Recurso 74/2022
Resolución 224 /2022

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

Sevilla, 8 de abril de 2022

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por el **SINDICATO PROVINCIAL DE LA FEDERACIÓN DE SERVICIOS A LA CIUDADANÍA DE COMISIONES OBRERAS EN MÁLAGA** (en adelante, CCOO) contra los pliegos que, entre otra documentación, rigen el procedimiento de licitación del contrato denominado "Servicio de transporte sanitario terrestre urgente y programado para los centros sanitarios de la provincia de Málaga adscritos al Servicio Andaluz de Salud (Plataforma Logística Sanitaria de Málaga) mediante procedimiento abierto y presentación electrónica de ofertas" (Expte. +6+VN9VIN), promovido por el Hospital Universitario Regional de Málaga, adscrito al Servicio Andaluz de Salud, este Tribunal, en sesión celebrada el día de la fecha, ha dictado la siguiente

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. El 8 y 9 de febrero de 2022 se publicó en el Diario Oficial de la Unión Europea y en el perfil de contratante de la Plataforma de Contratación de la Junta de Andalucía, respectivamente, el anuncio de licitación, por procedimiento abierto, del contrato indicado en el encabezamiento. Ese mismo día los pliegos fueron puestos a disposición de los licitadores en el citado perfil. El valor estimado del contrato asciende a 144.746.563,72 euros.

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

SEGUNDO. El 2 de marzo de 2022 tuvo entrada en el registro del Tribunal recurso especial en materia de contratación contra los pliegos que rigen la contratación referenciada, interpuesto por CCOO.

Mediante oficio de la Secretaría del Tribunal se dio traslado del recurso al órgano de contratación requiriéndole la documentación necesaria para su tramitación y resolución, que fue posteriormente recibida en este Órgano.

Ha de indicarse que frente a los pliegos que rigen el presente procedimiento han interpuesto también recurso especial el sindicato UNIÓN GENERAL DE TRABAJADORES (Recurso n.º 65/2022) y la entidad FALCK SERVICIOS SANITARIOS, S.L.U (Recurso n.º 72/2022) por lo que la Secretaría del Tribunal confirió un trámite común de alegaciones a los interesados, por plazo de cinco días hábiles con traslado del escrito de recurso.

Con fecha 1 de abril se ha presentado escrito de alegaciones formulado por las entidades ASISTENCIA SANITARIA MALAGUEÑA, S.L. y AMBULANCIAS TENORIOS E HIJOS, S.L.U. que han concurrido a la licitación, según consta en la documentación remitida por el órgano de contratación.

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.

Con carácter previo al estudio de la cuestión de fondo, procede abordar la legitimación de la organización sindical recurrente para la interposición del presente recurso especial contra los pliegos de la contratación citada.

El artículo 48 de la LCSP establece que *"Podrá interponer el recurso especial en materia de contratación cualquier persona física o jurídica cuyos derechos o intereses legítimos, individuales o colectivos, se hayan visto perjudicados o puedan resultar afectados, de manera directa o indirecta, por las decisiones objeto del recurso.*
Estarán también legitimadas para interponer este recurso, contra los actos susceptibles de ser recurridos, las organizaciones sindicales cuando de las actuaciones o decisiones recurribles pudiera deducirse, de manera fundada, que estas implican que en el proceso de ejecución del contrato se incumplan por el empresario las obligaciones sociales o laborales respecto de los trabajadores que participen en la realización de la prestación. En todo caso se entenderá legitimada la organización empresarial sectorial representativa de los intereses afectados".

Sobre la legitimación activa de las organizaciones sindicales para la interposición del recurso especial en materia de contratación este Tribunal, entre otras muchas, en sus Resoluciones 56/2013, de 7 de mayo, 255/2015, de 15 de julio, 193/2016, de 29 de agosto, 37/2017, de 15 de febrero, 165/2018, de 1 de junio, y 89/2021, de 11 de marzo, entre las últimas) ha partido de la doctrina del Tribunal Constitucional (SSTC 358/2006, 153/2007, 202/2007, y 33/2009, entre otras) que arranca de un reconocimiento abstracto o general de la legitimación de los sindicatos para impugnar las decisiones que afecten a los trabajadores, funcionarios públicos y personal estatutario. Ahora bien, también indica dicho Tribunal que esa genérica legitimación abstracta o general de los sindicatos ha de tener una proyección particular sobre el objeto de los recursos que entablen ante los Tribunales mediante un vínculo o conexión entre la organización que acciona y la pretensión ejercitada, pues, como ya se dijo en la sentencia del Tribunal Constitucional 210/1994, «*la función constitucionalmente atribuida a los sindicatos no alcanza a transformarlos en guardianes abstractos de la legalidad, cualesquiera que sean las circunstancias en que ésta pretenda hacerse valer».*

Por otro lado, en el ámbito del recurso especial, la regulación del actual artículo 48 de la LCSP contiene una previsión específica al señalar que "*Estarán también legitimadas para interponer este recurso, contra los actos susceptibles de ser recurridos, las organizaciones sindicales cuando de las actuaciones o decisiones recurribles*

pudiera deducirse fundadamente que estas implican que en el proceso de ejecución del contrato se incumplan por el empresario las obligaciones sociales o laborales respecto de los trabajadores que participen en la realización de la prestación (...)".

Quiere decirse, pues, que la legitimación de un sindicato para recurrir solo será admisible cuando se pueda, de manera fundada, deducir de las decisiones impugnadas que el adjudicatario va a incumplir obligaciones sociales o laborales de los trabajadores, en la ejecución del contrato, y no en otro caso, o cuando el recurso se refiera a cuestiones de legalidad ordinaria del contenido de los pliegos. Así lo venimos señalado en nuestras resoluciones; sirva de ejemplo la Resolución 220/2020, de 26 de junio.

En el supuesto examinado, los motivos de impugnación esgrimidos por CCOO son los siguientes:

En primer lugar, el sindicato afirma que el presupuesto de licitación fijado por el órgano de contratación para los ejercicios 2022, 2023, 2024 y 2025 no es suficiente en tanto que no garantiza el cumplimiento por parte de la entidad que resulte adjudicataria de sus obligaciones laborales y convencionales con las personas trabajadoras adscritas al servicio durante todo el período de ejecución del contrato, ya que no cubre el coste laboral exigible.

En segundo lugar, formula dos objeciones al pliego de prescripciones técnicas. En la primera, denuncia la reducción horaria del servicio de los vehículos tipo C del Hospital Universitario Regional de Málaga; Hospital Universitario Virgen de la Victoria; Hospital del Área de gestión sanitaria Norte de Málaga y Hospital del Área de gestión sanitaria Este de Málaga y, consecuentemente, solicita la reposición de la franja horaria de cobertura de 24 horas de las referidas ambulancias que se ha visto reducida a una cobertura de 16 horas con la finalidad, manifestada por el recurrente, de garantizar el derecho a la salud de los trabajadores así como la reactivación económica y el empleo de calidad tras la crisis provocada por el COVID-19.

En la segunda, cuestiona el requisito técnico establecido en el pliego que exige la activación de la unidad asistencial en treinta minutos mediante un dispositivo de localización. Dicha previsión, a juicio del sindicato recurrente, entra en colisión con la normativa legal en España y Europa y con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas sobre dispositivos de localización y tiempos de trabajo.

En el tercer motivo solicita la publicación de la memoria económica justificativa del desglose en costes salariales que debe acompañar a la licitación según exigencia de la LCSP.

Pues bien, para el planteamiento de la controversia en torno a la insuficiencia del presupuesto base de licitación, la organización sindical recurrente sí goza a priori de legitimación conforme al artículo 48 de la LCSP y ello sobre la base de que los costes laborales previstos en los pliegos y su repercusión en la fijación del precio del contrato, a la luz del motivo esgrimido, podrían determinar que en la ejecución del contrato la entidad adjudicataria incumpliera obligaciones laborales para con los trabajadores adscritos a la prestación del servicio.

Procede, por tanto, reconocer legitimación al sindicato recurrente en relación con el primer motivo de impugnación esgrimido. Todo ello sin perjuicio del análisis del presupuesto de la legitimación con relación a los restantes motivos que iremos abordando a continuación de este primero, una vez examinados los restantes requisitos de admisión del recurso.

TERCERO. Acto recurrible.

Visto lo anterior, procede determinar si el recurso se refiere a alguno de los supuestos contemplados legalmente y si se interpone contra alguno de los actos susceptibles de recurso en esta vía, de conformidad con lo establecido respectivamente en los apartados 1 y 2 del artículo 44 de la LCSP.

En el presente supuesto, el recurso se interpone contra los pliegos de un contrato de servicios cuyo valor estimado asciende a 144.746.563,72 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.a) y 2.a) de la LCSP.

CUARTO. Plazo de interposición.

En cuanto al plazo de interposición del recurso, en el supuesto examinado, conforme a la documentación enviada por el órgano de contratación, los pliegos fueron puestos a disposición de las personas interesadas en el perfil de contratante el 8 de febrero de 2022, por lo que el recurso presentado el 2 de marzo de 2022 en el registro de este Tribunal, se ha interpuesto dentro del plazo legal establecido en el artículo 50.1 b) de la LCSP.

QUINTO. Sobre el fondo del asunto. Alegaciones de las partes.

1. Alegaciones de la recurrente.

Analizados los requisitos de admisión del recurso, procede examinar los motivos en que el mismo se sustenta. En este sentido, la recurrente interpone el presente recurso contra los pliegos que, entre otra documentación, rigen el procedimiento de licitación solicitando de este Tribunal que *«se tenga por interpuesto el presente escrito se sirva admitirlo y tener por interpuesto RECURSO ESPECIAL EN MATERIA DE CONTRATACIÓN por INFRACCIONES DE PROCEDIMIENTO O PARA IMPEDIR QUE SE CAUSEN OTROS PERJUICIOS A LAS TRABAJADORAS Y TRABAJADORES SUJETOS A SUBROGACIÓN frente al tribunal de recursos contractuales de la Junta de Andalucía y previa la tramitación legal que corresponda, se estime la suspensión del procedimiento hasta que sea dictada resolución en que se resuelva las solicitudes presentadas».*

El primer alegato del recurrente pivota en torno a la incorrecta adecuación del presupuesto de licitación en relación con el cálculo de los costes salariales, de donde infiere la insuficiencia del presupuesto de cuatro años fijado para los ejercicios 2022, 2023, 2024 y 2025 y por ende, la falta de garantía del cumplimiento por parte de la empresa adjudicataria de las obligaciones laborales y convencionales con los trabajadores adscritos.

Así, alega que el presupuesto base de licitación que figura en el pliego no recoge de manera efectiva los conceptos retributivos anuales si se tienen en consideración los incrementos salariales que contempla el IV Convenio Colectivo de Trabajo para las Empresas y las Personas Trabajadoras de Transporte Sanitario de Personas Enfermos/as y Accidentados/as de Andalucía. Considera que el presupuesto de licitación anual fijado y el valor estimado que recoge el apartado 3.E.A.1 (*Costes directos. Coste salarial)* resulta insuficiente para cubrir el coste laboral y se infringen, a juicio del recurrente los artículos 100.2, 101.2 y 102 de la LCSP ya que no se pueden deducir los costes de mano de obra considerando las quince pagas establecidas en el convenio, las dietas; la

antigüedad; los incrementos pactados en las tablas y la reducción de la jornada anual así como los restantes costes necesarios para el normal funcionamiento del servicio.

En definitiva, concluye que el precio/hora de adjudicación estaría por debajo del precio/hora resultante del desglose de costes salariales, a la vista del análisis de datos extraídos del pliego y si hay que sumar los costes indirectos (gastos de estructura) y los costes generales, resulta ostensible la insuficiencia del presupuesto fijado para la cobertura de los costes salariales. Por ello solicita la anulación de los pliegos por infracción de los preceptos anteriormente mencionados.

El segundo alegato del recurso se concreta, por un lado, en la crítica de la supresión que se ha llevado a cabo en el Anexo I del Pliego de prescripciones Técnicas (en adelante, PPT) de la franja horaria de cobertura 24 horas para las ambulancias tipo C de las unidades de interhospitalario, solicitando que se incorpore de nuevo a los pliegos. Para ello invoca la tutela del derecho a la protección de la salud de los ciudadanos y la garantía del derecho a la ocupación a todos los profesionales, cuestionando en este aspecto el cumplimiento del acuerdo por la reactivación económica y el empleo.

Asimismo, critica que el apartado 4.2.1 del Anexo I del PPT bajo la rúbrica "R*equisitos generales",* incardinado dentro del apartado 4.2 "*Transporte programado",* establezca un requisito técnico de activación del tiempo de respuesta e inicio del traslado en treinta minutos, para los traslados que se consideren preferentes por causas clínicas, y no superior a sesenta minutos, en el resto del transporte programado, que el recurrente considera entra en colisión con la normativa legal española y europea relativa a los dispositivos de localización y los tiempos de trabajo. En su opinión, es inviable que un trabajador pueda estar en obligación de activación en un tiempo de treinta minutos mediante un dispositivo de localización sin estar en el puesto de trabajo.

Finalmente, en el tercer alegato solicita la publicación de la memoria económica justificativa del contrato desglosada por categorías, cotizaciones, etc., según lo exigido por la LCSP.

2. Alegaciones del órgano de contratación.

En su informe, el órgano de contratación se opone al primer motivo del recurso alegando que la recurrente plantea un estudio alternativo de los costes salariales con la pretensión de suplantar el realizado por la Administración, frente al informe razonado sobre la adecuación del presupuesto base de licitación a los precios de mercado y justificación del cálculo de las cuantías de anualidades, que figura en el expediente administrativo y justifica la incorrecta valoración económica realizada en el recurso con fundamento en unos datos contradictorios. Así, expone que el cálculo realizado por el recurrente se efectúa sobre un montante total de 1.128.179 horas frente a las 1.077.388 horas que han servido de base para el cálculo por la Administración.

Por otra parte, frente a lo que se sostiene de contrario, indica que sí ha cumplido con las exigencias legales a la hora de confeccionar la documentación del expediente, puesto que considera que no es de aplicación la segunda parte del artículo 100.2 de la LCSP que solo debe aplicarse, en su opinión, a aquellos contratos en los que los costes de los salarios de las personas empleadas formen parte del precio total del contrato. Invoca, al respecto, diversas resoluciones del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales para fundamentar que no resulta exigible el desglose de costes salariales, pese a indicar que en el pliego rector sí se ha indicado la forma de cálculo de los costes asociados con un alto grado de detalle, y por tanto, la información sobre los costes aportada

en el expediente contiene una justificación suficiente y adecuada de todos los conceptos que han determinado el presupuesto de licitación.

Con relación al segundo motivo del recurso, el órgano de contratación solicita la inadmisión por entender que la finalidad que se persigue es impugnar una decisión que afecta a la organización diseñada y solicita, con carácter subsidiario, la desestimación del motivo ya que responde, en su opinión, a un deseo del recurrente de aumentar las horas de prestación del servicio en determinados ámbitos territoriales cuya competencia única y exclusiva corresponde a la Administración Sanitaria.

Respecto de la obligación de activación del dispositivo asistencial en 30 minutos -cuya supresión se solicita en el recurso- el informe justifica aquélla en el ámbito de discrecionalidad del órgano de contratación para la configuración del objeto del contrato y sus prescripciones técnicas en atención a las necesidades públicas que debe satisfacer, considerando, además, que no se justifica ni acredita por el recurrente el incumplimiento de legalidad que se denuncia, sino una expectativa de eventual imposibilidad de activación del servicio en ese tiempo.

Finalmente, respecto de la pretensión de que la memoria económica desglosada en costes acompañe a la licitación, el órgano aduce en el informe que no se invoca de contrario el precepto que exige que la referida memoria contemple aquél. Por otra parte, considera que el desglose de costes sí se ha contemplado en la documentación del expediente, debiendo ser, en su opinión, el PCAP el que lo establezca, en cumplimiento de lo previsto en el artículo 100.2 de la LCSP.

3. Alegaciones de las entidades ASISTENCIA SANITARIA MALAGUEÑA, S.L. Y AMBULANCIAS TENORIOS E HIJOS, S.L.U.

En su escrito de alegaciones, las entidades consideran, por las razones que exponen en el mismo, que no deben prosperar los motivos esgrimidos por CCOO en su recurso frente a los pliegos.

En síntesis, se oponen al alegato de la insuficiencia del presupuesto de licitación, indicando que los cálculos efectuados por el sindicato recurrente no dejan de ser una mera estimación de parte que se basa en los costes de subrogación mientras que consideran, con invocación de doctrina de este Tribunal, que la interpretación que debe realizarse del artículo 100 de la LCSP y concordantes es que el cálculo debe efectuarse con base en los costes del convenio, añadiendo que no ha quedado acreditado, bajo ningún concepto, que el precio no se ajuste al mercado.

En relación a las alegaciones formuladas al pliego de prescripciones técnicas, consideran que la solicitud de reposición de la franja de cobertura horaria para las ambulancias C que efectúa el sindicato puede ser legítima pero no implica conculcación alguna de la normativa contractual, por lo que no puede prosperar dicho motivo. Del mismo modo, en relación al dispositivo de localización que se critica en el recurso, alegan que no advierten la vulneración de la normativa laboral, considerando que dicha previsión se incardina dentro de la esfera de la potestad exclusiva del órgano de contratación a la hora de definir las necesidades administrativas a satisfacer.

Concluyen solicitando la desestimación del recurso interpuesto frente a los pliegos.

SEXTO. Consideraciones del Tribunal sobre el fondo del asunto.

1. Sobre el alegato de infracción de los artículos 100, 101 y 102 de la LCSP y sobre la inadecuación del presupuesto de licitación para garantizar los costes salariales.

El recurrente centra su impugnación en la insuficiencia del presupuesto de licitación para garantizar el cumplimiento de las obligaciones laborales y convencionales, al estimar que no cubre el coste laboral exigible, puesto que no recoge de manera efectiva los conceptos retributivos anuales que deben determinar el presupuesto base de licitación, teniendo en cuenta los incrementos salariales que contempla el IV Convenio Colectivo de Trabajo para las Empresas y las personas trabajadoras de Transporte Sanitario de Personas y enfermos accidentados/as de Andalucía.

Frente a tal alegato, el órgano de contratación se opone, como ya hemos indicado, alegando que el recurrente plantea un estudio alternativo de costes salariales, con el propósito de suplantar el efectuado por la Administración, y defiende que ha cumplido con las exigencias legales a la hora de confeccionar la documentación del expediente.

Pues bien, sobre la cuestión relativa a la infracción por los pliegos de los artículos 100, 101 y 102 de la LCSP ante la falta de desglose de los costes salariales, este Tribunal ha analizado tal cuestión en la Resolución 215/2022, de 8 de abril, dictada en el recurso interpuesto frente a estos mismos pliegos que ha estimado idéntico motivo esgrimido por la entidad FALCK SERVICIOS SANITARIOS, S.L.U. En dicha Resolución se afirma lo siguiente:

"*Para dar respuesta a este primer motivo, hemos de partir de lo dispuesto en los artículos 100 y siguientes de la LCSP. En concreto, el artículo 100.2 del texto legal dispone que "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".*

Asimismo, el artículo 101.2 de la citada norma contractual señala que: "En el cálculo del valor estimado deberán tenerse en cuenta, como mínimo, además de los costes derivados de la aplicación de las normativas laborales vigentes, otros costes que se deriven de la ejecución material de los servicios, los gastos generales de estructura y el beneficio industrial. Asimismo deberán tenerse en cuenta:
a) Cualquier forma de opción eventual y las eventuales prórrogas del contrato.
b) Cuando se haya previsto abonar primas o efectuar pagos a los candidatos o licitadores, la cuantía de los mismos.
c) En el caso de que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 204, se haya previsto en el pliego de cláusulas administrativas particulares o en el anuncio de licitación la posibilidad de que el contrato sea modificado, se considerará valor estimado del contrato el importe máximo que este pueda alcanzar, teniendo en cuenta la totalidad de las modificaciones al alza previstas.

En los contratos de servicios y de concesión de servicios en los que sea relevante la mano de obra, en la aplicación de la normativa laboral vigente a que se refiere el párrafo anterior se tendrán especialmente en cuenta los costes laborales derivados de los convenios colectivos sectoriales de aplicación".

De otro lado, hemos de tener en cuenta la asentada doctrina de este Tribunal sobre la materia, siendo una de las primeras resoluciones en que se abordó esta materia la Resolución 231/2018, de 31 de julio, en la que señalábamos lo siguiente:

> *"(…) para el cálculo del valor estimado deberán tenerse en cuenta como mínimo, además de los costes derivados de la aplicación de las normativas laborales vigentes, los costes resultantes de la ejecución material de los servicios, los gastos generales de estructura y el beneficio industrial, debiendo dentro del presupuesto base de licitación consignarse de manera desglosada en el PCAP o documento regulador de la licitación los costes directos e indirectos y otros eventuales gastos calculados para su determinación y para el supuesto que el coste de los salarios de las personas empleadas para su ejecución formen parte del precio total del contrato -circunstancia que concurre en el supuesto examinado-, 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. Obviamente, dichas exigencias en el supuesto de que el contrato prevea su división en lotes habrán de cumplirse para cada uno de los lotes en que aquel se divida.*
>
> *En el supuesto examinado, en el anexo I del PCAP en relación con el presupuesto base de licitación aparece el importe global y el de cada uno de los centros que integran cada uno de los lotes en los que se divide el contrato. Asimismo, respecto del valor estimado del contrato aparece el importe global como resultado de adicionar al presupuesto base de licitación la consideración de una prórroga de la misma duración que el contrato inicial.*
>
> *Sin embargo, tanto para el supuesto del valor estimado como del presupuesto base de licitación, en todos y cada uno de los lotes en que se divide el contrato, no aparecen las exigencias previstas en el PCAP y en la LCSP, tales como el que se haya tenido en cuenta los costes derivados de la aplicación de las normativas laborales vigentes, los costes resultantes de la ejecución material de los servicios, los gastos generales de estructura y el beneficio industrial -para el cálculo del valor estimado- y la indicación en el PCAP o documento regulador de la licitación de los costes directos e indirectos y otros eventuales gastos, así como la indicación de los costes salariales estimados a partir del convenio laboral de referencia de forma desglosada y con desagregación de género y categoría profesional -para el cálculo del presupuesto base de licitación-. Omisiones que quedan acreditadas en base a lo manifestado por el órgano de contratación en su informe, al señalar que "dada la naturaleza económica del presente contrato decidió no desglosar en el PCAP una estructura de costes única para todo el contrato, debido a la complejidad de cada uno de los 24 lotes"; y ello a pesar de las exigencias recogidas en los preceptos transcritos de la LCSP y en las previsiones del PCAP.*
>
> *El problema, por tanto, se centra en la existencia de un desajuste del presupuesto base de licitación y, consecuentemente, del valor estimado del contrato que no se encuentran correctamente configurados para cada uno de los lotes en que se divide el contrato conforme a lo anteriormente expuesto. Con ello se vulnera lo dispuesto en los artículos 100.2 y 101.2 de la LCSP, así como lo establecido en la cláusula 3 del PCAP, y se contraviene el principio de transparencia con grave perjuicio para las entidades licitadoras tanto en el momento de preparar y presentar sus ofertas, al no disponer de información necesaria para su adecuada*

formulación, como durante la ejecución del contrato, pues puede dar lugar a una inadecuada prestación del servicio que derive en la resolución del contrato".

Pues bien, en el supuesto examinado, el único desglose de costes del presupuesto se contiene en la clausula 3.1 del PCAP, con remisión al apartado 8.2 del cuadro resumen, que lo contempla en los siguientes términos:

"*Resumen de los costes directos e indirectos y otros eventuales gastos calculados para la determinación del Presupuesto base o precios unitarios de licitación*

	IMPORTE TOTAL 4 AÑOS	IMPORTE 4 AÑOS TRANSPORTE PROGRAMADO	IMPORTE 4 AÑOS TRANSPORTE URGENTE
Coste salarial	75.173.474,45 €	29.358.168,10 €	45.815.306,35 €
Combustible + Aprovisionamiento	5.675.472,00 €	3.177.992,00 €	2.497.480,00 €
Mantenimiento y Reparaciones	4.560.802,56 €	2.598.434,56 €	1.962.368,00 €
Seguros	657.313,08 €	389.620,00 €	267.693,08 €
Impuestos y Tasas	159.312,80 €	94.438,00 €	64.874,80 €
Amortización de la Flota	4.723.232,00 €	2.157.120,00 €	2.566.112,00 €
Costes Financieros	1.352.951,00 €	616.252,00 €	736.699,00 €
Gastos Generales (5%)	4.615.127,89 €	1.919.601,23 €	2.695.526,66 €
Beneficio Industrial (3%)	2.907.530,58 €	1.209.348,78 €	1.698.181,80 €
TOTAL LICITACIÓN	**99.825.216,36 €**	**41.520.974,67 €**	**58.304.241,69 €**

Por otra parte, en la clausula 3.2 del PCAP relativa al valor estimado del contrato, se establece lo siguiente:

" (….)
Los conceptos de coste empleados son:
A. COSTES DIRECTOS:
1. Coste Salarial: Se aplica IV Convenio colectivo de trabajo para las empresas y las personas trabajadoras de transporte sanitario de personas enferm@s y accidentad@s de Andalucía (20202020-2025).
2. Amortización del Vehículo: Importe estimado del vehículo con una amortización de diez años.
3. Combustible: En función del precio del carburante, consumo medio cada 100 km y estimación media de kilómetros por ambulancia, centro y año.
4. Mantenimiento y Reparaciones: Estimación de importe medio de gasto por vehículo según km recorridos para el mantenimiento por ley y un coste fijo estimado para las reparaciones imprevistas.
5. Aprovisionamientos: Recoge la reposición de gases anuales por vehículo.
6. Seguros: Incluye el seguro de la ambulancia, el de accidente y de responsabilidad civil de los técnicos de transporte, así como el seguro a la dotación de los medios de comunicación que llevan incorporadas las ambulancias.
7. Tasas e Impuestos directos de la flota: Imputamos las tasas por tarjeta de transporte, inspección sanitaria, ITV e I.A.E anual.

8. Gastos financieros: costes financieros estimados para cada tipo de ambulancia en función de la inversión realizada.
*B. COSTES INDIRECTOS (% Vs Costes Directos)**:***
1. Gastos estructurales: El 5 % en el que ciframos el porcentaje de asignación de los Costes Indirectos al servicio está basado en el estudio realizado, por encargo de la Fundación Nacional de Transporte Sanitario para la Educación, Cooperación y Desarrollo, por la empresa Análisis e Investigación ISICS y contrastado con datos de ANEA.

C. BENEFICIO EMPRESARIAL
El valor del 3% se obtiene del mismo informe que el % de los gastos estructurales.
(….)
En el cálculo del valor estimado se tiene en cuenta, además de los costes derivados de la aplicación de las normativas laborales vigentes, otros costes que se deriven de la ejecución material de los servicios, los gastos generales de estructura y el beneficio industrial….".

Asimismo, en la memoria justificativa obrante en el expediente remitido se contempla el desglose de los costes empleados en los mismos términos y con idéntico contenido al que figura en el PCAP que acabamos de transcribir.

En el informe sobre la adecuación del presupuesto base de licitación a los precios del mercado, obrante a los folios 15 a 17 del expediente remitido, se reproduce el desglose de costes empleados con el mismo contenido, quedando acreditado que el coste salarial representa un total de 75.173.474, 45 euros del total de la licitación cifrada en un importe de 99.825.216, 36 euros.

De este dato cuantitativo objetivo del que informa el pliego se infiere claramente que, en el supuesto examinado, el coste de los salarios de la personas empleadas para la ejecución del contrato sí forma parte del precio del contrato, como parte integrante de aquél, a diferencia de lo que sostiene el órgano de contratación en su informe al recurso. El componente personal o de mano de obra no es accesorio y forma parte del precio total del contrato lo que determina la necesidad, por imperativo legal, de que el presupuesto base de licitación indique de forma desglosada y con desagregación de género y categoría profesional los costes salariales estimados a partir del convenio laboral de referencia, extremo este que se omite en los pliegos y en el resto de los documentos de la licitación, puestos a disposición de las personas interesadas en el perfil de contratante.

No asiste, por tanto, la razón al órgano de contratación cuando afirma que los costes laborales del personal empleado en la ejecución del contrato son costes importantes y contribuyen a determinar el precio del contrato, pero no son precio ni integran parte del precio total. Es más, el órgano incurre en contradicción cuando, a pesar de lo manifestado en el informe al recurso, obra en el expediente remitido, folios 306 a 325, un informe de fecha 29 de diciembre de 2021, suscrito por la Directora económico-administrativa del Hospital Universitario Regional de Málaga, emitido en cumplimiento de lo establecido en la Resolución de 21 de diciembre de 2018, de la Interventora General de la Junta de Andalucía, por la que se da publicidad a la Instrucción 7/2018, en la que se establece la Guía de Fiscalización previa de los expedientes de gasto derivado de la contratación administrativa llevada a cabo por la Administración de la Junta de Andalucía, por la que se aprueba la Guía de Fiscalización Previa de los Expedientes de gasto derivados de encargos a medios propios regulados en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, en el que sí se efectúa un desglose de conceptos para el cálculo del coste hora por categoría

profesional en función del salario base, plus convenio, antigüedad, pagas, cuota patronal, coste hora diurna y hora nocturna; así como el oportuno desglose del resto de costes directos e indirectos.

Por tanto, este Tribunal constata la infracción del artículo 100.2 de la LCSP al no figurar en el pliego el correspondiente desglose de los costes salariales en los términos previstos en el precepto, a partir del convenio laboral de referencia, que exige el mencionado precepto, siendo ostensible que nos encontramos ante un supuesto en el que los costes salariales forman parte del precio total. En ese sentido, la existencia del informe en el expediente remitido, al que hemos hecho referencia en el apartado anterior, y que ni siquiera nos consta que fuere publicado, no enerva la conclusión que alcanza este Tribunal al apreciar la infracción del artículo 100.2 de la LCSP en la medida que el pliego rector de la licitación no contiene el preceptivo desglose de los costes salariales en la forma exigida legalmente. Es más, el propio órgano reconoce de manera implícita la infracción cometida, si bien la justifica manifestando que no resultaba exigible el desglose de costes salariales, según la interpretación que defiende. Dicha interpretación, fundamentada en los alegatos vertidos en el recurso, resulta contradictoria, a juicio de este Tribunal, con el dato objetivo que revela que los costes salariales en el caso que nos ocupa no es accesoria en el presupuesto total de la licitación.

Lo expuesto hasta ahora resulta de aplicación igualmente al cálculo del valor estimado, pues, conforme al artículo 101.2 de la LCSP, en su determinación se tomará en consideración no solo el importe de una eventual prórroga contractual sino también los costes derivados de la aplicación de las normativas laborales vigentes, otros costes que se deriven de la ejecución material de los servicios, los gastos generales de estructura y el beneficio industrial.

El motivo, pues, debe estimarse procediendo la anulación del apartado 8.2 del cuadro resumen y de la cláusula 3.1 del PCAP por vulneración de lo dispuesto en los artículos 100 y siguientes de la LCSP por no incorporar el preceptivo desglose de los costes salariales en la forma exigida legalmente."

2. Sobre las alegaciones formuladas al pliego de prescripciones técnicas.

En el recurso se formulan además, dos objeciones al pliego de prescripciones técnicas que ya han sido expuestas al abordar las alegaciones de las partes. Este Tribunal las califica como "objeciones" porque en su esencia, y tal y como expondremos a continuación, representan una "crítica" a dos aspectos del PPT que nos obligan, con carácter preliminar, a analizar la legitimación del sindicato recurrente con relación a la pretensión que ejercita en cada una de ellas, respectivamente.

Con carácter previo, conviene traer a colación la doctrina ya expuesta en torno a la legitimación de un sindicato para recurrir que, conforme al artículo 48 de la LCSP, solo será admisible cuando se pueda deducir de manera fundada de las decisiones impugnadas que el adjudicatario va a incumplir obligaciones sociales o laborales de los trabajadores, en la ejecución del contrato, y no en otro caso, o cuando el recurso se refiera a cuestiones de legalidad ordinaria del contenido de los pliegos.

Partiendo de esta premisa, analizamos el contenido del primer alegato en el que en el recurso se critica la supresión en el Anexo I del PPT de la franja horaria de cobertura veinticuatro horas para las ambulancias tipo C de las unidades de interhospitalario, solicitando que se incorpore de nuevo a los pliegos tal franja horaria de cobertura.

Pues bien, el sindicato recurrente se limita únicamente a invocar, de manera genérica, el derecho a la protección de la salud de la ciudadanía en general y cuestiona, por otro lado, en términos amplios e imprecisos, que la adopción de tal decisión que se incorpora a los pliegos va a frustrar la recuperación económica y la creación de empleo de calidad tras la crisis provocada por la COVID-19, pero no denuncia infracción alguna de la normativa de contratación pública, relacionada con posibles incumplimientos por la persona adjudicataria de sus obligaciones sociales o laborales. En el fondo, lo que hace es formular o enunciar un *desideratum* en el ámbito de la política económica y de la generación de empleo pero sin efectuar el más mínimo desarrollo argumental, por lo que, ni siquiera de manera indiciaria, se puede deducir de lo manifestado en el recurso que en la ejecución del contrato se van a incumplir las obligaciones laborales del personal adscrito a aquélla. La labor de este Tribunal, al analizar la concurrencia de los requisitos de admisión de un recurso especial, no puede requerir una labor exegética o interpretadora para suplir, en definitiva, la carga que incumbe a la parte recurrente de demostrar, cuando se trata de una organización sindical, que el motivo de impugnación se proyecta a eventuales incumplimientos laborales o sociales de la adjudicataria respecto de sus trabajadores.

A la vista de lo expuesto, este Tribunal estima que la controversia que suscita la recurrente, en relación con este extremo, no afecta ni tiene conexión con el alcance que exige el artículo 48 de la LCSP para admitir la legitimación de CCOO, ni dicha conexión ha sido acreditada por el sindicato recurrente, a quien correspondía, como anteriormente hemos indicado, la carga de la prueba. El motivo, pues, ha de inadmitirse.

El segundo alegato denuncia una eventual colisión de la previsión establecida en el apartado 4.2.1 del Anexo I del PPT con la normativa legal española y europea relativa a los dispositivos de localización y los tiempos de trabajo, al considerar que es inviable que un trabajador pueda estar en obligación de activación en un tiempo de 30 minutos mediante un dispositivo de localización sin estar en el puesto de trabajo.

Pues bien, siendo necesario determinar con carácter previo, la legitimación del Sindicato recurrente para la impugnación del motivo esgrimido en el recurso, hemos de acudir a lo establecido en la cláusula controvertida que se limita a fijar el siguiente requerimiento en cuanto al tiempo de respuesta de la empresa para atender los traslados, diferenciando entre los traslados que se consideren preferentes por causas clínicas y los traslados programados. La cláusula 4.2.1 del PPT tiene el siguiente tenor literal:

"Deberá atenderse en ambulancias la totalidad de traslados que facultativamente hayan sido así indicados, incluyendo, los traslados de pacientes de salud mental, hemodiálisis, rehabilitación, trasplantes, realización de pruebas especiales, altas domiciliarias, incapacidad para la marcha, traslados entre centros sanitarios y aquellos otros que sean prescritos para recibir asistencia sanitaria o una vez recibida la misma. El traslado podrá ser individual o colectivo, según prescripción, y se realizará en el tipo de vehículo según las indicaciones de los facultativos del SAS y en función del servicio a realizar.
En los traslados que se consideren preferentes por causas clínicas, el tiempo de respuesta e inicio del traslado deberá ser inferior a 30 minutos desde el momento de la comunicación y en el resto del transporte programado, una vez comunicado a la empresa, el tiempo de espera no puede ser superior a los 60 minutos.
El servicio de transporte programado se solicitará mediante la indicación facultativa y de forma on-line será comunicada a la empresa a través de la aplicación que la propia empresa debe poner a disposición del centro para la solicitud y mecanización del servicio, o en su defecto, habilitada por el Servicio de Tecnología de la Información del Servicio Andaluz de Salud….".

El sindicato recurrente invoca doctrina del Tribunal Supremo sobre la consideración como tiempo de trabajo de las guardias de localización en el transporte, en apoyo de su pretensión de que se suprima el *"tiempo de localización"* de los vehículos requerido en el PPT. Asimismo, invoca sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea sobre la diferenciación entre horas de localización y las horas de trabajo.

Pues bien, a pesar de que la impugnación se plantea formalmente respecto de una cláusula del pliego, lo cierto es que suscita una controversia hipotética, futura, que el recurrente reconduce, de manera artificiosa, a una eventual infracción de las normas sobre ordenación del tiempo de trabajo, pretendiendo sustituir el requisito previsto en el PPT -respecto de los tiempos en que la empresa adjudicataria ha de dar respuesta ante la activación o petición de un traslado- , por la presencialidad las 24 horas del día los 365 días del año, sin aportar tampoco mayor explicación o justificación, lo que impide a este Tribunal, por falta absoluta de datos, apreciar debidamente el punto de conexión que permitiría admitir la legitimación del sindicato accionante respecto del motivo que se plantea.

En efecto, la cuestión se suscita prácticamente a efectos meramente dialécticos, siendo fácil advertir que el solo hecho de que se requiera en el pliego un tiempo de respuesta para la realización de los traslados a que viene obligada la empresa adjudicataria -que constituye el único objeto de la impugnación- resulta insuficiente para deducir un eventual incumplimiento o infracción de la normativa sobre ordenación del tiempo de trabajo. En todo caso, estaríamos ante una cuestión de legalidad ordinaria que, de plantearse en la fase de ejecución del contrato, habría de ventilarse, en su caso, ante el orden jurisdiccional competente y que desborda el ámbito de la legitimación del sindicato denunciante.

Procede, pues, igualmente, la inadmisión de este motivo del recurso.

3. Sobre las alegaciones formuladas a la memoria justificativa.

Finalmente, en el tercer alegato el sindicato recurrente solicita la publicación de la memoria económica justificativa del contrato desglosada por categorías, cotizaciones, etc. según lo exigido por la LCSP en el documento de pliegos, alegando que éstos no incluían en su publicación la referida memoria con el preceptivo desglose.

La estimación del primer motivo alegado respecto de la insuficiencia del presupuesto de licitación, por infracción de los artículos 100 y 101 de la LCSP y la consecuente anulación de los pliegos y del resto de documentos contractuales hace innecesario un pronunciamiento sobre la cuestión alegada puesto que, en su caso, cuando se convoque la nueva licitación y los nuevos pliegos, deberá publicarse la memoria justificativa del contrato conforme dispone el artículo 63, letra a) LCSP que incorpore el desglose del presupuesto de licitación, de acuerdo con lo previsto legalmente. Y sin perjuicio, en todo caso, de que el preceptivo desglose de los costes salariales en la forma exigida legalmente debe estar en el pliego rector de la contratación conforme establece el artículo 100.2 de la LCSP.

Procede, pues, la estimación parcial del recurso con anulación de aquellas cláusulas del PCAP donde los alegatos del sindicato recurrente han sido acogidos por este Tribunal. Ello conlleva la anulación de los propios pliegos impugnados y del resto de documentos contractuales relacionados con su aprobación, debiendo convocarse una nueva licitación, en su caso.

El resto de los motivos alegados se inadmiten por las razones expuestas en el fundamento sexto de la presente resolución.

Vistos los preceptos legales de aplicación, este Tribunal

ACUERDA

PRIMERO. Estimar parcialmente el recurso especial en materia de contratación interpuesto por el **SINDICATO PROVINCIAL DE LA FEDERACIÓN DE SERVICIOS A LA CIUDADANÍA DE COMISIONES OBRERAS EN MÁLAGA** (en adelante, CCOO) contra los pliegos que, entre otra documentación, rigen el procedimiento de licitación del contrato denominado "Servicio de transporte sanitario terrestre urgente y programado para los centros sanitarios de la provincia de Málaga adscritos al Servicio Andaluz de Salud (Plataforma Logística Sanitaria de Málaga) mediante procedimiento abierto y presentación electrónica de ofertas" (Expte. +6+VN9VIN) promovido por el Hospital Universitario Regional de Málaga, adscrito al Servicio Andaluz de Salud y, en consecuencia, anular los citados actos así como los del expediente de contratación relacionados con su aprobación.

SEGUNDO. Informar que, de conformidad con lo estipulado en el artículo 57.3 de la LCSP, en la Resolución 215/2022 se ha acordado el levantamiento de la suspensión del procedimiento de adjudicación adoptada por este Tribunal en resolución de 11 de marzo de 2022.

TERCERO. En cumplimiento de 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 partes 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.