

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

En Madrid, a 9 de septiembre de 2021

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la representación de Asociación Madrileña de Empresarios de Transportes en Ambulancia (“AMETRA”), contra los pliegos del contrato de “Prestación de servicios de ambulancia asistencial clase B de Protección Civil por parte del Ayuntamiento de Colmenar Viejo”, Expediente 10051/2020, este Tribunal ha adoptado la siguiente

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. - Mediante anuncio publicado en la Plataforma de Contratación del Sector Público con fecha 27 de julio de 2021, se convocó la licitación del contrato de referencia mediante procedimiento abierto y con pluralidad de criterios de adjudicación.

El valor estimado del contrato asciende a 900.000 euros, con un plazo de ejecución de 3 años.

Segundo. - El 17 de agosto de 2021, tuvo entrada en el registro del órgano de contratación el recurso especial en materia de contratación, formulado por la representación de AMETRA contra los pliegos del contrato de referencia.

Tercero. - El 20 de agosto del 2021, el órgano de contratación remitió al expediente de contratación y el informe, a 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 transpone 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).

Cuarto. - El procedimiento de licitación se encuentra suspendido por acuerdo de este Tribunal de fecha 2 de septiembre de 2020.

Quinto. - No se ha dado traslado del recurso a posibles interesados al no ser tenidos en cuenta en la resolución otros hechos ni otras alegaciones que las aducidas por el recurrente, de conformidad con lo establecido en el artículo 82.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, aplicable en virtud de lo establecido en el artículo 56 de la LCSP.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. - De conformidad con lo establecido en el artículo 46.4 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, corresponde a este Tribunal la competencia para resolver el presente recurso.

Segundo. - El recurso ha sido interpuesto por persona legitimada para ello, al tratarse de una organización empresarial sectorial representativa de los intereses afectados., de acuerdo con lo previsto en el artículo 48 de la LCSP.

Asimismo, se acredita la representación del firmante del recurso.

Tercero. - El recurso se interpuso contra los pliegos de un contrato de servicios, cuyo valor estimado es superior a 100.000 euros. El acto es recurrible, de acuerdo con el artículo 44.1.b) y 2.a) de la LCSP.

Cuarto. - El recurso especial se planteó en tiempo y forma, pues los pliegos fueron publicados el 27 de julio de 2021, interponiéndose el recurso el 17 de agosto de 2021, dentro del plazo de quince días hábiles, de conformidad con el artículo 50.1 de la LCSP.

Quinto. - La recurrente fundamenta su recurso en la incorrecta fijación del presupuesto de licitación del contrato en cuestión, considerando no ajustado a precio de mercado, resultado deficitaria la prestación del servicio. A su juicio, se ha hecho un cálculo equivocado del coste anual de la prestación de un servicio de ambulancia de clase B, principalmente en relación con el número de personas necesarias en cómputo anual para la dotación de dicha ambulancia, que debe estar disponible en un régimen de 24 horas diarias. Señala que existen antecedentes inmediatos de otros dos cálculos de ese coste por parte del Ayuntamiento de Tres Cantos y del Ayuntamiento de Torrejón de Ardoz, en sendas licitaciones del mismo servicio de ambulancia de clase B, se cuantifican el coste en un importe muy superior al que figura en la Memoria y en los Pliegos de la presente Licitación. Por ello, considera que el presupuesto base de licitación fijado por el Ayuntamiento de Colmenar Viejo en 300.000 euros anuales vulnera el artículo 100.2 de la LCSP, dado que no responde a un precio de mercado ni contiene un desglose correcto de las personas necesarias para prestar el servicio. Igualmente vulnera el artículo 101.2 de la LCSP en relación con el valor estimado por no tener en cuenta de forma correcta los costes laborales derivados de los convenios colectivos sectoriales de aplicación.

Respecto a los costes laborales y de seguridad social, considera que los Pliegos requieren la prestación de un servicio consistente en la puesta a disposición de una ambulancia asistencial de clase B plenamente operativa y con capacidad de respuesta inmediata (10 minutos es el tiempo máximo para asistencia en el casco

urbano) durante 24 horas al día. De acuerdo con el Anexo del Real Decreto 836/2012 y con el Anexo del Decreto 128/1996 de 29 de agosto de la Comunidad de Madrid, la dotación de las ambulancias asistenciales de clase B (conocidas como unidades de Soporte Vital Básico) requiere siempre un conductor y un ayudante. Ambos deben tener formación como Técnicos en Transporte Sanitario, cuestión además exigida por los Pliegos. Desconocemos el número de trabajadores que el Pliego o la Memoria contemplan como necesarios para dotar la ambulancia durante 24 horas los 365 días de un año, dado que no hacen ninguna referencia a ello. Lo único que dicen es que *“Cada día se dividirá en tres turnos, prestando el servicio dos empleados por cada turno”*. Parece que asumen que pueden ser sólo 6 empleados. Sin embargo, esto no es así, dado que a los empleados hay que garantizarles descansos semanales, festivos, vacaciones y prever la posibilidad de posibles bajas por enfermedades comunes o incluso por accidentes laborales o enfermedades profesionales. Además, existe una limitación horaria anual en el artículo 25 A) del convenio colectivo de aplicación (actualmente dicha limitación es de 1.800 horas anuales).

Añade que en la medida que un año tiene 365 días y 24 horas al día, el número de horas en las que la ambulancia de clase B debe estar disponible al año es de 8.760 horas. Como una ambulancia de clase B requiere una dotación de dos personas, eso significa que se requiere una presencia de una persona durante 17.520 horas al año. El número máximo de horas que puede trabajar un trabajador conforme a convenio es de 1.800 horas, por lo que una simple división del total de horas necesarias de dotación de la ambulancia por el número máximo de horas que permite el convenio nos da un factor de 9,73. Este es el número de personas que se necesitan para dotar una ambulancia durante todo un año: 9,73 personas, asumiendo que ninguna de ella está de baja. Si se incluyen situaciones como bajas e imprevistos, el número de personas que se necesita es de aproximadamente 10 personas.

Cogiendo los importes que resultan del Convenio Colectivo vigente el coste anual para una empresa de un Técnico en Transporte Sanitario conductor (“TTS

conductor”) y de un Técnico en Transporte Sanitario ayudante (“TTS ayudante”) es el siguiente: Coste TTS conductor 2.460,86 euros, coste TTS Ayudante 2.189,75 euros (incluye los conceptos salario base, plus de transporte, plus de convenio, antigüedad y seguridad social). En base a esos cálculos, asumiendo una distribución de 5 TTS conductor y 5 TTS ayudante, el coste laboral anual es de 348.795,85 euros. Hay que tener en cuenta que conforme con el artículo 20 del Convenio Colectivo hay tres gratificaciones mensuales (marzo, junio y diciembre) de tal forma que los trabajadores tienen derecho a 15 mensualidades en cada año.

En base a ello, considera que sólo el coste laboral de las personas necesarias para la dotación de la ambulancia de clase B es muy superior al presupuesto base de licitación.

Además del coste del *“personal adscrito al servicio para cubrir el arco temporal de servicio”*, tanto el PCAP como la Memoria contemplan la existencia de otros costes: Coste del vehículo de transporte sanitario, materiales fungibles, entendiéndose por tales, la dotación completa y permanente de materiales específicos de la célula sanitaria, el material general, el equipo de oxígeno, y el material del maletín de primeros auxilios; Gastos generales de estructura, que el propio PCAP cuantifica en un 13% y Beneficio industrial que el propio PCAP cuantifica en un 6%.

Añade que la mayoría de los vehículos de transporte sanitario se tienen actualmente en régimen de renting, y el coste mensual de dicho servicio de renting de una ambulancia de clase B (que incluye el carrozado inicial del vehículo y el mantenimiento del vehículo, así como los gastos financieros) asciende a unos 1.900–2.000 euros mensuales, lo que generaría un coste anual de unos 22.000 euros.

Finalmente, alega que la cláusula 3 del PCAP contiene un claro error al referirse al valor estimado del contrato, dado que siendo la duración del contrato y la de sus posibles prórrogas de 4 años, es imposible que el valor estimado del contrato sea de 900.000 euros, ya que debería ser de 1.200.000 euros.

Por su parte, el órgano de contratación sostiene que la Cláusula Tercera del PCAP, se cumplen las premisas de los artículos mencionados de la LCSP, al especificarse los gastos calculados para su determinación como exige la norma. Queda claramente reflejado el desglose de los distintos conceptos que constituyen la base sobre la que se ha determinado el precio del contrato, teniéndose además en cuenta para determinarlo, como indica la Cláusula Tercera y conforme al artículo 102.3, el coste real del servicio en ejercicios precedentes, en virtud de los numerosos contratos menores para prestar este Servicio de Ambulancia asistencial que ha suscrito el Ayuntamiento de Colmenar Viejo, que se han tomado como referencia para calcular dichos costes.

Vistas las alegaciones de las partes, procede determinar si el presupuesto base de licitación cumple las previsiones de la LCSP.

En este sentido, el artículo 100 de la LCSP establece: *“Presupuesto base de licitación.*

1. A los efectos de esta Ley, por presupuesto base de licitación se entenderá el límite máximo de gasto que en virtud del contrato puede comprometer el órgano de contratación, incluido el Impuesto sobre el Valor Añadido, salvo disposición en contrario.

2. En el momento de elaborarlo, los órganos de contratación cuidarán de que el presupuesto base de licitación sea adecuado a los precios del mercado. A tal efecto, el presupuesto base de licitación se desglosará indicando en el pliego de cláusulas administrativas particulares o documento regulador de la licitación los costes directos e indirectos y otros eventuales gastos calculados para su determinación. En los contratos en que el coste de los salarios de las personas empleadas para su ejecución formen parte del precio total del contrato, el presupuesto base de licitación indicará de forma desglosada y con desagregación de género y categoría profesional los costes salariales estimados a partir del convenio laboral de referencia”.

Este Tribunal ha mantenido en diversas resoluciones, en concordancia con el criterio de otros tribunales de resolución de recursos contractuales, que en la preparación del contrato debe quedar acreditada la estimación correcta del presupuesto de licitación, tal y como exige el artículo 100 de la LCSP transcrito anteriormente, de manera que sea adecuado y suficiente para que los posibles licitadores, en un mercado de libre competencia, puedan cumplir las exigencias previstas en el contrato.

Este cálculo deberá realizarse obviamente en base a las prescripciones técnicas exigidas, donde se concretan las prestaciones que el adjudicatario del contrato deberá llevar a cabo, siendo obligación del órgano de contratación justificar en el expediente de contratación su cuantificación, de modo que permita a los licitadores conocer las condiciones económicas del contrato.

En el PCAP en su cláusula Tercera, establece:

"CLÁUSULA TERCERA. - PRESUPUESTO DE LICITACIÓN Y VALOR ESTIMADO DEL CONTRATO

EL PRESUPUESTO BASE DE LICITACIÓN ANUAL será de 300.000 €, exento de IVA, en virtud del artículo 20.1, párrafo 15º de la Ley 37/1992, de 28 de diciembre del IVA. y calculado conforme dispone el artículo 100 de la LCSP.

Los gastos de personal se han estimado teniendo en cuenta el Convenio Colectivo de Transportes de Enfermos y Accidentados en Ambulancia de la Comunidad de Madrid en vigor, aprobado por Resolución de 11 de octubre de 2017, de la Dirección General de Trabajo de la Consejería de Economía, Empleo y Hacienda.

Cada día se dividirá en tres turnos, prestando el servicio dos empleados por cada turno.

TABLAS SALARIALES DEL AÑO 2019

GRUPO PROFESIONAL A} SALARIO BASE

Médico 2.481,90

Diplomado y/o Grado en 1.939,31

Enfermería

Director de área 2.281,37

Director 2.502,91

GRUPO PROFESIONAL B}

Oficial 1ª administrativo. 1.605,41

Auxiliar administrativo. 1.407, 16

Operador de recursos 1.472,68

Telefonista/ operador de demandas 1.417,53

GRUPO PROFESIONAL C}

ns conductor 1.545,64

ns ayudante-conductor- 1.383,39

camillero

ns camillero 1.316,98

Jefe de equipo 1.521,89

Jefe de tráfico 1.636,68

De no mediar denuncia, el Convenio se prorrogará tácitamente, por períodos anuales incrementando todos los conceptos salariales con el IPC real del año anterior en el supuesto de que el IPC referido anteriormente resultase negativo no se aplicará incremento alguno ni reducción.

El Salario base vendrá incrementado en su caso, por los siguientes conceptos: antigüedad, horas de presencia, horas extraordinarias, gratificaciones extraordinarias, dietas, trabajo nocturno, Plus de transporte y Plus de convenio.

El precio del contrato ha sido determinado conforme a las reglas contenidas en el art 102 .3 y 309 de la Ley 9 /2017, de 8 de noviembre de Contratos del Sector Público (LCSP). En el cálculo del presupuesto se ha tomado como base o referencia los precios del mercado y el valor o coste real del servicio en ejercicios precedentes, incluyéndose el suministro de todos los materiales, equipos, maquinaria y medios humanos necesarios para su correcta y completa implantación.

En el cálculo se han tenido en cuenta, además de los costes derivados de la aplicación de las normativas laborales vigentes, otros costes que se derivan de la ejecución material de los servicios, los gastos generales de estructura (13%) y el beneficio industrial (6%).

Las dos variables a tener en cuenta son:

- El vehículo de transporte sanitario.*
- El personal adscrito al servicio para cubrir el arco temporal del servicio.*

Los factores que se han tenido en cuenta son: materiales fungibles, entendiéndose por tales, la dotación completa y permanente de materiales específicos de la célula sanitaria, el material general, el equipo de oxígeno y material del maletín de primeros auxilios.

En la Ambulancia tipo B de servicio de urgencia, el cálculo de la amortización se fundamenta en la aplicación de los coeficientes lineales fijados en la tabla aprobada en la Ley 27 /2014 del impuesto de sociedades que es de un 20% máximo anual, y teniendo en cuenta que según la ley 836/2012 su vida útil es de 10 años.

La presentación de cualquier oferta por precio superior al presupuesto de licitación. supondrá el rechazo automático de la misma.

VALOR ESTIMADO DEL CONTRATO: De acuerdo a lo establecido en el artículo 101.1 a) de la Ley 9 /2017, de 8 de noviembre de Contratos del Sector Público (LCSP) el valor estimado del contrato ascenderá a 900.000 €, resultantes de tomar como método de cálculo el establecido en artículo 101.1 O. a) de la LCSP, se ha tomado en cuenta el presupuesto base de licitación por la vida total del contrato, incluida la prórroga contemplada”.

Visto el informe justificativo plasmado en la cláusula transcrita, puede entenderse incumplida la obligación prevista en el artículo 100.2 de la LCSP, en cuanto que el presupuesto de licitación no se ha detallado de manera suficiente para que los potenciales licitadores conocer las condiciones económicas del contrato. Se limita a realizar consideraciones teóricas sobre cumplimiento del convenio, reflejando las tablas salariales contenidas en el mismo, sin el más mínimo cálculo de los costes salariales específicos, detallando número de trabajadores sobre los que se ha realizado el cálculo, costes salariales y complementos y demás costes que llevarían aparejados la prestación del servicio. Esta falta de información imposibilita el análisis de la suficiencia presupuestaria del contrato, si bien es cierto que el órgano de contratación en el informe del recurso especial no ha rebatido las

consideraciones presupuestarias mantenidas por el recurrente. También resulta relevante, si bien con carácter indiciario, la escasa concurrencia a la licitación, ya que se ha presentado un único licitador.

Todo ello, sin perjuicio del error en el cálculo del valor estimado del contrato, computado en 900.000 euros, no teniendo en consideración el año de prórroga previsto en los pliegos, por lo que debería ascender a 1.200.000 euros.

Por todo lo anterior, procede la estimación del recurso, anulándose los pliegos y consiguientemente el procedimiento de licitación.

En su virtud, previa deliberación, por unanimidad, y al amparo de lo establecido en el artículo 46.4 de la LCSP y el artículo 3.5 de la Ley 9/2010, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y Racionalización del Sector Público, el Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid:

ACUERDA

Primero. - Estimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la representación Asociación Madrileña de Empresarios de Transportes en Ambulancia (“AMETRA”), contra los pliegos del contrato de “Prestación de servicios de ambulancia asistencial clase B de Protección Civil por parte del Ayuntamiento de Colmenar Viejo”, Expediente 10051/2020, anulándose los pliegos y el procedimiento de licitación.

Segundo. - Declarar que no se aprecia la concurrencia de mala fe o temeridad en la interposición del recurso por lo que no procede la imposición de la sanción prevista en el artículo 58 de la LCSP.

Tercero. - Levantar la suspensión acordada por este Tribunal con fecha 2 de septiembre de 2021.

Cuarto. - Notificar este acuerdo a todos los interesados en este procedimiento.

Esta resolución es definitiva en la vía administrativa, será directamente ejecutiva y contra la misma cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad de Madrid, en el plazo de dos meses, a contar desde el día siguiente a la recepción de esta notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 10, letra k) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, todo ello de conformidad con el artículo 59 de la LCSP.