



ADMINISTRACIÓN
DE JUSTICIA

**SECCION Nº 1 DE LA SALA DE LO
CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO DEL TRIBUNAL
SUPERIOR DE JUSTICIA DE ARAGON**

C/ Coso, 1, Zaragoza

Zaragoza

Teléfono: 976 208 351, 976 208 350

Email.:tribunalsuperiorcontenciosos1zaragoza@justicia.aragon.es

Modelo: MC021

Procedimiento Ordinario 0000210/2024 - 0

**SECCION Nº 1 DE LA SALA DE LO
CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO DEL TRIBUNAL
SUPERIOR DE JUSTICIA DE ARAGON**

Sección: A1

Proc.: **PROCEDIMIENTO ORDINARIO**

Nº: **0000210/2024**

NIG: 5029733320240000348

Pieza: Pieza de Medidas Cautelares - 01

Firmado por:
MILAGROS ALCÓN OMEDES,
JUAN CARLOS ZAPATA HIJAR,
JAVIER ALBAR GARCÍA,
JUAN JOSÉ CARBONERO REDONDO

Puede relacionarse telemáticamente con esta Admón.
a través de la sede electrónica (personas jurídicas)
<https://sedejudicial.aragon.es/>

AUTO:

En Zaragoza a 1 de julio de 2024, habiendo visto los presentes autos la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón, constituida por los Ilmos. Sres:

Presidente.

D. Juan Carlos Zapata Híjar, ponente de esta resolución.

Magistrados.

D. Javier Albar García

D. Juan José Carbonero Redondo.

I. ANTECEDENTES DE HECHO.

PRIMERO: Por D. **JAVIER GARCÍA GUILLÉN**, Procurador de los Tribunales, en nombre y representación de Doña **BENEDICTA MARQUINA GARCÍA**, Doña **SILVIA SESÉ CRIADO**, Don **JESÚS MIGUEL ROMERO GIL**, Don **ARTURO BORAU JORDÁN**, Don **FERNANDO FERNÁNDEZ BELTRÁN**, Doña **MARÍA PAZ BARQUERO DE VAL**, Doña **CARMEN PLAZA TOLÓN**, y Don **OCTAVIO GARCÍA GUTIÉRREZ**, todos ellos farmacéuticos y titulares de oficina de farmacia abierta al público en Aragón; y de la **ASOCIACION ARAGONESA PARA LA DEPENDENCIA ARADE**), se interpone recurso contencioso administrativo contra la el **Acuerdo 29/2024, de 21 de marzo, del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón (RE 140/2023)** por el que se resuelve el recurso especial interpuesto por todos ellos frente a los pliegos que rigen el procedimiento de licitación del contrato denominado «Puesta en marcha de un sistema automatizado de dispensación (SAD) para la preparación individualizada de dosis unitarias de medicamentos para pacientes en los centros sociales de la Comunidad Autónoma de Aragón vinculados a los hospitales de la red pública», promovido por la Fundación Instituto de Investigación Sanitaria de Aragón.

Solicita la suspensión de la actuación recurrida, pues considera que se puede hacer peligrar la finalidad del recurso. Que hay fumus boni iuris dado que aunque el TACPA no les ha reconocido legitimación, las partes actoras consideran que la tienen, dado que impugna los pliegos que rigen el



COMUNIDAD AUTÓNOMA
DE ARAGÓN



ADMINISTRACIÓN
DE JUSTICIA

Firmado por:
MILAGROS ALCÓN OMEDES,
JUAN CARLOS ZAPATA HIJAR,
JAVIER ALBAR GARCIA,
JUAN JOSÉ CARBONERO REDONDO

Fecha: 04/07/2024 13:41

Doc. garantizado con firma electrónica. URL verificación:
<https://psp.justicia.aragon.es/SCDD/index.html>

CSV: 5029733001-c6315660058598ac6398278e704c7d90/cujAQ==

procedimiento de licitación del contrato denominado «Puesta en marcha de un sistema automatizado de dispensación (SAD) para la preparación individualizada de dosis unitarias de medicamentos para pacientes en los centros sociales de la Comunidad Autónoma de Aragón vinculados a los hospitales de la red pública y ellos son titulares de oficinas de farmacia abiertas al público en la Comunidad Autónoma de Aragón y, en consecuencia, directamente afectados por la licitación impugnada por cuanto incide en la atención farmacéutica a usuarios del sistema sanitario público mermando de esta manera las funciones que atribuye a las propias farmacias la legislación dictada por el Estado en el ejercicio de sus competencias exclusivas y de bases y la propia Ley 4/1999, de 25 de marzo, de Ordenación Farmacéutica para Aragón. De hecho, la preparación individualizada de dosis unitarias para los pacientes de los centros sociales aragoneses, estén o no vinculados a hospitales de la red pública, se efectúa actualmente por diversas oficinas de farmacia comunitaria de la Comunidad Autónoma, las cuales han invertido importantes cantidades para disponer de instalaciones apropiadas, equipos específicos (robots) y personal formado para la prestación de este servicio a residencias, de manera que la licitación cuyos pliegos se impugnan implica su automática exclusión de las prestaciones de servicio que hasta ahora venían realizando con plena satisfacción de los centros residenciales y los pacientes en ellos internados. Es evidente, pues, que existe un perjuicio directo para los actores y una afección directa por las decisiones objeto del recurso.

La asunción por la Fundación Instituto de Investigación Sanitaria de Aragón del suministro de medicamentos en formato unidosis a los usuarios del sistema sanitario público de Aragón, lo que incluye a los residentes en centros geriátricos que se encuentren vinculados a los servicios de farmacia hospitalaria, con la consiguiente exclusión de las oficinas de farmacia comunitaria, crea un extraordinario perjuicio para aquellos farmacéuticos que tienen suscritos convenios con residencias a las que vienen atendiendo desde hace años en unas condiciones de calidad difícilmente superables, prestando servicios como la dispensación en formato monodosis o el seguimiento farmacológico que muchos hospitales públicos no pueden ofrecer por falta de medios técnicos y personal especializado. Todos los actores se encuentran en dicha situación,

Igualmente goza de legitimación activa la recurrente ASOCIACION ARAGONESA PARA LA DEPENDENCIA (ARADE), que integra más de 80 residencias, centros de día y empresas privadas de ayuda a domicilio de la Comunidad Autónoma de Aragón, siendo la entidad asociativa más representativa de este sector.

En cuanto al fondo del asunto, entiende que el órgano de contratación no tiene competencia para licitar. Entiende que la Fundación Instituto de Investigación Sanitaria de Aragón, autorizada por Decreto 125/2014, de 22 de julio, del Gobierno de Aragón, para la gobernanza y gestión del IIS Aragón y facilitar la consecución de sus objetivos que incorpora el órgano de gobierno colegiado con la representación de las entidades que se asocian para formar el Instituto de Investigación Sanitaria de Aragón, esto es, los Hospitales Universitarios “Lozano Blesa” y “Miguel Servet”, la Atención Primaria de Salud, la Universidad de Zaragoza y el Instituto Aragonés de Ciencias de la Salud. Los fines de la Fundación no amparan esta actuación, adquirir equipos especializados para la preparación individualizada de dosis unitarias de



COMUNIDAD AUTÓNOMA
DE ARAGÓN



ADMINISTRACIÓN
DE JUSTICIA

Firmado por:
MILAGROS ALCÓN OMEDES,
JUAN CARLOS ZAPATA HIJAR,
JAVIER ALBAR GARCÍA,
JUAN JOSÉ CARBONERO REDONDO

Fecha: 04/07/2024 13:41

Doc. garantizado con firma electrónica. URL verificación:
<https://psp.justicia.aragon.es/SCDD/index.html>

CSV: 5029733001-c631566500585598ac6398278e704c7d90caujAQ==

medicamentos. Alega también que se ha incumplido la obligación legal de dividir los lotes del contrato.

El contrato es nulo o anulable y por lo tanto procede suspender el procedimiento de contratación, pues ocasionaría una situación fáctica de imprevisibles consecuencias. En concreto se producirían daños irreparables sufridos por aquellos farmacéuticos que verían resueltos sus actuales convenios y contratos con los centros residenciales. No habría perjuicio al interés general.

SEGUNDO: La Administración se opone a la solicitud y dado que el TACPA inadmitió el recurso, dice que el único efecto de acordar la suspensión del acto impugnado podría ser el de reabrir el procedimiento correspondiente al recurso especial, lo cual no necesariamente garantiza la suspensión del procedimiento de licitación durante su pendencia, pues debe prevalecer el interés general.

Alega que las cuestiones relativas a los intereses de las partes recurrentes que se verán afectados son distintas a las de la licitación en sí misma, como señala el TACPA en su acuerdo, «*vienen a ser cuestiones distintas, una la contratación que se licita en sí misma – y que para su impugnación se requiere el requisito de la legitimación en los términos expuestos- y otra las consecuencias prácticas que se deriven de su puesta en marcha y que excede del propio ámbito contractual.*»

Añade que hay un perjuicio al interés general, dado que toda licitación está justificada por un interés público y alega que precisamente la apariencia de buen derecho determina que no deba suspenderse el acto recurrido, pues ha sido dictado por un órgano independiente como es el TACPA.

RAZONAMIENTOS JURÍDICOS

PRIMERO: Los requisitos para la adopción de la medida cautelar

Como medida adecuada al aseguramiento de la efectividad de la Sentencia (art. 129.1 de la Ley) el Capítulo II del Título VI de la nueva Ley 29/98 de 13 de Julio reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, establece la posibilidad de que se soliciten medidas cautelares.

El fin de estas medidas cautelares es como reitera el art. 130.1 de la Ley, que la ejecución del acto no haga perder su finalidad legítima al recurso. Sin embargo, esta llamada de la Ley a garantizar el fin legítimo del recurso, consiguiendo con la adopción de la medida cautelar que la Sentencia se pueda ejecutar, si es estimatoria, en toda su extensión, no es una decisión que deba adoptar el Juzgado siempre que así se solicite, sino que precisa de una “*ponderación suficientemente motivada de todos los intereses en conflicto*” (Exposición de motivos), en palabras del citado artículo 130.1 de una “*Previa valoración circunstanciada de todos los intereses en conflicto*”.

Se precisa por tanto en primer término, ponderar y valorar los intereses en conflicto, donde encontramos, por un lado los perjuicios que se le irrogarían a los recurrentes caso de ejecutar el acto administrativo y



COMUNIDAD AUTÓNOMA
DE ARAGÓN

enfrentados a ellos el perjuicio que se le ocasionaría al interés público o a terceros en el supuesto de que se accediese a la medida cautelar.

SEGUNDO: La pérdida de la finalidad del recuso y la valoración de los intereses en conflicto.

A los efectos de encuadrar debidamente la cuestión solicitada, transcribiremos parte del acuerdo recurrido, que entendemos es muy relevante para resolver la cautelar.

Reseñando las alegaciones del órgano de contratación se dice:

«Con carácter previo manifestar que tal y como se indica en el objeto del contrato que ahora se impugna, el mismo lleva por título: SUMINISTRO DE SISTEMAS AUTOMATIZADOS DE DISPENSACIÓN (SAD) PARA LA PREPARACION INDIVIDUALIZADA DE DOSIS UNITARIAS DE MEDICACION POR PACIENTE, frente al del expediente FIISA_2023_6, que se titulaba: PLIEGO DE PRESCRIPCIONES TÉCNICAS PARA PUESTA EN MARCHA DE UN SISTEMA AUTOMATIZADO DE DISPENSACIÓN (SAD) PARA LA PREPARACIÓN INDIVIDUALIZADA DE DOSIS UNITARIAS DE MEDICAMENTOS PARA PACIENTES EN LOS CENTROS SOCIALES DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN VINCULADOS A LOS HOSPITALES DE LA RED PÚBLICA.

En el actual contrato el término “centro sociales” desaparece, y tal y como se puede comprobar por el Pliego de Prescripciones Técnicas. No se menciona en ningún momento que la instalación del sistema de dispensación por dosis haya de ser en centro social alguno, sino para pacientes del sistema sanitario público de Aragón.

Quiere ello decir que la pretendida legitimación para la interposición del recurso ante el TACPA de los recurrentes, decaería, ya que por un lado, no se acredita de contrario el perjuicio concreto sufrido por los farmacéuticos y la Asociación para la Defensa de la Dependencia, puesto que dan por supuesto que sus convenios se van a ver afectados, sin mencionar cuáles y si los recurrentes se encuentran en dicha situación y por otro lado tampoco se menciona cuáles y cuántos de los 80 centros de día y empresas privadas de ayuda a domicilio se podrían ver afectadas, teniendo en cuenta que los pacientes, en ningún caso, se van a ver afectados por que su suministro y dispensación va a estar siempre garantizado.

Con lo cual hay que discernir, entre la afectación que esta licitación pueda causar a los recurrentes, en su negocio, y la afectación que se pueda causar a la atención farmacéutica de calidad y eficiente, a través del sistema público de salud, cuya única finalidad es la protección del interés público frente al particular.

Por otro lado cuando se habla del pliego de prescripciones técnicas, dice la resolución del TACPA.

Por su parte la cláusula 5 del PPT titulada “ Dimensionamiento. Necesidades asistenciales”, dispone lo siguiente:

«La propuesta presentada a esta oferta deberá ser adecuada y óptima para la gestión de las actividades descritas en el contrato, teniendo en cuenta que:

- Se debe dar cobertura a la actividad asistencial de aproximadamente 5.500 pacientes. El número de pacientes y/o unidades de destino podrá variar, con una horquilla actual de +1.000 pacientes

Firmado por:
MILAGROS ALCÓN OMEDES,
JUAN CARLOS ZAPATA HIJAR,
JAVIER ALBAR GARCIA,
JUAN JOSÉ CARBONERO REDONDO

Fecha: 04/07/2024 13:41

Doc. garantizado con firma electrónica. URL verificación:
<https://psp.justicia.aragon.es/SCDD/index.html>

CSV: 5029733001-c63156650058598ac6398278e704c7d90/cujAQ==



ADMINISTRACIÓN
DE JUSTICIA

Firmado por:
MILAGROS ALCÓN OMEDES,
JUAN CARLOS ZAPATA HIJAR,
JAVIER ALBAR GARCIA,
JUAN JOSÉ CARBONERO REDONDO

Fecha: 04/07/2024 13:41

Doc. garantizado con firma electrónica. URL verificación:
<https://pspj.justicia.aragon.es/SCDD/index.html>

CSV: 5029733001-c63156650058598a6c398278e704c7d90caujAQ==

- . - La media de dosis unitarias es 10 por paciente y día
- . - El número aproximado de tratamientos diarios es de 55.000.
- Las referencias de fármacos que deberán prepararse en dosis

unitaria

individualizada son entre 400-500.

- La preparación de la medicación se realizará semanalmente.»

Y en base a todos estos datos, concluye el TACPA:

En el presente caso, según ha quedado expuesto, la contratación versa exclusivamente acerca del suministro de sistemas automatizados de dispensación para la preparación individualizada de sistemas personificados de dosificación, es decir, que el adjudicatario está obligado a aportar unos equipos específicos para dicha finalidad— que el propio PPT, tilda en su cláusula 6 de robot- que cumplan las condiciones determinadas previstas en los pliegos rectores de la licitación, acreditando a tal efecto la correspondiente solvencia técnica – de conformidad con las cláusulas anteriormente transcritas- lo que supone que los titulares de oficinas de farmacia, no pueden ser potenciales licitadores del contrato que aquí se licita, a tenor del propio objeto de la contratación.

Los recurrentes alegan que los pliegos rectores de la licitación pueden irrogarles un perjuicio para *“aquellos farmacéuticos que tienen suscritos convenios con residencias a las que vienen atendiendo desde hace años en unas condiciones de calidad difícilmente superables, prestando servicios como la dispensación en formato monodosis o el seguimiento farmacológico que muchos hospitales públicos no pueden ofrecer por falta de medios técnicos y personal especializado”*. Es decir, que muestran su disconformidad por la decisión adoptada en cuanto a la forma de dispensar el suministro de medicamentos en formato unidosis a los usuarios del sistema sanitario público de Aragón, pues consideran que se van a ver perjudicados por tal decisión, lo que no implica que esta licitación, que se insiste, tiene por objeto el suministro de uno o más sistemas automatizados de dispensación para la preparación individualizada de sistemas personificados de dosificación por día, toma y semana para pacientes del sistema sanitario público de Aragón, necesariamente, repercute de manera clara y suficiente en su esfera jurídica, pues se trata de cuestiones distintas, una la licitación en sí misma y otra, las consecuencias que respecto de determinados profesionales pueda acarrear la puesta en marcha de este contrato.

Hemos querido reseñar estos párrafos de la resolución, pues consideramos que es preciso centrar correctamente el objeto de la licitación al objeto de resolver el conflicto de intereses. Y aunque en un principio el contrato parecía contener la expresión centro social, ahora ya no se menciona y los beneficiarios del mismo, son claramente y solo, los pacientes del sistema sanitario público de Aragón, 5.500 que parecen corresponder a los ingresados en centros públicos sanitarios, hospitalarios. Decimos esto, porque estos datos han sido los que ha tenido en cuenta el TACPA, para no otorgar legitimación a las partes recurrentes, pues parece ser que así visto el conflicto, el contrato que ahora se licita, no afectaría a los convenios con los centros sociales o al menos ni en alegaciones al TACPA, ni en este proceso jurisdiccional se ha justificado esa afección.

A la vista de ello, no podemos por menos que denegar la medida cautelar de suspensión que se insta. Frente al innegable interés público,



COMUNIDAD AUTÓNOMA
DE ARAGÓN



ADMINISTRACIÓN
DE JUSTICIA

entendemos que de eficacia y mejora del gasto farmacéutico que este contrato conlleva, no se justifica que vayan a ser perjudicados los farmacéuticos y sus convenios, por lo que en atención a lo dispuesto en los arts. 129 y 130 de la LRJCA, hemos de denegar la medida cautelar solicitada.

TERCERO: Al desestimar la medida cautelar y de conformidad a lo dispuesto en el art. 139 de la LRJCA, hemos de imponer las costas del incidente a los solicitantes, con el límite por todo concepto de 500 euros.

En atención a lo expuesto este Tribunal

ACUERDA

DENEGAR LA MEDIDA CAUTELAR SOLICITADA, CON IMPOSICIÓN DE COSTAS A LOS SOLICITANTES COMO HEMOS INDICADO.

Esta resolución no es firme y contra ella cabe interponer RECURSO DE REPOSICIÓN, ante este Órgano Judicial en el plazo de CINCO DÍAS.

Así lo acuerdan, mandan y firman los Ilmos. Sres. Magistrados indicados en el encabezamiento. Doy fe.

Firmado por:
MILAGROS ALCÓN OMEDES,
JUAN CARLOS ZAPATA HIJAR,
JAVIER ALBAR GARCÍA,
JUAN JOSÉ CARBONERO REDONDO

Fecha: 04/07/2024 13:41

Doc. garantizado con firma electrónica. URL verificación:
<https://psp.justicia.aragon.es/SCDD/index.html>

CSV: 5029733001-c63156650058598ac6398278e704c7d90/eujAQ==



COMUNIDAD AUTÓNOMA
DE ARAGÓN



ADMINISTRACIÓN
DE JUSTICIA

Firmado por:
MILAGROS ALCÓN OMEDES,
JUAN CARLOS ZAPATA HIJAR,
JAVIER ALBAR GARCIA,
JUAN JOSÉ CARBONERO REDONDO

Fecha: 04/07/2024 13:41

Doc. garantizado con firma electrónica. URL verificación:
<https://psp.justicia.aragon.es/SCDD/index.html>

CSV: 5029733001-c63156650058598ac6398278e704c7d90/eujAQ==

DILIGENCIA.- Seguidamente la extiendo yo, el/la Letrado/a de la Administración de Justicia, para hacer constar que la anterior resolución queda unida a las actuaciones, y, una vez firmada electrónicamente, se procede a notificar a las partes, haciéndoles saber que contra la misma cabe interponer recurso de reposición ante la propia Sala, dentro del plazo de cinco días, **siendo necesario constituir un depósito de 25 euros en la Cuenta de Consignaciones de esta Sección Primera del Santander , número 4897 0000 91 0210 24** debiendo indicar en el campo concepto del Resguardo de ingreso “Recurso”, Código 20, Tipo Reposición/Súplica, con el apercibimiento de no admitirse a trámite el recurso cuyo depósito no esté constituido , salvo las excepciones establecidas para las Administraciones Públicas y el Ministerio Fiscal. Doy fe.

La difusión del texto de esta resolución a partes no interesadas en el proceso en el que ha sido dictada sólo podrá llevarse a cabo previa disociación de los datos de carácter personal que los mismos contuvieran y con pleno respeto al derecho a la intimidad, a los derechos de las personas que requieran un especial deber de tutela o la garantía del anonimato de las víctimas o perjudicados, cuando proceda. Los datos personales incluidos en esta resolución no podrán ser cedidos, ni comunicados con fines contrarios a las leyes.



COMUNIDAD AUTÓNOMA
DE ARAGÓN