

Expediente: **A/SER-020046/2018**

Denominación: Servicio de transporte de recogida de muestras para analíticas, servicio de carga transporte de material y mensajería de los Centros Sanitarios de Atención Primaria dependientes del Servicio Madrileño de Salud.

Tipo de procedimiento: Abierto SARA pluralidad de criterios

Órgano de contratación: Servicio Madrileño de Salud (SERMAS)

Resolución recurrida: Resolución del Viceconsejero de Sanidad y Director General del Servicio Madrileño de Salud, de fecha 9 de septiembre de 2019, por la que dispone la adjudicación del expediente de contratación de referencia, publicada el 12 de septiembre de 2019.

Asunto: Interposición de Recurso especial en materia de contratación

### **AL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIÓN PÚBLICA DE LA COMUNIDAD DE MADRID**

D. Julio Alexander Villanueva Ruíz, mayor de edad, con DNI nº 07228978-D, actuando en nombre y representación, como Administrador único de **SERVICIOS ENTREGAS Y MANIPULADOS, S.L.** (en adelante también **SEM**), con CIF número B82369265 y domicilio social en el Km 4,5 de la Carretera M-206, 28890 Loeches (Madrid), teléfono 918304591 (Extensión 10157), y correo electrónico habilitado [cobros@boyaca.es](mailto:cobros@boyaca.es), según escritura de nombramiento que se acompaña como **documento número 1**, como empresa licitadora en el expediente de contratación arriba referenciado, ante el citado Tribunal comparezco y, como mejor en Derecho proceda, **DIGO**:

Que por medio del presente escrito, y en la representación que ostento, en atención a lo dispuesto en los artículos 44 y siguientes de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (en adelante LCSP), **INTERPONGO RECURSO ESPECIAL EN MATERIA DE CONTRATACIÓN** frente a la Resolución del Viceconsejero de Sanidad y Director General del Servicio Madrileño de Salud, de fecha 9 de septiembre de 2019, por la que dispone la adjudicación del expediente de contratación de referencia, publicada el 12 de septiembre de 2019, y notificada en esa misma fecha, y en virtud de la cual resulta excluida de la adjudicación la empresa que represento por no haber justificado adecuadamente la oferta anormal o con valor desproporcionado, y en base a las siguientes

### **ALEGACIONES**

**Primera.-** Se acompaña copia de la resolución objeto del presente recurso como **documento número 2**.

**Segunda.-** La citada resolución es susceptible de recurso, al amparo de lo dispuesto en el número 1, apartado a), y número 2, apartado c), del artículo 44 de la LCSP.

**Tercera.-** El presente Tribunal es el órgano competente para resolver el referido recurso, a tenor de lo dispuesto en el artículo 46.1 de la LCSP y el artículo 3 de la Ley 9/2010, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y Racionalización del Sector Público.

**Cuarta.-** Servicios Entregas y Manipulados, S.L. resulta legitimada para interponer el presente recurso, al amparo de lo dispuesto en el artículo 48 de la LCSP, como licitador del expediente de contratación A/SER-020046/2018, al resultar perjudicado y afectado por la resolución recurrida, al resultar excluido como licitador.

**Quinta.-** El valor estimado del contrato de servicios objeto del expediente referenciado es superior a 100.000 euros.

**Sexta.-** La dirección de correo electrónico habilitada en el Servicio de Notificaciones Telemáticas de la Comunidad de Madrid es [cobros@boyaca.es](mailto:cobros@boyaca.es)

**Séptima.-** Los **MOTIVOS** de la interposición del presente recurso son los siguientes:

**A) Antecedentes:**

**I.-** Que en virtud de Acuerdo adoptado por la Mesa de contratación en fecha 05/06/2019, y al amparo de lo establecido en el artículo 149 de la LCSP, Servicios Entregas y Manipulados, S.L. fue requerida para justificar la valoración de su oferta y su viabilidad para la ejecución del contrato con arreglo al pliego de prescripciones técnicas (PPT), tanto para el lote 1 como para el lote 2.

Al efecto aportó sendas justificaciones, una para el lote 1, que se acompaña como **documento número 3**, y otra para el lote 2, que se acompaña como **documento número 4**.

**II.-** Que en su reunión de fecha 19/06/2019 la Mesa de contratación valoró las justificaciones presentadas y, asumiendo el criterio del Informe realizado por la Subdirección Técnica de Servicios emitido con fecha 18/06/2019, decidió excluir a SEM del procedimiento por entender que su oferta no justificaba la viabilidad del contrato con arreglo a lo establecido en el PPT, en ninguno de los dos lotes ofertados.

Dicho Acuerdo se formalizó como Acta nº 3 y fue objeto de recurso especial en materia de contratación ante este Tribunal, que se tramitó con número de expediente 434/2019.

Se acompaña como **documento número 5**, el Acta nº 3 que incorpora el Informe realizado por la Subdirección Técnica de fecha 18/06/2019 con los motivos en los que fundamenta la falta de viabilidad de la oferta de SEM, y como **documento número 6** el recurso interpuesto.

**III.-** Que en fecha 24/07/2019 este Tribunal acordó en su resolución de fecha 24/07/2019, número 329/2019, inadmitir el citado recurso al entender que el Acuerdo de la Mesa de fecha 19/06/2019 no era un acto recurrible, dejando a salvo el derecho de SEM de recurrir el acto de adjudicación del contrato para el caso de que se confirmara su exclusión.

**IV.-** Que en el trámite del recurso, el órgano contratante emitió el correspondiente Informe en el que, en sus alegaciones, respecto al Lote 1, como motivo para rechazar la oferta de SEM como viable, recoge la conclusión del informe técnico de que, según el apartado 3 del PPT, el horario de las rutas es de seis horas por cada ruta, y que el mismo es sustancial al servicio, añadiendo cuál es su interpretación del apartado 3 de PPT, que se reproduce:



Lo que igualmente aparece reflejado en el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares, en su cláusula 44.

A este respecto, la interpretación de la Administración, del apartado 3 del PPT, es la siguiente:

El objeto del servicio recogido en el Lote 1 es la prestación del servicio de recogida de muestras analíticas, correo y pequeña paquetería, en todos los centros asistenciales de Atención Primaria de la Comunidad de Madrid reflejados en las 55 rutas establecidas en los Anexos II-1 a II-7 del PPT.

Este servicio se debe realizar diariamente en horario entre 07:30 a 13:30 horas, debido a que cada una de las rutas tienen su propio horario de inicio y finalización, en función de la limitación horaria establecida actualmente por el Laboratorio de cada Hospital, siendo susceptible de variación por razón de organización, tal como establece el punto 2 del apartado 3 del PPT. Puede comprobarse que todas las rutas finalizan antes de las 13:30 horas, no obstante se ha establecido este rango horario, a fin de posibilitar la resolución de las incidencias que surgen frecuentemente con los distintos Hospitales y que obligan a repetir en ocasiones desplazamientos a distintos centros dentro de cada ruta.

Por todo ello, es indispensable para la Administración disponer del horario establecido de 6 horas diarias para este Servicio, en cada ruta, lo que contradice la interpretación que realiza la empresa a este respecto: *"... lo que resulta sustancial al servicio no es cubrir las 6 horas diarias por cada ruta sino cumplir los horarios de recogida y entrega indicados en el Anexo II del PPT."*

Por todo lo anterior, el órgano de contratación reitera que la oferta establecida por la empresa, al no incluir el horario de 07:30 a 13:30 h. de 6 horas diarias por ruta, incumple lo establecido en el PPT.



probar en [www.madrid.org/csv](http://www.madrid.org/csv)  
lote: 1037936785436548881744

Respecto al lote 2, y frente a lo manifestado en el Informe Técnico que sirve de base al Acta nº 3, de valoración de oferta anormal, reconoce que uno de los motivos alegados para rechazar la viabilidad de la oferta de SEM, el cálculo de las horas de apoyo logístico, es erróneo, y no puede ser causa de exclusión, pero mantiene su criterio de exclusión al entender que SEM no justifica el otro de los motivos, la aportación al contrato de los dos vehículos que se establecen en los apartados 4.3.d) y 4.3.e) del PPT, Ruta 1 y Ruta 2, respectivamente.

Se acompaña el Informe emitido por el órgano de contratación, en respuesta al recurso planteado, como **documento número 7.**

**V.-** Que en fecha 12/09/2019 se publica y se notifica a SEM la resolución de adjudicación en la que resulta excluido de la misma por no haber justificado adecuadamente la oferta anormal

o con valor desproporcionado, teniendo en cuenta para llegar a esa conclusión el Informe técnico emitido por la Dirección Técnica de Obras y Servicios, de fecha 18/06/2019.

Resolución de adjudicación que es objeto del presente recurso.

## **B) Motivos:**

El Informe técnico de valoración de las ofertas anormales, emitido por la Subdirección Técnica de Servicios en fecha 18/06/2019, y cuyo contenido sirve de fundamento a la resolución recurrida para justificar la exclusión de SEM como licitador y, en consecuencia, como adjudicatario, incurre en errores materiales y rechaza las justificaciones aportadas por SEM en base a premisas erróneas, a requisitos que no se contemplan el PPT, en el caso del Lote nº 1, y en la asignación de medios y en el cálculo de horas erróneas, en el Lote nº 2:

Desarrollamos los motivos en cada uno de los Lotes.

### **B.1) Lote nº 1. Recogida de muestras clínicas, documentación y pequeña paquetería.**

Es el Apartado nº 3 del PPT el que desarrolla las características del servicio y establece los requisitos necesarios para su ejecución, aquellos que resultan de obligado cumplimiento para garantizar la viabilidad del contrato.

Se acompaña el texto del referido apartado como **documento número 8.**

Según el Informe técnico (**documento número 5**), el motivo de rechazo de la oferta económica de SEM es que ésta no cubre las 6 horas diarias, de lunes a viernes, que requiere cada una de las rutas, incumpliendo por ello el apartado 3 del PPT.

Hace mención a ello, en el apartado "Valoración de los recursos humanos", párrafo segundo, del Informe, cuando dice:

*"A este respecto, si bien el número de rutas es el establecido en el pliego de prescripciones técnicas (PPT), no lo son las horas asignadas a las mismas, ya que el PPT en su Apartado nº 3 establece una periodicidad diaria con horario de 6 horas **entre de 07:30 y las 13:30 horas**, es decir seis horas por cada ruta, cuando el horario calculado por la empresa en sus costos se ajusta al horario de inicio y entrega de las muestras en cada hospital, que varía según ruta entre las 2 horas y 5,45 horas. Ello supone un déficit de horario en los siguientes términos: ..."*

Y en los dos últimos párrafos de la valoración del Lote nº 1 cuando de la siguiente forma expresa:

*"A la vista de lo anterior, los datos ofrecidos en su justificación económica manifiestan un incumplimiento de las prescripciones técnicas, en su apartado 2, "la periodicidad de las rutas será diaria, el servicio se realizará entre las 07:30 y las 13:30 h, de lunes a viernes laborales.*

*Siendo el horario de la ruta sustancial al servicio, se considera que este incumplimiento por sí solo, es motivo justificado de rechazo de su oferta económica, al reducir significativamente los horarios de las rutas, concluyendo en consecuencia, que **no justifica la viabilidad del contrato acorde al PPT.**"*

Pues bien, examinado el Apartado 3 del PPT, se observa y se deduce claramente que ha habido un error por parte de la Subdirección Técnica a la hora de interpretar lo que requiere el PPT, pues no es cierto que el PPT exija cubrir las 6 horas diarias por ruta.

El PPT indica que el servicio **"se realizará entre las 07:30 y las 13:30 h"**, pero no "desde las 07:30 hasta las 13:30 horas", como por ejemplo se exige para el servicio 4.1. a) del Lote nº 2, que claramente lo expresa así: *"El horario del servicio será desde las 08:00 hasta las 15:00 horas,..."*

También si acudimos al significado de las preposiciones "entre", "desde" y "hasta" la diferencia es evidente. Según el diccionario de la RAE:

Entre: prep. [Denota la situación o estado en medio de dos o más cosas.](#)

Desde: prep. [Denota el punto, en tiempo o lugar, de que procede, se origina o ha de empezar a contarse una cosa, un hecho o una distancia.](#)

Hasta: prep. [Indica el límite final de una trayectoria en el espacio o en el tiempo](#)

Es claro el sentido de la frase; el servicio se realizará dentro de ese margen horario que va entre las 07:30 y las 13:30 horas, y no necesariamente debe empezar a las 07:30 horas y terminar a las 13:30 horas.

Además dicha interpretación se contradice con lo que el PPT considera de obligado cumplimiento respecto al horario. La exigencia de unos horarios de recogida y entrega que son de obligado cumplimiento, detallados en los Anexos II-1 a II-7 del PPT, en virtud de los cuales si, necesariamente, hay que recoger a una hora y entregar a otra, y en organismos donde el horario de recogida y entrega también es obligatorio, en ninguna de las rutas se alcanzan las 6 horas día. Es más, se recalca en el PPT que los horarios de entrega de muestras en los Hospitales de referencia se entienden como *"HORA LÍMITE y por tanto son de obligado cumplimiento"*. Lógicamente, SEM calculó su oferta teniendo en cuenta la duración de cada ruta, según los horarios, "de obligado cumplimiento", facilitados por los Anexos II-1 al II-7 del PPT.

Las horas asignadas a las rutas son las que se detallan en los Anexos II-1 a II-7 del PPT, y así lo reconoce el órgano de contratación cuando en la interpretación que hace del apartado 3 del PPT en el Informe que presenta en el recurso especial contra el Acta nº 3 de la Mesa, indica:

*"Este servicio se debe realizar diariamente en horario entre 07:30 a 13:30 horas, debido a que **cada una de las rutas tienen su propio horario de inicio y finalización, en función de la limitación horaria establecida actualmente por el Laboratorio de cada Hospital**, siendo susceptible de variación por razón de organización, tal y como establece el punto 2 del apartado 3 del PPT. **Puede comprobarse que todas las rutas finalizan antes de las 13:30 horas**, no obstante se ha establecido este rango horario, a fin de posibilitar la resolución de las incidencias que surgen frecuentemente con los distintos Hospitales y que obligan a repetir en ocasiones desplazamientos a distintos centros de cada ruta.*

*Por todo ello, es **indispensable** para la Administración disponer del horario establecido de 6 horas diarias para este Servicio, en cada ruta, ..."*

Queda claro que el apartado 3 del PPT no establece seis horas por cada ruta, expresa que como consideración general el servicio se realizará entre las 07:30 y las 13:30 horas, de lunes a viernes laborables, pero no fija esas 6 horas como indispensables.

Tampoco el apartado 3 del PPT, establece o justifica que se ha establecido ese rango horario a fin de posibilitar la resolución de incidencias que surgen con los distintos Hospitales, y que éstas se producen de forma frecuente.

Si el apartado 3 del PPT lo hubiera expresado con esa rotundidad, su carácter indispensable, no cabría otra interpretación.

En este sentido resulta también esclarecedor la respuesta que dio la Gerencia a una de las preguntas que se le formularon sobre las rutas del Lote 1, y que se recoge en las Aclaraciones a las dudas planteadas por los licitadores, en fecha 29/04/2019, publicadas en el Portal de la Contratación pública en fecha 03/05/2019.

Se trata de la pregunta 2:

*"Lote1*

*Pregunta 2- Los licitadores pueden proponer rutas opcionales o optimizarlas?  
Diferentes a las establecidas en el Anexo II*

*Las rutas planificadas responden a una distribución territorial realizada en función de las siete Direcciones Asistenciales de Atención Primaria, al número de centros que dependen de cada una de ellas y a la limitación del horario de entrega de muestras analíticas en los Hospitales de referencia de las Direcciones Asistenciales, por lo que no es posible su modificación."*

Se acompañan dichas aclaraciones como **documento número 9.**

Es decir, lo que resulta sustancial al servicio, según se interpreta de la lectura del apartado 3 del PPT, no es cubrir 6 horas diarias por cada ruta, sino cumplir los horarios de recogida y entrega indicados en el Anexo II del PPT.

Entendemos que existe un supuesto de oscuridad en la redacción del apartado 3 del PPT que no puede ser utilizada por el órgano de contratación en perjuicio del licitador. Dicha oscuridad no puede favorecer al órgano de contratación, tal y como se establece en la Resolución 264/2016, de 14 de diciembre, del TACPM trayendo a colación otra del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (Resolución 166/2013, de 8 de mayo), *"si las dudas de interpretación en los pliegos no es posible solventarlas de acuerdo con las previsiones de la Ley de Contratos del Sector Público, debe acudir al Código Civil, cuyo artículo 1.288 dispone que "la interpretación de las cláusulas oscuras de un contrato no deberá favorecer a la parte que hubiese ocasionado la oscuridad". Cuando, como es el caso, los términos de los pliegos no son claros, plantean dudas sobre su intención y no hay una única interpretación lógica de los mismos aun estando a su sentido literal, la oscuridad o ambigüedad en las cláusulas del pliego, "en modo alguno puede interpretarse a favor de la parte que la haya ocasionado, esto es, el órgano de contratación".*

Por otro lado, no es cierto como indica el Informe técnico, en el aludido párrafo segundo, que el horario calculado por SEM se ajuste *"al horario de inicio y entrega de las muestras en cada hospital"*, pues en el detalle de las rutas que aporta SEM en la Justificación del Lote nº 1, en el apartado número 2.2 (pág. 9) de su Justificación, tienen su hora de inicio y de fin en las horas que los Anexos II-1 al II-7 establecen para la recogida y entrega final en las distintas

Direcciones Asistenciales, o en los Hospitales, cuando se da esta circunstancia, como en las rutas 2-8 de la Dirección Asistencial Sureste, y no sólo en los hospitales como erróneamente indica el Informe técnico.

El horario ofertado por SEM cumple de este modo las prescripciones técnicas del Apartado 3 del PPT y sus costes quedan justificados, demostrando la viabilidad de la ejecución del Contrato en los términos ofertados.

Se acompañan como **documento número 10**, los Anexos II-1 al II-7 del PPT, en los que se observa cómo todas las rutas empiezan y terminan en organismos cuyos horarios, que asimismo se indican, son de obligado cumplimiento: Direcciones Asistenciales (DDAA), Almacenes y Hospitales; y cómo se detalla la hora de paso por alguno de los organismos que integran cada ruta; lo que evidencia sin duda que lo esencial es el cumplimiento de este horario y no el de las 6 horas por ruta.

También, como **documento número 11**, se acompaña el apartado 2.2 de nuestra Justificación del Lote 1, en el que se indica el horario de ejecución propuesto para cada ruta, en consonancia con lo dispuesto en los Anexos II del PPT.

## **B.2) Lote nº 2. Transporte de Material Sanitario, Documentación, Mobiliario y Enseres.**

En la valoración de la justificación que aporta SEM para este lote el Informe técnico emitido fundamenta la exclusión de su oferta en el incumplimiento del Apartado 4.3 d) y e) del PPT que establecen un vehículo para la Ruta 1 y otro para la Ruta 2, cuando según el Informe, asignamos un único vehículo para ambas rutas; y en el incumplimiento de los Apartados 4.3.d), 4.3.e) y 4.4.a) del PPT que establecen apoyo logístico de mozos al no cubrir, según el Informe, el número de horas requeridas para este apoyo.

Respecto al incumplimiento de los Apartados 4.3.d), 4.3.e) y 4.4.a) del PPT que establecen apoyo logístico de mozos, ya se ha reconocido por el órgano de contratación en el Informe al recurso especial (documento número 7), que no puede ser causa de exclusión de SEM, al existir un error material en la redacción del apartado 4.3.e) del PPT, al indicar en su redacción "7 horas semanales de 08:00 a 15:00 horas, cuando pretendía decir "7 horas diarias de 08:00 a 15:00 horas".

Centrándonos en el otro motivo, entendemos que el Informe técnico vuelve a incurrir en errores materiales, pues en nuestra Justificación no se dice en ningún momento que se asigne un único vehículo para cubrir las dos rutas indicadas.

Como antes se ha manifestado, en la Justificación que se aporta para el Lote 2, y que se acompaña como **documento número 4**, en ningún momento se dice que se asignará un único vehículo para cubrir las dos rutas indicadas.

En el apartado 2.2 de la misma, relativo al Número de rutas obligatorio y capacitación técnica, textualmente se dice "La estructura de transporte o cantidad total de vehículos es la siguiente", y en el sub-apartado 2.2.3. se especifica:

- "Transporte de mobiliario Ruta SSGG: 1 vehículo de 3.500 kilos de carga útil. Apoyo logística bolsa horas".

- "Transporte de mobiliario ruta inversiones: 1 vehículo de 3.500 kilos de carga útil. Apoyo logístico bolsa de horas".

Es decir, se desglosan claramente los vehículos asignados para cada una de las rutas, 1 vehículo por ruta.

#### Conclusión:

En atención a lo expuesto es evidente que la resolución de adjudicación, al excluir a SEM del Concurso carece de motivación, al asumir y basarse su exclusión en un Informe técnico que parte de premisas erróneas, con errores materiales que provocan que los motivos alegados para rechazar la oferta de SEM carezcan de fundamento legal respecto a las exigencias del PPT, no pudiéndose aprovechar el órgano de contratación de la falta de claridad del texto del apartado 3 del PPT para actuar en perjuicio del licitador que ha justificado su oferta en base a una interpretación lógica del referido apartado 3.

Procede anular la resolución recurrida, declarar su nulidad y ordenar la retroacción de las actuaciones hasta el momento de la justificación de la oferta de SEM, al objeto de que se tenga por debidamente justificada y, tras los trámites oportunos, se proceda a la adjudicación de los dos lotes licitados a su favor, al haber presentado las proposiciones más económicas de entre la que resultaron finalmente admitidas.

En su virtud,

**SOLICITO:** Tenga por presentado este escrito con los documentos que lo acompañan, se sirva admitirlo y, en mérito de lo manifestado, tenga por interpuesto en tiempo y forma, en nombre de Servicios Entregas y Manipulados, S.L., **RECURSO ESPECIAL EN MATERIA DE CONTRATACIÓN** frente a la Resolución del Viceconsejero de Sanidad y Director General del Servicio Madrileño de Salud, de fecha 9 de septiembre de 2019, por la que dispone la adjudicación del expediente A/SER-020046/2018, y previo los trámites oportunos, dicte resolución estimatoria del recurso y deje sin efecto la resolución recurrida, declarando su nulidad, y ordenando la retroacción de las actuaciones hasta el momento de la justificación de la oferta de SEM, al objeto de que se tenga por debidamente justificada y, tras los trámites oportunos, se proceda a la adjudicación de los dos lotes licitados a su favor, al haber presentado las proposiciones más económicas de entre la que resultaron finalmente admitidas, por ser de justicia que pido.

En Madrid, a 2 de octubre de 2019.

Julio Alexander Villanueva Ruíz  
Administrador único

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIÓN PÚBLICA DE LA COMUNIDAD  
DE MADRID**