posibilidad de silenciar de forma temporal el sonido acústico de las alarmas.
- Indicador de revisión preventiva.
- Software en español.
- Detección de jeringa/línea mal posicionada.
- Visualización constante de los parámetros de infusión.
- Programación de volumen a infundir.
- Historial de la infusión.
- Límites de presión de oclusión ajustables.
- Conexión informática para salida de datos, actualizaciones y mantenimiento.
- Posibilidad de modificación de flujos sin interrumpir el funcionamiento de la bomba.
- Posibilidad de utilizar protocolos de fármacos configurables.
- Posibilidad ajuste luminosidad pantalla (modo noche o ajustable a mínima luminosidad).
- Bloqueo funciones.

…)

A la vista de las alegaciones de los interesados, del contenido de los pliegos impugnados y del resto de la documentación que consta en el expediente, se exponen a continuación las apreciaciones del OARC / KEAO sobre la viabilidad del recurso.

a) Sobre la configuración del objeto del contrato y su división en lotes

En anteriores ocasiones (ver, por todas, la Resolución 89/2024 y el Considerando 78 de la Directiva 2014/24/UE), este OARC / KEAO ha establecido la discrecionalidad que asiste a los poderes adjudicadores para adoptar la decisión de dividir o no el contrato en lotes, si bien el artículo 99.3 LCSP establece la preferencia de la división por lotes siempre que la naturaleza o el objeto del contrato lo permitan, debiéndose justificar debidamente en el expediente la opción de no dividir. Si se adopta la decisión de dividir el contrato en lotes, la LCSP no requiere la motivación expresa en el expediente de la elección del criterio con el que se ha efectuado dicha división, para cuya

adopción órgano de contratación está igualmente amparado por una amplia discrecionalidad técnica, de modo que los licitadores no tienen derecho a exigir un criterio de división distinto del empleado por el poder adjudicador y que les sea más favorable. No obstante, el OARC / KEAO podría declarar la invalidez del diseño de la división en lotes adoptada por el poder adjudicador si constatara:

(i) La infracción del fondo reglado de la potestad discrecional descrita,

(ii) Que la configuración elegida es arbitraria porque no hay ninguna razón objetiva que la justifique y tiene como propósito perjudicar o beneficiar a ciertos licitadores, limitando la concurrencia, o

(iii) La infracción de alguno de los principios básicos de la contratación pública.

Aplicados estos parámetros de revisión al recurso, se observa lo siguiente:

1) La recurrente alega que el lote 1 incluye "unidades funcionales diferenciadas" (bombas de perfusión volumétrica por un lado y bombas de perfusión con jeringa por otro); en particular, las jeringas se vinculan a servicios como el quirófano, la UCI o la reanimación, en los que se necesita una perfusión muy precisa. Por su parte, el poder adjudicador no niega esta alegación y admite que las bombas con modo TIVA / TCI obedecen a necesidades clínicas concretas (como el quirófano y el entorno anestésico) y que el TCI responde a una funcionalidad requerida para un "subconjunto" del lote. Sin embargo, FRESENIUS sostiene que esta configuración del lote es restrictiva de la competencia y del acceso al contrato porque dificulta la presentación de una oferta a operadores económicos capacitados para proveer uno de los dos tipos de productos, pero no el otro. Por el contrario, Osakidetza entiende que no se desvirtúa el objeto principal del lote, que es asegurar la homogeneidad de los sistemas y equipos de infusión y que

hay otras razones económicas y organizativas que justifican el diseño del lote.

2) En primer lugar, debe indicarse que no cabe que FRESENIUS reproche a Osakidetza no haber motivado en el expediente las razones que apoyan la inclusión en el mismo lote de dos funcionalidades distintas. Como ya se ha señalado, el deber de justificación requerido por los artículos 99.3 y 116.4 g) de la LCSP (ver también el artículo 46.1 y el Considerando 78 de la Directiva 2014/24/UE) se circunscribe a la decisión de no dividir en lotes el objeto del contrato, y no se extiende a la opción de dividir ni al criterio utilizado para efectuar la división. Con más razón, no hay una obligación legal de justificar en el expediente por qué un concreto lote no se ha subdividido en dos lotes distintos. De hecho, el recurrente parece considerar que cada lote debe necesariamente obedecer a una única funcionalidad técnica específica, un requisito que la LCSP no exige.

3) A juicio de este Órgano, no consta en el expediente ningún indicio o acreditación de que la inclusión en el lote 1 de dos técnicas diferentes sea contraria a los principios básicos de la contratación pública ni de que se sobrepasen los límites de la discrecionalidad técnica que asiste al poder adjudicador para el diseño de los lotes del contrato. En especial, no consta que el contenido del lote 1 se haya concebido con la intención de perjudicar a algún operador económico o tipo de ellos. Tampoco consta (ni se alega) que se haya querido beneficiar a una única empresa mediante unas prescripciones técnicas que solo dicha empresa puede satisfacer, siendo significativo que, según informa el poder adjudicador, conste la presentación de dos ofertas al lote impugnado. Debe señalarse que no cabe apreciar ninguna infracción de los principios de competencia e igualdad de trato en contra de los operadores económicos cuyo “perfil tecnológico” se caracterice por una única técnica de las dos contempladas en el lote 1. Por el contrario, dicho perfil obedece a una decisión de la

política de producción o comercial de cada empresa, de cuyas consecuencias no se puede responsabilizar al poder adjudicador.

4) Finalmente, cabe señalar que, conforme a la jurisprudencia del TJUE (ver, por todas, la sentencia de 25 de octubre de 2018, asunto C-413/17, ECLI:EU:C:2018:865, apartado 42, y la jurisprudencia anterior en ella citada), el principio de proporcionalidad, esto es, el análisis de si legítima finalidad del contrato puede ser satisfecha a través de otra configuración del procedimiento de adjudicación, se aplica de forma particular en el sensible ámbito sanitario, pues la salud y la vida de las personas ocupan el primer puesto entre los bienes e intereses protegidos por el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, correspondiendo a los Estados miembros decidir qué nivel de protección de la salud pública pretenden asegurar y de qué manera debe alcanzarse ese nivel.

b) Conclusión

A la vista de lo expuesto en el apartado a) anterior, el recurso debe desestimarse íntegramente.

Por todo lo expuesto, de acuerdo con lo establecido en el artículo 46.1 de la LCSP y en la Disposición Adicional Octava de la Ley 5/2010, de 23 de diciembre, por la que se aprueban los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi para el ejercicio 2011, la Titular del Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de la Comunidad Autónoma de Euskadi:

RESUELVE

PRIMERO: Desestimar el recurso especial en materia de contratación pública interpuesto por la empresa FRESENIUS KABI ESPAÑA, S.A.U. contra los

pliegos del contrato “Adquisición de sistemas para infusión de fluidos vía parenteral para la OSI Debabarrena” (lote 1), tramitado por Osakidetza.

SEGUNDO: Notificar este acuerdo a todos los interesados en este procedimiento.

TERCERO: De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 57.3 LCSP, levantar la suspensión provisional del procedimiento.

CUARTO: Contra la presente resolución, ejecutiva en sus propios términos, solo cabe la interposición de recurso contencioso-administrativo (artículo 44.1 Ley 29/1998, de 13 de julio, de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, LJ) en el plazo de dos meses, a contar desde el día siguiente a la notificación de la misma (artículo 46. 1 LJ), ante el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco (artículo 10.1 k) LJ), de conformidad con el artículo 59.1 de la LCSP.

Vitoria-Gasteiz, 2026ko apirilaren 29a

Vitoria-Gasteiz, 29 de abril de 2026