



Recurso nº 796/2026 C. Valenciana nº 137/2026

Resolución nº 1289/2026

Sección 1ª

RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL DE RECURSOS CONTRACTUALES

En Madrid, a 30 de julio de 2026.

VISTO el recurso interpuesto por D. M.Q.P., en representación de ORTHEM SERVICIOS Y ACTUACIONES AMBIENTALES, S.A.U., contra los pliegos del procedimiento “*Servicio de transporte sanitario terrestre, urgente y no urgente de la Comunitat Valenciana*”, con expediente 163/2026, convocado por la Dirección General de Gestión Económica, Contratación e Infraestructuras de la Consellería de Sanidad de la Generalitat Valenciana; el Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. Previa autorización del Consell de la Generalitat Valenciana por acuerdo de 6 de marzo de 2026, la Dirección General de Gestión Económica, Contratación e Infraestructuras de la Consellería de Sanidad de la Generalitat Valenciana, mediante resolución de fecha de 14 de abril de 2026, aprobó el expediente de contratación y el inicio del procedimiento, arriba identificado, mediante procedimiento abierto y tramitación ordinaria, con expediente 163/2026, pluralidad de criterios de adjudicación evaluables mediante juicio de valor y mediante la aplicación de fórmulas, y sin división de su objeto en lotes.

El contrato administrativo mixto de servicios, sujeto a regulación armonizada, tiene un valor estimado de 857.892.610,34 euros.

Las prestaciones objeto de contratación se identifican con los CPV: 85143000 - Servicios de ambulancia y 34114121 – Ambulancias.



En fecha de 16 de abril de 2026 se publicó en la Plataforma de Contratación del Sector Público (PLACSP) y en el Diario Oficial de la Unión Europea (DOUE), el anuncio de licitación, el pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP), el pliego de prescripciones técnicas (PPT) y demás documentos contractuales.

Advertidos errores materiales de hecho o aritméticos en el expediente, se acordó su rectificación mediante resolución de fecha de 27 de abril de 2026, que fue publicada en la misma fecha en la PLACSP.

En la misma fecha de 27 de abril de 2026 se publicó en la PLACSP y en fecha de 28 de abril de 2026 en el Diario Oficial de la Unión Europea (DOUE), el anuncio de licitación, el pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP), el pliego de prescripciones técnicas (PPT) y demás documentos contractuales, fijándose hasta el 15 de mayo de 2026 a las 23:59 horas el plazo máximo para la presentación de las ofertas.

Segundo. La licitación se rige por lo establecido en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (en adelante, LCSP) y su normativa de desarrollo en todo aquello que no se oponga a dicha Ley, en particular el Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento general de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, y el Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público.

Tercero. En fecha de 8 de mayo de 2026, ORTHEM SERVICIOS Y ACTUACIONES AMBIENTALES, S.A.U., presentó en el registro electrónico general de la Administración General del Estado, escrito de recurso especial en materia de contratación, frente a los pliegos de la licitación de referencia, instando su anulación.

En defensa de su impugnación, la parte recurrente sostiene que la configuración del contrato vulnera los principios de libre concurrencia, igualdad de trato y acceso de las PYMES, debido a una configuración restrictiva e injustificada de los pliegos que le impide concurrir en condiciones de igualdad.

Se invocan, en concreto, los siguientes motivos de impugnación:

1º.- Configuración material del contrato con efecto excluyente

Se alega que el órgano de contratación ha convertido el contrato en materialmente inaccesible para muchos operadores económicos en el sector distintos de aquellos que cuentan actualmente con implantación. No se cuestiona la posibilidad de fijar requisitos exigentes, sino el hecho de que todos éstos se acumulan simultáneamente (solvencia elevada, flota masiva, requisitos técnicos avanzados, exigencias derivadas del ENS, ...) y se exigen desde el inicio de la ejecución del contrato, sin margen de adaptación, sosteniéndose así que el contrato se ha configurado como lote único de dimensión autonómica.

Se indica que el requisito más excluyente es la exigencia de adscripción inmediata de una flota superior a 700 ambulancias, con especificaciones técnicas avanzadas y limitaciones de antigüedad (vida media máxima de seis años). Sobre esta base, se sostiene que la Administración contratante no está exigiendo únicamente capacidad para ejecutar el contrato, sino disponer ya previamente de la estructura completa de ejecución, lo que equivale a exigir una implantación previa equivalente a la del actual prestador.

En esta misma línea, se subraya que la adquisición o adaptación de una flota de esa magnitud requiere plazos incompatibles con los tiempos de licitación, por lo que la exigencia de disponibilidad inmediata elimina cualquier posibilidad real de entrada al mercado, generándose una situación en la que la licitación queda “predeterminada” en favor de quien ya presta el servicio.

Se concluye, por ello, que la configuración del contrato trasciende la legítima discrecionalidad técnica y se convierte en una restricción estructural de la concurrencia, contraria a los artículos 1 y 132 de la LCSP.

2º.- Configuración indebida del contrato mixto

En este segundo motivo se incide en la consideración consistente en la ampliación, a su juicio, artificial del objeto contractual mediante la inclusión de prestaciones que no presentan una vinculación material directa con el servicio principal.

De esta manera, se señala que el contrato se define como mixto integrando: servicio de transporte sanitario, arrendamiento de ambulancias tipo C, y suministro y mantenimiento de equipamiento de electromedicina.

Se aduce en este extremo que esta integración no responde a una verdadera unidad funcional, sino que introduce prestaciones técnicamente autónomas, propias de otros sectores (tecnología sanitaria, electromedicina), con un peso económico relevante que alcanza más de 6 millones de euros).

En base a lo anterior se aduce que se infringe el artículo 34.2 de la LCSP que exige una vinculación material directa y complementariedad funcional, no siendo suficiente la mera conveniencia organizativa o la existencia de posibles sinergias.

Además, se añade que, desde la funcionalidad del servicio, la electromedicina es utilizada por personal sanitario de la propia Administración, no por el contratista de transporte, lo que evidencia la falta de integración real.

Desde el punto de vista de la competencia, se concluye que esta configuración produce un efecto claro consistente en elevar artificialmente la complejidad del contrato, obligando a los licitadores a disponer de capacidades técnicas ajenas a su actividad principal, lo que expulsa del mercado a operadores económicos especializados en transporte sanitario.

3º.- Ausencia de división en lotes

Se sostiene en este punto que la decisión de no dividir el contrato constituye una infracción directa en este caso de la regla general del art. 99.3 de la LCSP que establece, como regla general, la división en lotes, siendo la no división, una excepción que como tal debe motivarse de forma reforzada.

En el expediente, sin embargo, se considera que la Administración se limita a invocaciones genéricas (coordinación, eficiencia), sin justificar por qué las distintas prestaciones son inseparables, por qué la ejecución independiente sería inviable. Se añade que este déficit de motivación se agrava porque el contrato incluye múltiples prestaciones diferenciadas (hasta seis), lo que objetivamente permitiría su división.

De este modo, se afirma que la falta de lotes, combinada con la integración de prestaciones heterogéneas y la elevada solvencia exigida, produce un efecto acumulativo de cierre del mercado a grandes operadores económicos integrados.

4º.- Desproporción de la solvencia técnica

El cuarto motivo se centra en la desproporción de los requisitos de solvencia, calificándolos como manifiestamente excesivos y carentes de justificación. La exigencia cuestionada es la cuantía requerida en el requisito de solvencia técnica con más de 600 millones de euros, frente a un valor razonable aproximado de 98 millones de euros conforme a los parámetros habituales de la LCSP.

Según se indica, esta exigencia supone multiplicar por seis el umbral razonable, lo que, no responde a las necesidades del contrato, no está motivado en el expediente y excluye a operadores solventes, pero de menor dimensión.

5º.- Insuficiente desglose del presupuesto base de licitación

En este motivo se denuncia el incumplimiento del art. 100.2 de la LCSP. Se argumenta que no se trata de una ausencia total de desglose, sino de un desglose formalmente existente pero materialmente insuficiente, lo que impide comprender la estructura de costes y formular ofertas en condiciones de igualdad.

Las alegaciones se centran en los siguientes aspectos:

a) Existencia de precios unitarios insuficientemente justificados

Se cuestiona la fijación del precio por kilómetro en servicios complementarios (1,90 €/km), al no acompañarse de identificación de costes concretos, metodología de cálculo, estudio

de mercado, señalándose como especialmente relevante la referencia a costes “prorrateados”, sin explicación de su composición ni distribución.

b) Falta de desagregación de género en costes salariales

Se denuncia el incumplimiento expreso de la obligación legal de desagregación, en un contrato intensivo en mano de obra.

c) Falta de autonomía económica del suministro

En coherencia con la alegación anterior, se señala que la parte de suministro no tiene memoria económica propia y está integrada de forma opaca en el conjunto del contrato, lo que, según se afirma, tiene una doble consecuencia consistente en comprometer la transparencia y generar una ventaja informativa para el operador presente que sí conoce los costes reales del servicio.

6º.- Indeterminación de los criterios sujetos a juicio de valor

El último motivo se refiere a la fase de adjudicación del contrato y denuncia que los criterios cualitativos están formulados de forma insuficientemente precisa. En esta alegación, se indica que el problema no está en la existencia de criterios subjetivos, sino en que no se definen los subcriterios de forma clara, no se especifica su ponderación interna ni existen reglas de valoración.

Se sostiene esta alegación en relación con el criterio de adjudicación consistente en el plan de emergencias en el que se descompone en subapartados, pero sin indicar el peso de cada uno, lo que se considera que genera incertidumbre para los licitadores, imposibilidad de orientar la oferta con conocimiento suficiente y un riesgo de discrecionalidad *ex post* por parte de la Administración.

Cuarto. Previo requerimiento de la Secretaría de este Tribunal al órgano de contratación, de acuerdo con lo establecido en el artículo 56.2 de la LCSP, se recibió el expediente administrativo y el informe al recurso de fecha de 21 de mayo de 2026, en el que se solicita su desestimación en cuanto al fondo.

En su informe al recurso, el órgano de contratación se opone a los motivos de impugnación y defiende la legalidad de los pliegos en la forma siguiente.

- Respecto a la primera alegación relativa a la configuración material del contrato con efecto excluyente, se diferencia entre las exigencias derivadas del ENS y la obligación de adscribir una flota masiva de ambulancias ajustada a requisitos técnicos altamente restrictivos.

En cuanto al ENS, se sostiene, con invocación del artículo 2.3 del Real Decreto 311/2022, de 3 de mayo, por el que se regula el Esquema Nacional de Seguridad, que:

“Los datos de salud de una persona de acuerdo Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de abril de 2016 Reglamento General de Protección de Datos son considerados categoría especial, son información altamente sensible.

El contratista debe proveer sistemas, procedimientos, medios técnicos y organizativos para el tratamiento seguro de datos sanitarios. El pliego de prescripciones técnicas en su cláusula 14.2 exige la interoperabilidad con sistemas corporativos sanitarios (CICU, ePCR, plataformas asistenciales) debe estar asegurada desde el inicio del contrato, así mismo como en la cláusula 10.2.

La unidad proponente a efectos de categorizar el nivel exigido ha efectuado el análisis de riesgos, valorando el impacto que tendría un incidente que afectase a la seguridad de la información con perjuicio para la disponibilidad, autenticidad, integridad, confidencialidad o trazabilidad, determinado el nivel medio.

Por tanto, efectuado el análisis de los riesgos, al tratarse de datos de salud se exige al contratista disponer de un certificado de categoría nivel medio al inicio de la ejecución de la prestación del servicio”.

Se invoca la Resolución nº 338/2025, de 12 de marzo, que a su vez alude a la nº 924/2017.

Sobre la obligación de adscribir una flota masiva de ambulancias ajustada a requisitos técnicos altamente restrictivos, se argumenta que:

“El servicio de transporte sanitario presenta un evidente carácter esencial para la protección de la salud pública y exige un nivel de disponibilidad, fiabilidad y seguridad inmediata que justifica plenamente la existencia de requisitos materiales y técnicos elevados.

De acuerdo con el artículo 86 LCSP, la definición de las prescripciones técnicas debe efectuarse atendiendo a las necesidades que se pretenden satisfacer y a las características del objeto contractual. En ese contexto, el órgano de contratación está facultado para incorporar en los pliegos aquellas condiciones que resulten técnica y operativamente indispensables para la correcta prestación del servicio, siempre que no se excedan los límites del principio de proporcionalidad.

Así, las exigencias relativas a la disponibilidad inicial de flota, condiciones de antigüedad, solvencia técnica y requisitos específicos de equipamiento de electromedicina, no constituyen barreras de entrada arbitrarias, sino condiciones inherentes a la naturaleza intensiva y crítica del servicio, justificadas en la necesidad de garantizar su continuidad y efectividad desde el primer día de ejecución contractual, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 76.2, segundo párrafo, y 76.3 de la LCSP.

En este caso, las exigencias plasmadas en los pliegos recurridos garantizan la transición inmediata y sin interrupciones de un servicio público esencial, evitando riesgos derivados de retrasos en la dotación material o en la obtención de las autorizaciones y licencias requeridas para la puesta en marcha. Por tanto, se trata de condiciones materialmente justificadas, razonables y directamente vinculadas al objeto contractual, no de restricciones arbitrarias de acceso. En este sentido, se exige en el apartado L del anexo I del pliego de condiciones administrativas en el apartado de compromiso de adscripción de medios materiales para asegurar que pueda prestarse este servicio sanitario esencial:

60% del Transporte Sanitario No Urgente (TSNU)

80% de las TNA adscritas al Transporte Sanitario Urgente (TSU)

100% de los Soportes Vitales Básicos (SVB) y los Soportes Vitales Avanzados (SVA)

El resto de flota de acuerdo con el apartado R del Anexo I al Pliego de condiciones administrativas, debe de aportarse un plazo máximo de 3 meses desde la formalización del contrato.

Respecto de la exigencia de que los vehículos tengan una antigüedad máxima y vida media de la flota, estableciendo una vida media máxima de seis años para las ambulancias adscritas al servicio, debe de partirse de la exigencia contenida en el artículo 32.a) de la Orden PRE/1435/2013, de 23 de julio, por la que se desarrolla el Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres en materia de transporte sanitario por carretera, exige como requisitos para el otorgamiento de la certificación técnico-sanitaria: “a) El vehículo deberá estar matriculado y habilitado para circular y no podrá superar la antigüedad de diez años, contados desde su primera matriculación”.

Nos encontramos con un contrato que conforme dispone el apartado R del Anexo I del pliego de condiciones administrativas que el plazo de ejecución del contrato es 4 años, por tanto, si un vehículo dedicado al transporte sanitario no puede tener una antigüedad superior a diez años, y el contrato va a tener una duración de cuatro años, es lícito que se exija que los vehículos que se adscriban a la ejecución del contrato no tengan una antigüedad superior a los diez años.

En conclusión, la licitación no se orienta a favorecer operadores concretos ni a restringir artificialmente la competencia, sino a garantizar que únicamente resulten adjudicatarios quienes cuente con capacidad real, inmediata y acreditada de asumir un servicio de carácter esencial”.

- Por lo que se refiere a la alegación segunda consistente en la configuración indebida del contrato mixto, se formula oposición en los términos siguientes:

“El objeto del servicio de transporte sanitario terrestre urgente y no urgente, compuesto por una flota global que asciende a 632 recursos de la flota básica y 107 vehículos de reserva, siendo la flota total del servicio 739 vehículos. De estos, 12 vehículos, en concreto ambulancias de clase C, son arrendadas ya que en dichas unidades el personal Técnicos de Emergencias Sanitarias (antiguos Conductores Camilleros) que presta el servicio viene dotado por la Conselleria de Sanidad. Esta configuración responde a un antiguo modelo

prestablecido de recursos humanos y que tan solo afecta de forma residual en la actualidad a 12 ambulancias de toda la flota.

El planteamiento de dicha cuestión, esto es de remodelación de la configuración de estos 12 recursos móviles no compete ni a este órgano de contratación ni al objeto del contrato.

Por el contrario, lo que sí es competencia técnica del pliego es asegurar los recursos de transporte necesarios para dar respuesta al Servicio de Emergencia Sanitarias y para trasladar a pacientes que necesitan cualquier prestación programada en el sistema sanitario.

Las prestaciones que aquí se fusionan están relacionadas, ya que son un servicio de transporte sanitario terrestre y vehículos destinados a transporte sanitario terrestre, por lo que se consideran una unidad funcional dirigida a la satisfacción de la misma necesidad y a la consecución del mismo fin, el transporte sanitario terrestre y más concretamente el transporte sanitario terrestre urgente.

En la Resolución 786/2022 el TACRC, respecto a este mismo punto en un recurso frente a la licitación del expediente 13/2022 del transporte sanitario de la Comunidad Valenciana, establece:

“considera este Tribunal que tal calificación es conforme a derecho, porque como bien expresa el órgano de contratación, las prestaciones a realizar están íntimamente vinculadas, dado que lo que se pretende ofrecer es un servicio de transporte sanitario terrestre, por lo que se consideran una unidad funcional dirigida a la satisfacción de la misma necesidad y a la consecución del mismo fin: el transporte sanitario terrestre, urgente y no urgente. Ambas prestaciones, el suministro de vehículos y el servicio de personal a bordo de los mismos se consideran una complementaria de la otra”.

Así pues, los 12 vehículos arrendados corresponden a ambulancias de clase C, Soporte Vital Avanzado (SVA), y forman parte de la flota básica del Servicio de Emergencias Sanitarias de la Comunitat Valenciana compuesta, además de estas 12 unidades, por 175 ambulancias más y 13 vehículos para la respuesta a emergencias de múltiples víctimas. El transporte sanitario urgente es una organización supradepartamental, tiene ámbito

comunitario y en ocasiones extracomunitario y hay circunstancias especiales en el transporte sanitario urgente (pacientes con obesidad mórbida, traslados con incubadoras, pacientes con necesidad de aislamiento, etc.) que exigen disponer de vehículos con especiales características, que deben estar localizados y disponibles para toda la Comunitat Valenciana.

Tal y como se detalla en la definición concreta del objeto del contrato de servicios el importe del suministro supone el 1 % del importe total del contrato.

En conclusión, el contrato de transporte sanitario urgente y no urgente tiene por objeto la prestación integral del traslado asistencial de pacientes, incluyendo tanto el medio de transporte como los elementos técnicos necesarios para garantizar una atención sanitaria adecuada durante el traslado, especialmente en el caso de SVA.

La electromedicina asociada a los SVA (monitorización, desfibrilación, ventilación, bombas de perfusión, etc.) constituye un elemento imprescindible e indisoluble de la prestación servicio, sin el cual no podría garantizarse la correcta atención de pacientes críticos durante el transporte, se trata de ambulancias destinadas a proporcionar soporte vital avanzado, tal y como viene definido en el artículo 2 del Real Decreto 836/2012, de 25 de mayo, por el que se establecen las características técnicas, el equipamiento sanitario y la dotación de personal de los vehículos de transporte sanitario por carretera.

En la bibliografía especializada en la materia recoge el equipamiento sanitario que debe de disponer la ambulancia distinguiéndose en función del tipo. Por tanto, es intrínseco a la propia ambulancia el que lleve asociado su equipamiento médico, por tanto, no puede ser desproporcionado ni restrictivo cuando se ha previsto en los costes del propio vehículo que dispongan de dicho equipamiento.

La memoria económica prevé como coste tanto de equipamiento como de amortización del mismo durante el periodo de ejecución del contrato, que se ha imputado en el precio unitario de los vehículos (páginas 25, 26).

En conclusión, no se exige tecnología superflua ni sobredimensionada, sino equipamiento actualizado proporcionado al nivel asistencial del recurso. De este modo, el pliego se limita

a exigir el resultado funcional, esto es, la disponibilidad operativa del equipamiento, sin imponer un modelo empresarial o financiero concreto, lo que refuerza la compatibilidad con los principios de concurrencia y libertad de empresa”.

- En cuanto a la alegación tercera en relación a la ausencia de división en lotes, se indica que:

En la memoria justificativa (páginas 2 a 5) y en el apartado B anexo I al PCAP se han motivado las razones de la no división del contrato en lotes. La esencia se basa en que nos encontramos ante un servicio esencial de alto interés público que integra de forma inseparable:

- El transporte sanitario urgente, vinculado al Servicio de Emergencias Sanitarias.
- El transporte sanitario no urgente y programado, necesario para garantizar la continuidad asistencial del sistema sanitario público.

“Se trata de un servicio único, continuo e interdependiente, cuya fragmentación contractual comprometería su correcta ejecución. La contratación unitaria permite a la Conselleria de Sanidad gestionar el contrato de manera centralizada, coordinando de forma eficaz a los Departamentos Sanitarios, al Servicio de Emergencias Sanitarias de la Comunitat Valenciana y al contratista, asegurando el cumplimiento de los pliegos técnicos y administrativos.

Las razones técnicas y organizativas que justifican el lote único:

1. Complejidad técnica del sistema sanitario y del transporte asistencial

El transporte sanitario se inserta en una organización sanitaria de elevada complejidad, condicionada por:

- *Tiempos de respuesta críticos.*
- *Isócronas y áreas de influencia sanitaria.*

- *Movilidad interdepartamental de pacientes.*
- *Coordinación con múltiples niveles asistenciales.*

La división en lotes, especialmente territoriales, dificultaría gravemente la gestión del servicio y pondría en riesgo la garantía de una respuesta asistencial adecuada, eficaz y homogénea para toda la población.

Esta complejidad se ve reforzada por la existencia de una organización supradepartamental del sistema sanitario creada mediante el Decreto-ley 2/2024, de 21 de febrero, del Consell, de medidas extraordinarias dirigidas a garantizar la asistencia sanitaria integral y en condiciones de equidad en el Sistema Valenciano de Salud lo que implican un flujo permanente de pacientes entre distintos departamentos de salud.

2. Continuación asistencial en el transporte sanitario urgente y colectivo

En el ámbito del transporte sanitario urgente, resulta imprescindible garantizar la continuidad del servicio en todo el territorio de la Comunitat Valenciana, sin interrupciones ni dependencias contractuales cruzadas.

Del mismo modo, el transporte sanitario colectivo (pacientes oncológicos, rehabilitación, diálisis, etc.) exige una altísima coordinación entre centros de salud, hospitales y recursos de transporte, para diseñar rutas compatibles con el estado de salud del paciente y con tiempos asistencialmente asumibles.

La fragmentación contractual introduciría ineficiencias, solapamientos y riesgos de descoordinación incompatibles con la finalidad del servicio.

3. Coordinación asistencial e interoperabilidad como elementos críticos

Un elemento clave para el correcto funcionamiento y mejora continua del transporte sanitario es la coordinación asistencial entre:

- *Los distintos agentes sanitarios.*

- *El Centro de Información y Coordinación de Urgencias (CICU).*
- *El contratista. Esta coordinación exige:*
- *Protocolos homogéneos.*
- *Flujos asistenciales bien definidos.*
- *Interoperabilidad de sistemas, recursos y procedimientos.*

La existencia de múltiples contratistas, derivada de una eventual división en lotes, incrementaría el riesgo de descoordinación, reduciría la interoperabilidad del sistema y comprometería la seguridad y calidad de la atención sanitaria.

4. Gestión centralizada de recursos especiales y singulares

Existen circunstancias clínicas especiales que requieren disponer de vehículos y recursos específicos, tales como:

- *Pacientes con obesidad mórbida.*
- *Traslados con incubadoras.*
- *Pacientes con movilidad reducida.*
- *Traslados con necesidad de aislamiento.*

Estos recursos, por su especialización y coste, deben estar disponibles para toda la Comunitat Valenciana, lo que solo resulta viable mediante una gestión centralizada y unitaria. La división en lotes daría lugar a una compartimentación ineficiente de medios, con incremento de costes y sin mejora real del servicio.

Otro aspecto que señalar, es la ineficiencia económica de la división en lotes, ya que la subdivisión del contrato implicaría:

- *Duplicación de estructuras operativas. Gestión y supervisión.*

- *Necesidad de reservas técnicas por contratista.*
- *Menor flexibilidad en la asignación de recursos.*

Todo ello supondría un encarecimiento del contrato, sin una mejora proporcional del servicio, en contradicción con los principios de eficiencia y buena administración que inspiran la LCSP.

Del análisis de la actividad realizada mediante sinergias entre departamentos sanitarios, de la productividad media de la flota, de la estimación de ambulancias adicionales y la distribución de la flota adicional según tipo de recurso y la actividad de la flota de ambulancias de transporte no urgente en apoyo al servicio de emergencias sanitarias, se obtiene que la separación en lotes supondría un aumento de la flota de un 15%, lo que supondría un impacto económico estimado de más de 40.000.000 de euros durante la vigencia contractual.

Así mismo la experiencia adquirida por esta administración en la gestión sanitaria frente emergencias, ha puesto en evidencia que el tener configurado el servicio del transporte en un lote único permite poner a la totalidad de la flota de transporte sanitario a disposición del CICU, conforme a la planificación de Protección Civil (Decreto 119/2013, de 13 de septiembre, del Consell), lo que permitió, entre otras actuaciones:

- *Garantizar tratamientos no demorables (hemodiálisis, oncología, UHD).*
- *Distribuir oxígeno domiciliario y medicamentos.*
- *Apoyar rescates y gestión médico-legal.*
- *Garantizar el traslado seguro de profesionales sanitarios.*
- *Reorganizar el transporte no urgente para sostener la actividad sanitaria.*

En este sentido la propia Directiva 2014/24/UE en el Considerando 78 expresa que, los poderes adjudicatarios deben de conservar “la libertad de decidir de forma autónoma y basándose en las razones que estime oportunas, sin estar sujeto a supervisión

administrativa o judicial”, exigiendo únicamente que se estudie la conveniencia de tal división, o cuyo fin, “cuando el poder adjudicador decida que no sería conveniente dividir el contrato en lotes, el informe específico o los pliegos de la contratación debe incluir una indicación de las principales razones que expliquen la elección hecha por el poder adjudicador”.

Se citan las resoluciones nº 786/2022, de 1 de julio referida también a una licitación con el mismo - servicio de transporte sanitario terrestre urgente y no urgente de la Comunitat Valenciana-, así como las nº 1518/2024, de 28 de marzo y 825/2021, de 5 de julio.

- Por lo que se refiere a la alegación cuarta referida a la desproporción de la solvencia técnica, se señala:

“El órgano de contratación dispone en el apartado L del anexo I al pliego de condiciones administrativas: “relación de los principales servicios o trabajos realizados de igual o similar naturaleza que los que constituyen el objeto del contrato en el curso de, como máximo los tres últimos años, indicando importe, fechas y el destinatario, público o privado, de los mismos, cuyo importe anual acumulado en el año de mayor ejecución sea igual o superior al 600.524.827,24 €, correspondiéndose con el 70% del Valor Estimado del Contrato”.

La recurrente considera que es desproporcional el importe de solvencia técnica o profesional puesto que toma como referencia la referencia supletoria que prevé el artículo 90.2 de la LCSP en defecto de previsión en el pliego: “En su defecto, la acreditación de la solvencia técnica o profesional se efectuará mediante la relación de los principales servicios efectuado en los tres últimos años, de igual o similar naturaleza que los constituyen en el objeto del contrato, cuyo importe anual acumulado en el año de mayor ejecución sea igual o superior al 70 por ciento de la anualidad media del contrato”.

Con cita de la Resolución nº 569/2023, de 4 de mayo, se añade que:

“Nos encontramos con un contrato con un valor estimado de contrato de 857.892.610,34€ (ocho-cientos cincuenta y siete millones ochocientos noventa y dos mil seiscientos diez euros con treinta y cuatro céntimos), que tiene por objeto la prestación de un servicio público esencial, vinculado directamente a la salud y la vida de las personas y exige una

capacidad organizativa, operativa y técnica extraordinaria y sostenida en el tiempo. Estas características justifican la necesidad de exigir experiencia previa acreditada de gran escala, como garantía mínima de que el operador económico puede ejecutar el contrato en condiciones de seguridad, continuidad y calidad.

La exigencia establecida no vulnera la libre concurrencia, ya que la LCSP prevé mecanismos que permiten concurrir a empresas que no alcanzan individualmente los umbrales y que permiten acreditar la capacidad basada en medios externos (art. 75 LCSP).

Así mismo, el empresario puede acreditar la solvencia exigida aportando la clasificación de la empresa en el registro oficial de licitadores y empresas clasificadas, grupo R subgrupo 2 traslado de enfermos por cualquier medio de transporte categoría 5 con arreglo al artículo 37 del Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, reglamento general de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.

Por todo lo expuesto, este órgano de contratación considera, que la cantidad propuesta es adecuada y proporcional a la dimensión y complejidad del contrato y que garantiza la capacidad técnica real del adjudicatario, en aras de proteger el interés público y la correcta prestación de un servicio esencial”.

- En cuanto a la alegación quinta relativa al insuficiente desglose del presupuesto base de licitación, se señala lo siguiente:

“A la vista de lo recogido en el apartado E del Anexo I al pliego de condiciones administrativas, así como en la memoria apartado 6 (páginas 13 y siguientes) se ha recogido de manera detallada conforme dispone el artículo 100 de la LCSP.

- *Insuficiente justificación del precio unitario de los servicios complementarios*

El pliego de prescripciones técnicas recoge en los apartados 5.5.3 y 5.5.4 los servicios que deben realizarse entre Comunidad y provincias limítrofes, que vienen definidas y entre Comunidad y otras Comunidades no limítrofes o fuera de del país. Cuando se determina el precio en el apartado E del anexo I al pliego de condiciones administrativas y en la memoria justificativa, página 32, se señala en primer lugar que dicho servicio se lleva a cabo con la

flota de reserva, el precio de la flota de reserva ya ha sido calculado en la memoria técnica (página 26 y siguientes), se imputa el precio de dicha flota en cada una de las anualidades.

Por tanto, en los servicios complementarios el precio unitario establecido es por kilómetro hora recogiendo el pliego el precio de contrato anterior al que se le ha incrementado las actualizaciones y beneficio industrial. Se establece como un presupuesto máximo al desconocer con exactitud el número de kilómetro a realizar durante la vigencia del contrato.

- Ausencia de desagregación de género de los costes salariales

El presupuesto se ha desglosado en costes directos, de los cuales se ha indicado expresamente el montante que representa los costes laborales, con identificación del convenio colectivo de aplicación, distinción de las diferentes categorías profesionales, así como las categorías profesionales relativas al personal indirecto que interviene. En este sentido se trae a colación la Resolución del TACRC número 1333/2019, de 18 de noviembre “(...) es indudable que el mandato legal citado no puede interpretarse de forma extrema en el sentido que obligue a desagregar lo inexistente o desconocido, pues no se puede obligar a lo imposible: Quiere ello decir que, efectivamente, si el convenio de referencia no establece diferencias retributivas por razón de género, y, además, no se impone ni en el PCAP ni en norma alguna una distribución por géneros del concreto personal mínimo exigido que ha de adscribirse a la ejecución de las prestaciones del contrato, no cabe sino concluir que el citado desglose con desagregación por géneros de los costes salariales estimados según convenio laboral aplicable no puede establecerse en el PCAP ni en el documento regulador de la licitación y del contrato, por lo que no se puede infringir por ello el citado artículo 100.2 de la LCSP”.

Por tanto, la desagregación por género no se puede realizar al no existir diferencias retributivas según el convenio de aplicación, como tampoco se pueden determinar los importes según géneros del concreto personal adscrito al contrato, que aún se desconoce.

A mayor abundamiento ha de tenerse en cuenta que la determinación del precio del contrato se efectúa por precio unitario en función del tipo de ambulancia y no por unidades de trabajo y tiempo tales como precio por trabajador/día u otra unidad de tiempo. RTACRC 360/2020 de 12 de marzo “(...) sin que en el contrato objeto de licitación el coste salarial,

aun siendo una partida importante en la determinación el presupuesto base de licitación, forme parte del precio como tal, es decir, integre el precio por fijarse éste por unidades de trabajo y tiempo tales como precio por trabajador/día u otra unidad de tiempo”.

- Insuficiente diferenciación económica de la prestación de suministro dentro del contrato mixto

La memoria económica recoge el cálculo por los distintos componentes que son aplicables al precio unitario de cada una de las ambulancias necesarias para la prestación del servicio, partiendo de esos componentes, que incidimos ya se han calculado, el anexo I al pliego de condiciones administrativas particulares dispone en su apartado E cómo se calcula el precio unitario de los vehículos a arrendar páginas 13 y 14, por tanto, está perfectamente detallado cómo se ha llevado a cabo la determinación del precio.

- Finalmente, respecto a la sexta alegación referida a la indeterminación de los criterios sujetos a juicio de valor, se aduce que:

El apartado LL del Anexo I del pliego de condiciones administrativas cuando regula los criterios de adjudicación valorables mediante sujetos a juicio donde se establece la puntuación total a obtener en cada uno de los criterios, los aspectos a valorar, los parámetros de valoración, al definirse los distintos niveles cualitativos de la evaluación (“muy bien”, “bien”, “regular” y “mal”) y concretarse qué aspectos o elementos deben concurrir para alcanzar cada uno de dichos niveles. En particular, se especifica qué requisitos o características se tienen en cuenta para otorgar la máxima puntuación (“muy bien”), lo que permite inferir, por gradación lógica, el resto de los niveles de valoración.

Esta configuración proporciona a los licitadores un conocimiento previo y suficiente de cómo serán valoradas sus ofertas, evitando así decisiones discrecionales no justificadas. La actuación del órgano evaluador queda, por tanto, sujeta a los parámetros previamente fijados, debiendo motivar su puntuación en función del grado de adecuación de cada oferta a los criterios establecidos.

En consecuencia, no cabe apreciar indeterminación ni arbitrariedad, sino el ejercicio de una discrecionalidad técnica legítima, encauzada y limitada por reglas previamente definidas.

En este sentido, la doctrina de los tribunales administrativos es constante al señalar que la utilización de juicios de valor constituye una manifestación de la discrecionalidad técnica, que no equivale a arbitrariedad. Así, el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales ha indicado que dicha discrecionalidad solo es revisable en supuestos de error manifiesto o falta de motivación (por todas, Resolución TACRC nº 814/2019).

Asimismo, el Tribunal Supremo ha señalado que no es exigible una predeterminación absolutamente exhaustiva o matemática de los criterios, siendo suficiente que se establezcan parámetros que permitan conocer los aspectos a valorar (STS de 27 de enero de 2011).

En particular, el propio TACRC ha admitido la validez de escalas cualitativas como “Muy bien”, “Bien”, “Regular” o “Mal”, siempre que se acompañen de la definición de los elementos a considerar, descartando que ello suponga indeterminación (por ejemplo, Resolución TACRC nº 116/2018).

En este sentido las resoluciones 261/2018, 32/2018 y 182/2017, llevando a colación las resoluciones 385/2017, 208/2017 y 203/2016 del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (TACRC):

“a) Los criterios de valoración tienen que estar correctamente definidos en el pliego, no solo en cuanto a la definición del criterio en sí, sino también los aspectos concretos que en relación con dicho criterio van a ser tenidos en cuenta en la valoración, determinación que se especialmente necesaria lo caso de los criterios sujetos a juicio de valor, pues en otro caso, además de conculcarse lo principio de transparencia y libre concurrencia, se impediría la posible revisión posterior mieda parte de los órganos administrativos y judiciales competentes para ello (resoluciones no 102/2013, 263/2011).

b) En cuanto a la forma de lograr tal nivel de detalle, sin embargo, no es necesario en todo caso que sea a través de la asignación de bandas de puntos, sino que basta con que la

descripción del criterio sea lo suficientemente exhaustiva, estableciendo las pautas que van a seguirse en la hora de valorar cada oferta. Debe tenerse en cuenta que cuando se trata de criterios sujetos a juicios de valor la descripción será siempre y necesariamente subjetiva, pues en otro caso estaríamos ante criterios evaluables mediante fórmulas (resolución n.º 923/2014)”.

En consecuencia, los criterios establecidos en el pliego cumplen con las exigencias de transparencia, objetividad y predeterminación, no pudiendo considerarse indeterminados ni susceptibles de aplicación arbitraria”.

Quinto. Conforme resulta del acta de la mesa de contratación de fecha de 18 de mayo de 2026, presentó proposición en plazo a la licitación la UTE AYUDA TSCV (AMBULANCIAS AYUDA SLU UTE LEY 18/1982), integrada por las siguientes empresas:

- AMBULANCIAS CSA, S.L.
- AMBULANCIAS AUTÓNOMAS, S.L.
- AMBULANCIAS Y SERVICIOS VALENCIA S.L.
- ALQUILER CAR LUXE, S.L.U.
- AMBULANCIAS AYUDA, S.L.U.
- AMBULEVANTE, S.L.

Tras la apertura y calificación de la documentación administrativa, se acordó la admisión de esta oferta a la licitación.

Según se desprende del acta de la mesa de contratación de fecha de 22 de mayo de 2026, se procedió a la apertura del sobre de esta oferta correspondiente a los criterios de adjudicación evaluables mediante juicio de valor, acordándose la entrega de esta documentación a los técnicos para su correspondiente evaluación.

Sexto. En el recurso nº 783/2026 C. Valenciana 133/2026 interpuesto asimismo contra los pliegos de esta licitación, el día 21 de mayo de 2026, la Secretaría general del Tribunal acordó, por delegación de este, la concesión de la medida cautelar consistente en suspender el procedimiento de contratación, sin que esta afecte al plazo de presentación de ofertas ni impida su finalización, de conformidad con lo establecido en los artículos 49 y 56 de la LCSP, de forma que según lo establecido en el artículo 57.3 del mismo cuerpo legal, será la resolución del recurso la que acuerde el levantamiento de la medida adoptada.

Séptimo. En fecha de 4 de junio de 2026, la Secretaría General del Tribunal dio traslado del recurso interpuesto a cada una de las empresas integrantes de la UTE AYUDA TSCV, otorgándoles un plazo de cinco días hábiles, en su condición de interesadas en el procedimiento, para que, si lo estimaran oportuno, formularan alegaciones, de conformidad con lo previsto en el artículo 56.3 de la LCSP.

Con fecha de 11 de junio de 2026, cada una de las referidas empresas, AMBULANCIAS CSA, S.L., AMBULANCIAS AUTÓNOMAS, S.L., AMBULANCIAS Y SERVICIOS VALENCIA, S.L., ALQUILER CAR LUXE, S.L.U., AMBULANCIAS AYUDA, S.L.U., y AMBULEVANTE, S.L., en su propia representación y de la UTE comprometida en su constitución en caso de adjudicación del contrato, presentaron en el registro electrónico general de la Administración General del Estado sendos escritos, sustancialmente idénticos en sus términos, en los que se solicita la inadmisión del recurso o, subsidiariamente, su desestimación en el fondo.

En esencia, se interesa la inadmisión del recurso por ser una cuestión ya resuelta la ausencia de división en lotes, que el Tribunal decidió en la Resolución nº 786/2022, entendiendo que la no división estaba suficientemente motivada y era legal. Subsidiariamente, se solicita la desestimación en cuanto al fondo por existir la justificación funcional de lote único, ya que el servicio constituye una unidad funcional integrada (urgente + no urgente), señalándose que la división en lotes provocaría falta de coordinación, peor capacidad de respuesta y deterioro de un servicio esencial, debiendo considerarse argumentos operativos y técnicos, tales como la complejidad del sistema sanitario, una red autonómica interdependiente y movilidad interdepartamental y entre

provincias, de ahí la necesidad de centralización basada en la coordinación por los CICU (Centros de Información y Coordinación de Urgencias) para lograr la integración de transporte urgente y no urgente con una gestión dinámica de recursos, redistribución constante de ambulancias y respuesta en tiempo real. Se alega asimismo que, sobre gestión de emergencias y catástrofes, existen experiencias recientes, como la COVID-19, la DANA en 2024 y la crisis energética en 2025) que evidenciarían las ventajas del lote único que posibilita la disponibilidad total de flota y una respuesta inmediata coordinada. Se aducen también argumentos de tipo económico y organizativo consistentes en que el lote único permite economías de escala, homogeneidad de protocolos, reducción de costes estructurales y un sistema único de control y planificación. Contrariamente, la división implicaría la fragmentación de recursos, el incremento de costes e ineficiencias. Se añade que la recurrente no aporta prueba alguna de que el loteo mejore el servicio. En cuanto a la solvencia técnica, se considera ajustada al art. 90.2 de la LCSP que fija un mínimo, no un máximo. Se invoca la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid nº 275/2026 en este sentido. Sobre la exigencia del ENS en el nivel medio se considera justificado ya que el contrato implica el tratamiento de datos sanitarios (categorías especiales), tal y como ha apreciado este Tribunal. Además, se indica que existe justificación técnica adicional por la necesidad de interoperar con sistemas de la Generalitat, gestionar datos de pacientes, siendo obligación esencial del contrato, vinculada a su resolución. Por lo que se refiere a la configuración como contrato mixto, se entiende que también es una cuestión resuelta por la Resolución nº 786/2022 en la que se consideró legal al existir prestaciones complementarias y vinculadas. Se sostiene que el servicio, junto con los vehículos y el equipamiento forman una unidad funcional única, no siendo prestaciones separables los vehículos especializados, los equipos electromédicos y el personal cualificado. Se rechaza la restricción de la concurrencia invocada, ya que el pliego prevé la implantación progresiva de medios con requisitos razonables de flota, sin existir barrera real de acceso. En cuanto a la antigüedad de la flota requerida inferior o igual a diez años o una media inferior o igual a 6 años acorde a la Orden PRE/1435/2013). En relación con el presupuesto base de licitación, se indica que el desglose está en la memoria y en el PCAP, incluyendo costes directos/indirectos, salarios y amortización, sin que exista obligación de desglose por género ni memoria separada por prestaciones. Por último, sobre los criterios de adjudicación se alega que están definidos en el PCAP e incluyen escalas de puntuación,

por lo que no hay indeterminación, siendo acorde a la doctrina de este Tribunal relativa a esta cuestión.

Octavo. La tramitación del presente recurso se ha regido por lo prescrito en la LCSP y en el Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos especiales de revisión en materia contractual y de organización del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (en adelante, RPERMC).

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. Este Tribunal es competente para la resolución de este recurso especial en materia de contratación, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 46.2 de la LCSP y en el convenio suscrito entre el Ministerio de Hacienda y la Generalitat Valenciana, sobre atribución de competencias de recursos contractuales, de fecha 21 de mayo de 2025 (BOE núm. 132 de fecha 2 de junio de 2025).

Segundo. La actuación impugnada es susceptible de recurso especial en materia de contratación por estar incluida en su ámbito objetivo de aplicación conforme a lo previsto en el apartado a) del artículo 44.2 de la LCSP, dirigiéndose esta impugnación frente a los pliegos rectores de un expediente de contratación referido a uno de los contratos enumerados en el artículo 44.1 a) de la LCSP, como es el mixto de servicios de valor estimado superior a 100.000 euros.

Tercero. Se han cumplido las prescripciones que, en relación con el plazo, forma y lugar de interposición de este recurso, se establecen en los artículos 50 y 51 de la LCSP y 17 a 21 del RPERMC.

Respecto a la interposición del recurso en plazo, los pliegos recurridos fueron publicados en la PLACSP en fecha de 27 de abril de 2026, habiéndose presentado el recurso en forma el día 8 de mayo de 2026. Atendido lo anterior, el recurso se ha presentado en el plazo de quince días hábiles establecido en el artículo 50. 1 b) de la LCSP.

Cuarto. Se acredita la representación de la persona física firmante del recurso.

El recurso se interpone contra los pliegos que rigen la licitación por la empresa ORTHEM SERVICIOS Y ACTUACIONES AMBIENTALES, S.A.U.

Según resulta de la copia de la escritura pública de fecha de 17 de marzo de 2017, sobre ampliación y modificación del objeto social que se aporta junto con el recurso, resulta que este comprende, entre otras, la actividad de *“transporte por cualquier medio de mercancía”* y *“toda clase de servicios médicos o sanitarios, especialmente los relativos a la actividad de Radiología Convencional en cualquiera de sus aplicaciones Médico-Sanitarias, así como en general, Diagnósticos por Imagen y Tratamiento con Radiaciones; 43.-La promoción de actividades de Estudio, Investigación y Tratamientos con equipos de Alta Tecnología para la exploración y el Diagnóstico Clínico; 44.- La prestación de Tratamientos, Servicios Médicos y Sanitario de cualquier tipo; 45.-Todo tipo de servicios sanitarios, radioterapia, incluyendo cualquier tratamiento diagnóstico médico, actividades hospitalarias y otras actividades sanitarias”*. Se acompaña asimismo certificado censal en el que se recoge el alta en la actividad económica correspondiente al grupo o epígrafe/sección IAE: 721.4 - TRANSPORTE SANITARIO EN AMBULANCIAS, Tipo de actividad: Empresarial Tipo de cuota: Nacional, con fecha de alta de 08/04/2026. Por tanto, se justifica que el objeto social comprende el objeto del contrato que se licita, si bien, como se ha señalado en el antecedente de hecho quinto, esta empresa no ha presentado oferta tras la interposición del recurso ex. artículo 50.1.b) último párrafo de la LCSP.

Como se recoge en la Resolución nº 717/2026, de 24 de abril con cita de otras:

“A este respecto, debe recordarse, en primer lugar, que el artículo 48 de la LCSP establece en su primer párrafo, en cuanto a la legitimación activa para la interposición de ese recurso, 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”.

En relación con la aplicación de esta norma a los casos de interposición del recurso especial contra los Pliegos por quien no ha presentado oferta en el procedimiento de contratación (recurrente no licitador), este Tribunal ha establecido una reiterada doctrina,

resumida en los siguientes términos en la reciente Resolución nº 1767/2025 (Recurso nº 1422/2025), de 4 de diciembre:

“Dicha norma (el artículo 48 de la LCSP) remite a la doctrina jurisprudencial del concepto de interés legítimo en el ámbito administrativo.

En reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo, plasmada entre otras sentencias las de 31 de mayo de 1990, 19 de noviembre de 1993, 27 de enero de 1998, 31 de marzo de 1999 y 2 de octubre de 2001, se declara que por interés debe entenderse toda situación jurídica individualizada, dicha situación que supone una específica relación con el objeto de la petición o pretensión que se ejercita, se extiende a lo que, con más precisión, se titula interés legítimo, que es el que tienen aquellas personas, físicas o jurídicas, que, por la situación objetiva en que se encuentran, por una circunstancia de carácter personal o por ser los destinatarios de una regulación sectorial, son titulares de un interés propio, distinto del de los demás ciudadanos o administrados y tendente a que los poderes públicos actúen de acuerdo con el ordenamiento jurídico cuando incidan en el ámbito de ese su interés propio.

El interés legítimo abarca todo interés material o moral que pueda resultar beneficiado con la estimación de la pretensión ejercitada, siempre que no se reduzca a un simple interés por la pura legalidad, en cuanto presupone que la resolución a dictar puede repercutir, directa o indirectamente, de un modo efectivo y acreditado, no meramente hipotético, potencial y futuro, en la correspondiente esfera jurídica de quien recurre o litiga.

En el presente caso nos encontramos ante una empresa que, sin haber presentado proposición a la licitación, impugna los pliegos que rigen la licitación.

Sobre quien impugna los pliegos del contrato sin presentar oferta para concurrir a la licitación, este Tribunal tiene una doctrina consolidada que se refleja en múltiples Resoluciones.

Así, la Resolución 863/2022 de la Sección 1ª, de 13 de julio de 2022, con cita de otras, como las Resoluciones 924/2015, 235/2018, 686/2019, 523/2019, 990/2019, 1166/2019,

865/2020, y la 248/2022, a su vez reproducida en la reciente Resolución 246/2025, Sección 2ª, de 26 de febrero, que señala (el subrayado es nuestro).

“En particular, y respecto del interés que puede ostentar quien no es licitador, se recoge la doctrina de este Tribunal, entre otras muchas, en nuestra Resolución 865/2020, de 31 de julio, recurso 611/2020, y en todas las que menciona, en la que se indica:

«Este derecho o interés legítimo (como hemos dicho en la Resolución nº 619/2014, en la 899/2014 o en la 38/2015) no concurre entre quienes no han participado en el procedimiento, porque no pueden resultar adjudicatarios del mismo. No existe, en este caso, ninguna ventaja o beneficio que sea consecuencia del ejercicio de su acción, equiparable o asimilable a ese derecho o interés en que se concreta la legitimación activa para intervenir en este recurso especial».

Traslado este criterio a las impugnaciones de pliegos resulta, con carácter general, que únicamente los licitadores pueden impugnar los pliegos. Afirmación que se matiza para permitir la impugnación de los pliegos a aquellas personas que no hayan podido tomar parte en la licitación precisamente por el motivo en que fundamentan su recurso. En este sentido Resolución 967/2015, de 23 de octubre, reiterada en la 809/2019 de 11 de julio: «el recurso debe ser inadmitido también por falta de legitimación activa, pues la entidad ya no va a poder tomar parte en el procedimiento de contratación, no impidiéndole como ya hemos visto anteriormente-el motivo de su impugnación de los pliegos licitar al procedimiento que ahora recurre»

En este sentido, el Tribunal viene admitiendo excepcionalmente (por todas, Resolución 924/2015, de 9 de octubre) la legitimación del recurrente que no ha concurrido a la licitación cuando el motivo de impugnación de los pliegos le impide participar en el procedimiento en un plano de igualdad (Tribunal Supremo, Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, Sección 7ª, Sentencia de 5 junio 2013).

En efecto, para admitir legitimación para recurrir los pliegos que rigen una licitación por quien no ha tomado parte en la misma resulta necesario que la entidad recurrente, al menos, se haya visto impedida de participar en base a las restricciones introducidas en los

pliegos objeto de recurso, pues no resulta admisible un recurso en materia de contratación basado en un mero interés en la legalidad abstracta del procedimiento de licitación, no admitiéndose una acción popular en esta materia. En este sentido, y como afirma la Resolución 1166/2019 de este Tribunal: «La regla es que únicamente los operadores económicos que han presentado oferta al procedimiento, están legitimados para impugnar los pliegos rectores del mismo, pues solo estos pueden llegar a obtener la adjudicación del contrato. Ahora bien, esta regla general, tiene una excepción, en aquellos casos en que el empresario recurrente impugne una cláusula del Pliego que le impida participar en condiciones de igualdad con la correspondiente licitación. En este último supuesto, ha señalado este Tribunal que es necesario que exista en el recurrente una intención directa en participar en condiciones de igualdad con otros licitadores, de modo que debe justificarse esa intención en participar en el proceso. (Resoluciones TACRC 235/2018, 686/2019, 523/2019, 990/2019, entre otras).

Igualmente, en la Resolución 1138/2025, de 31 de julio, decíamos:

“La doctrina establecida por este Tribunal, entre otras muchas en la Resolución 290/2025 de 27 de febrero, para analizar la legitimación del recurrente que no presenta oferta, puede sintetizarse en que el recurso solo será admisible cuando el recurrente alegue y mínimamente pruebe que la cláusula o cláusulas del pliego que impugna son nulas, discriminatorias y le impiden presentar oferta en condiciones de igualdad.

La sentencia de 26 de enero de 2022 del TGUE, Sala novena ampliada, en el asunto Leonardo SpA contra Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas, confirma el criterio que este Tribunal viene manteniendo al analizar la legitimación del recurrente que no presenta oferta. Es este, precisamente, el aspecto que conviene analizar de forma particular, para poder fundamentar la presente resolución, pues si la/s cláusula/s que impugna pudieran impedir su participación en el procedimiento, como pudiera ser la exigencia de algún requisito con carácter discriminatorio, que supusiera una barrera real a la posibilidad de que presente oferta, se entendería salvado el obstáculo de legitimidad, pues se entendería, en este caso, que no presentó oferta porque le fue imposible”.

La recurrente, cuyo objeto social comprende el del contrato que se licita, señala en su recurso que “tiene interés en obtener el contrato interés en obtener el Contrato y viéndose perjudicada por la inclusión en los Pliegos de una condición especial de ejecución que se considera que infringe las normas reguladoras del procedimiento de contratación, debe reconocerse la legitimación de IBERCLI para recurrir los Pliegos, al amparo de lo previsto en el artículo 48 de la LCSP”.

La recurrente manifiesta expresamente que “pese a no haber concurrido a la licitación, (...) las bases que han de regir la contratación (y, más específicamente, la condición especial de ejecución que se combate en este recurso) incurren, (...) en una patente vulneración de las normas de contratación pública, con el consiguiente perjuicio que ello le genera (al no haber adquirido la condición de licitadora a causa de los vicios de los Pliegos que aquí se denuncian), y que pretende remediar la Recurrente con la interposición del recurso”, siendo objeto de su impugnación la indebida inclusión, a su juicio, en los pliegos como requisitos para participar en la licitación de asumir la condición especial de ejecución de contratar a su costa una empresa auditora, externa e independiente de ella, que además habría de ser designada por el Ayuntamiento al momento de inicio de las auditorías, cuantificando su precio unitario en 1.200 euros, más IVA.

Si bien la recurrente expresa su voluntad de licitar, no afirma expresamente que el vicio que aduce afecte a su concurrencia en condiciones de igualdad a la licitación ya que se limita a señalar que denuncia una vulneración de las normas de contratación pública.

En este mismo sentido nos pronunciamos en nuestra reciente resolución 1396/2025, en la que la que coincide la recurrente actual y se hizo un alegato similar al que ahora nos ocupa.

A pesar de no haberse pronunciado expresamente la recurrente, tampoco se aprecia que la condición especial de ejecución, cuyo coste está cuantificado, pueda operar como un impedimento para presentarse a la licitación o para resultar adjudicataria del contrato. Por tanto, la recurrente no acredita un interés legítimo ex art. 48 LCSP, distinto de la mera invocación abstracta de una supuesta infracción de la normativa de contratación. Al no haber demostrado que la cláusula impugnada le impidiera participar en condiciones de

igualdad, ni su carácter desproporcionado o excluyente, no concurre legitimación activa para recurrir los pliegos por este motivo.

En definitiva, el recurso debe ser inadmitido con arreglo al artículo 55.b) de la LCSP”.

Aplicando nuestra doctrina al caso que nos ocupa, la empresa recurrente denuncia que la no división en lotes del objeto contractual, la configuración restrictiva del contrato y el requisito de solvencia técnica requerida le impiden o dificultan gravemente la participación, al tratarse de exigencias lesivas y restrictivas de la competencia. Así, articulando la recurrente su falta de participación en la imposibilidad o dificultad grave de su acceso a la presente licitación derivada de condicionantes tales como la falta de proporcionalidad en la solvencia exigida, se constata que esta exigencia podría operar como una barrera a la concurrencia a la licitación, por lo que puede sostenerse, *prima facie*, que ha tenido un impedimento real y efectivo para optar a la adjudicación del contrato, quedando justificado el motivo de su falta de presentación de oferta a la licitación.

Por todo ello, el recurso debe ser admitido.

Quinto. Una vez verificada la concurrencia de los requisitos de admisión del recurso, procede entrar en el fondo del asunto planteado en el mismo. Manifiesta la recurrente la disconformidad a derecho de los pliegos aduciendo diferentes motivos que a continuación se pasan a examinar por separado.

Con relación al motivo consistente en la configuración restrictiva de la contratación, cabe indicar en términos generales, sin perjuicio de las concretas exigencias cuestionadas que se analizarán seguidamente, a la vista de las necesidades a satisfacer con la contratación y la definición concreta de las prestaciones que se incluyen en el apartado A del Anexo I del cuadro de características, que, como se recoge en la Resolución nº 786/2022, de 1 de julio, que invoca el órgano de contratación:

“Vinculado con lo anterior, debemos recordar que, conforme al artículo 99 LCSP, la determinación del objeto de los contratos del sector público corresponde a los órganos de contratación, que deberán definirlo “en atención a las necesidades o funcionalidades concretas que se pretenden satisfacer”. En lo que se refiere a la determinación por el

órgano de contratación del objeto del contrato, este TACRC ha establecido una consolidada doctrina, que se recoge en los siguientes términos en la Resolución nº 633/2019, de 13 de junio de 2019 (Recurso nº 549/2019), en la que se plasman varias dictadas con anterioridad:

“El Tribunal ha declarado en numerosas ocasiones que la determinación del objeto del contrato es una facultad que corresponde al órgano de contratación, que es a quien compete concretar las prestaciones exigibles en función del interés público que se pretende atender a través de la contratación. En la Resolución 1114/2018, de 30 de noviembre, se indica, a este respecto, lo siguiente: «Debemos aplicar aquí el criterio ya sostenido por este Tribunal en distintas Resoluciones, —por todas y por la novedad que supone, podemos citar aquí la Resolución nº 755/2018, de 16 de agosto, así como la Resolución nº 813/2018, de 14 de septiembre de 2018—, en cuanto resulta necesario que el contrato se ajuste a los objetivos que la Administración contratante persigue para la consecución de sus fines, correspondiendo a ésta apreciar las necesidades a satisfacer con el contrato y siendo la determinación del objeto del contrato una facultad discrecional de la misma, sometida a la justificación de la necesidad de la contratación y a las limitaciones de los artículos 22 y 86 del TRLCSP. Por ello, como ha reconocido este Tribunal en las Resoluciones, 156/2013, de 18 de abril y 194/2013, de 23 de mayo, la pretensión de la recurrente no puede sustituir a la voluntad de la Administración en cuanto a la configuración del objeto del contrato y a la manera de alcanzar la satisfacción de los fines que la Administración pretende con él (Resolución 756/2014, de 15 de octubre). Corresponde, en definitiva, al órgano de contratación, definir el interés público a satisfacer con el contrato de servicios, fijar su objeto, así como los requisitos técnicos que han de exigirse para su correcta ejecución (Resolución 548/2015). La definición del objeto del contrato, decíamos en la Resolución 468/2018, de 11 de mayo, constituye una facultad discrecional, y por ello, se insiste, “la pretensión del recurrente no puede sustituir a la voluntad de la Administración en cuanto a la configuración del objeto del contrato y a la manera de alcanzar la satisfacción de los fines que la Administración pretende con él” (también, Resoluciones 156/2013, de 18 de abril, y 194/2013, de 23 de mayo)».

En fin, en la más reciente Resolución 569/2019, de 23 de mayo, se insiste en que «la determinación del objeto del contrato y la definición de las prestaciones requeridas en

ejecución del mismo corresponde exclusivamente al órgano de contratación en función de las concretas necesidades a las que, en cada momento, responda la contratación”.

Trasladando esta doctrina al caso de autos, es la Comunidad Autónoma la que debe concretar el objeto del contrato, ponderando las necesidades suscitadas y apreciando discrecionalmente el interés público a satisfacer, precisando, en base a todo ello, cuáles son las prestaciones que deben configurar ese objeto”.

En concreto, sobre el cuestionamiento de la obligación de adscribir una flota que se considera masiva de ambulancias ajustada a requisitos técnicos determinados, debe tenerse en cuenta que el detalle del tipo de vehículos y sus características técnicas recogidas en los apartados 6 y 7 del PPT, se considera conforme con lo dispuesto en los artículos 76.2, segundo párrafo, y 76.3 de la LCSP de los que resulta la necesidad de diferenciar la posibilidad de exigir a un adjudicatario la adscripción de determinados medios personales y materiales para la ejecución del contrato, y así se exige en el apartado L del Anexo I relativo al compromiso de adscripción de medios materiales para asegurar que pueda prestarse este servicio sanitario esencial, del resto de la flota prevista de acuerdo con el apartado R del referido Anexo I, que debe de aportarse un plazo máximo de tres meses desde la formalización del contrato. Por tanto, no se trata de una exigencia con efecto excluyente, tal y como se afirma por la parte recurrente, sino de una exigencia de adscripción de medios materiales admisible por cuanto responde a la correcta ejecución del contrato que tiene por objeto la prestación de un servicio público esencial de elevada complejidad organizativa y territorial, a ejecutar en un plazo razonable posterior a la adjudicación.

Se considera asimismo debidamente justificada por el órgano de contratación la exigencia de que los vehículos tengan una antigüedad máxima y vida media de la flota, guardando relación directa con la finalidad del contrato, sin que se aprecie en este punto una restricción ilegítima de la concurrencia, sino el ejercicio legítimo de la discrecionalidad técnica y la potestad de organización de la Administración.

Sexto. En relación con la exigencia relativa al ENS, la parte recurrente efectúa al respecto una alegación genérica sin argumentación alguna. Por su parte, el órgano de contratación

sostiene que, efectuado el análisis de los riesgos, al tratarse de datos de salud se exige al contratista disponer de un certificado de categoría nivel medio al inicio de la ejecución de la prestación del servicio.

En el apartado Z del Anexo I del cuadro de características del PCAP, se recoge cuanto sigue:

“OBLIGACIONES DEL CONTRATISTA RESPECTO AL ESQUEMA NACIONAL DE SEGURIDAD (ENS)

- *Se compromete a cumplir todas las obligaciones que contempla el ENS y la Política de Seguridad de la información de la Administración de la Generalitat, Decreto 49/2025, de 1 de abril, del Consell, por el que se establece la política de la seguridad de la información de la Administración de la Generalitat, siempre bajo las instrucciones y supervisión del contratante; así como todas las medidas de seguridad que se hayan establecido en el PPTP como obligatorias para el contratista. Este compromiso lo formalizará mediante una declaración responsable reflejada en el Anexo X.*
- *Designación y comunicación al contratante dentro del plazo de 15 días desde la formalización del contrato, y de forma inmediata si la empresa decide sustituirlo, de un POC (Punto o Persona de Contacto) para la seguridad de la información tratada y el servicio prestado. El POC deberá reunir los requisitos exigidos en el artículo 13 del ENS. Tan solo se eximirá de esta obligación cuando exista una causa justificada y documentada, tal como permite el artículo 13 del ENS.*
- *Se compromete a que todo el personal que participe en la ejecución del contrato haya sido informado de las obligaciones que tendrán como usuarios de los medios tecnológicos de la Administración de la Generalitat que se pongan a su disposición, regulados en la ORDEN 19/2013, de 3 de diciembre, de la Conselleria de Hacienda y Administración Pública, por la que se establece las normas sobre el uso seguro de medios tecnológicos en la Administración de la Generalitat; y de que todo el personal que participe en la ejecución del contrato haya recibido la formación necesaria para el desempeño de sus funciones, en materia de protección de datos y seguridad de la información. Este compromiso lo formalizará mediante una declaración responsable reflejada en el Anexo X.*

- *Se compromete a que todos los medios tecnológicos que sean aportados por el propio contratista para conectarse a la red corporativa desde cualquier sede de la Administración del Consell y trabajar con aplicaciones y recursos informáticos de la Generalitat, cumplen con los requisitos de la RESOLUCIÓN de 3 de agosto de 2023, de la Dirección General de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, sobre la utilización de dispositivo cliente normalizado cuando se conectan a la red corporativa. Este compromiso lo formalizará mediante una declaración responsable reflejada en el Anexo X.*
- *Certificación de Conformidad con el ENS, para la categoría de seguridad MEDIA, de los sistemas que intervengan en la prestación de los servicios indicados. Dicho Certificado de Conformidad con el ENS debe abarcar en su alcance, como mínimo, el objeto de la contratación. Esta cautela se extenderá también a la cadena de suministro de dichos contratistas, en la medida que sea necesario y de acuerdo con los resultados del correspondiente análisis de riesgos. Las Certificaciones de Conformidad con el ENS, se ajustarán a la Instrucción Técnica de Seguridad aprobada por la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas, deberán acreditarse antes del inicio de la prestación del servicio, y deberán mantenerse en vigor durante toda la ejecución del contrato*. (destacado añadido)

No hay duda de que la cláusula considerada exige que el contratista adjudicatario acredite la conformidad con el ENS en el nivel medio con alcance al objeto de la contratación y a la cadena de suministro, pero no se configura en los pliegos como una exigencia que haya de acreditarse en la oferta, para cuya presentación solo se precisa la cumplimentación de la declaración responsable recogida como Anexo X del PCAP. Por tanto, no se aprecia en este aspecto una medida restrictiva de los principios de concurrencia e igualdad de trato que presiden la contratación pública, lo cual nos conduce a desestimar el motivo de recurso, al igual que hemos resuelto en el Recurso nº 795/2026, interpuesto frente a estos mismos pliegos.

Séptimo. En cuanto al motivo referido a la configuración indebida del contrato mixto, que la recurrente considera insuficientemente justificado. Conforme al anexo I del cuadro de características del PCAP, así como a la memoria justificativa, el contrato se configura como un contrato mixto, por razón de las prestaciones que comprende, aplicándose el régimen

jurídico de los contratos de servicios por ser esta prestación la que mayor valor económico tiene, de acuerdo con el artículo 18 de la LCSP.

Considera este Tribunal que tal calificación es conforme a derecho porque las prestaciones a realizar están íntimamente vinculadas, dado que lo que se pretende ofrecer es un servicio de transporte sanitario terrestre, por lo que se consideran una unidad funcional dirigida a la satisfacción de la misma necesidad y a la consecución del mismo fin: el transporte sanitario terrestre, urgente y no urgente. Ambas prestaciones, el suministro de los vehículos y el servicio de transporte de los mismos, se consideran una complementaria de la otra.

Se recoge así cuanto sigue:

“Se ha establecido un contrato mixto porque se contrata un servicio de transporte sanitario terrestre urgente y no urgente, compuesto por una flota global que asciende a 632 recursos de la flota básica y 107 vehículos de reserva, siendo la flota total del servicio 739 vehículos. De estos, 12 vehículos, en concreto ambulancias de clase C, son arrendadas ya que en dichas unidades el personal Técnicos de Emergencias Sanitarias (antiguos Conductores Camilleros) que presta el servicio viene dotado por la conselleria. Esta configuración responde a un antiguo modelo preestablecido de recursos humanos y que tan solo afecta de forma residual en la actualidad a 12 ambulancias de toda la flota.

Las prestaciones que aquí se fusionan están relacionadas, ya que son un servicio de transporte sanitario terrestre y vehículos destinados a transporte sanitario terrestre, por lo que se consideran una unidad funcional dirigida a la satisfacción de la misma necesidad y a la consecución del mismo fin, el transporte sanitario terrestre y más concretamente el transporte sanitario terrestre urgente.

Así pues, los 12 vehículos arrendados corresponden a ambulancias de clase C, Soporte Vital Avanzado, y forman parte de la flota básica del Servicio de Emergencias Sanitarias de la Comunitat Valenciana compuesta, además de estas 12 unidades, por 160 ambulancias más y 6 vehículos para la respuesta a emergencias de múltiples víctimas. El transporte sanitario urgente es una organización supradepartamental, tiene ámbito comunitario y en ocasiones extracomunitario y hay circunstancias especiales en el

transporte sanitario urgente (pacientes con obesidad mórbida, traslados con incubadoras, pacientes con necesidad de aislamiento, etc.) que exigen disponer de vehículos con especiales características, que deben estar localizados y disponibles para toda la Comunitat Valenciana”.

La recurrente cuestiona la inclusión de prestaciones de electromedicina y arrendamiento de vehículos dentro del contrato principal, lo que también se considera acorde al artículo 34.2 LCSP en la medida en que ambas prestaciones guardan una razonable relación funcional y contribuyen a la satisfacción de una necesidad única, apreciándose que en el supuesto analizado ambas prestaciones se integran en la prestación del servicio sanitario, contribuyen a su correcta ejecución y permiten una gestión integral del servicio, sin que resulte exigible que la vinculación sea absoluta o estrictamente técnica, bastando una conexión funcional suficiente, que aquí concurre. Tampoco la recurrente acredita que la separación de estas prestaciones resulte necesaria, ni que su integración produzca por sí misma una restricción desproporcionada.

En definitiva, se aprecia en este caso la necesaria vinculación funcional entre las prestaciones que se pretenden fusionar, habiéndose ofrecido justificación al respecto dentro del expediente, resultando acorde a la doctrina de este Tribunal, con la vista puesta en la garantía del principio de concurrencia, según la que la relación directa entre las prestaciones debe ser material, no meramente subjetiva ni formal, con la nota añadida de complementariedad, de modo que deban tratarse como una unidad funcional dirigida a satisfacer una necesidad propia del órgano contratante, descartando la mera presencia de sinergias entre las prestaciones, exigencias que deben analizarse en términos jurídicos y no económicos o de oportunidad.

Este motivo tampoco puede prosperar.

Octavo. Por lo que respecta al motivo de la ausencia de división en lotes, pese a la pluralidad de prestaciones.

Este Tribunal ha reiterado que la división en lotes constituye la regla general, pero la decisión de no dividir es una facultad discrecional del órgano de contratación, siempre que esté motivada en el expediente.

Así, debe recordarse que previamente a la entrada en vigor de la LCSP, el considerando 78 de la Directiva 2014/24/UE explicaba la conveniencia de división de los contratos en lotes *"A tal efecto y para aumentar la competencia, procede animar a los poderes adjudicadores a, en particular, dividir grandes contratos en lotes. Esta división podría realizarse de manera cuantitativa, haciendo que la magnitud de cada contrato corresponda mejor a la capacidad de las PYME, o de manera cualitativa, de acuerdo con los diferentes gremios y especializaciones implicados, para adaptar mejor el contenido de cada contrato a los sectores especializados de las PYME o de acuerdo con las diferentes fases posteriores de los proyectos"*.

En cuanto a la configuración de los lotes señala *"La magnitud y el contenido de los lotes deben ser determinados libremente por el poder adjudicador, el cual, de acuerdo con las normas pertinentes en materia de cálculo del valor estimado de la contratación, debe estar autorizado a adjudicar algunos de los lotes sin aplicar los procedimientos previstos en la presente Directiva. El poder adjudicador debe estar obligado a estudiar la conveniencia de dividir los contratos en lotes, sin dejar de gozar de la libertad de decidir de forma autónoma y basándose en las razones que estime oportunas, sin estar sujeto a supervisión administrativa o judicial"*.

Pero exige una motivación de la decisión de no división en lotes *"Cuando el poder adjudicador decida que no sería conveniente dividir el contrato en lotes, el informe específico o los pliegos de la contratación deben incluir una indicación de las principales razones que expliquen la elección hecha por el poder adjudicador. Estas razones podrían ser, por ejemplo, el hecho de que el poder adjudicador considere que dicha división podría conllevar el riesgo de restringir la competencia, o hacer la ejecución del contrato excesivamente difícil u onerosa desde el punto de vista técnico, o que la necesidad de coordinar a los diferentes contratistas para los diversos lotes podría conllevar gravemente el riesgo de socavar la ejecución adecuada del contrato"*.

De este modo, si bien es cierto que la decisión de dividir un contrato o no en lotes es una cuestión discrecional del órgano de contratación se encuentra sujeta a control, y en este control se debe partir de que el criterio general en la LCSP, como explica en su preámbulo, es *"Como medidas más específicas, se ha introducido una nueva regulación de la división*

en lotes de los contratos (invirtiéndose la regla general que se utilizaba hasta ahora, debiendo justificarse ahora en el expediente la no división del contrato en lotes, lo que facilitará el acceso a la contratación pública a un mayor número de empresas (...)).

El artículo 99 precisa "2. No podrá fraccionarse un contrato con la finalidad de disminuir la cuantía del mismo y eludir así los requisitos de publicidad o los relativos al procedimiento de adjudicación que correspondan.

3. Siempre que la naturaleza o el objeto del contrato lo permitan, deberá preverse la realización independiente de cada una de sus partes mediante su división en lotes, pudiéndose reservar lotes de conformidad con lo dispuesto en la disposición adicional cuarta.

No obstante lo anterior, el órgano de contratación podrá no dividir en lotes el objeto del contrato cuando existan motivos válidos, que deberán justificarse debidamente en el expediente, salvo en los casos de contratos de concesión de obras.

En todo caso se considerarán motivos válidos, a efectos de justificar la no división en lotes del objeto del contrato, los siguientes:

a) El hecho de que la división en lotes del objeto del contrato conlleve el riesgo de restringir injustificadamente la competencia. A los efectos de aplicar este criterio, el órgano de contratación deberá solicitar informe previo a la autoridad de defensa de la competencia correspondiente para que se pronuncie sobre la apreciación de dicha circunstancia.

b) El hecho de que, la realización independiente de las diversas prestaciones comprendidas en el objeto del contrato dificultara la correcta ejecución del mismo desde el punto de vista técnico; o bien que el riesgo para la correcta ejecución del contrato proceda de la naturaleza del objeto del mismo, al implicar la necesidad de coordinar la ejecución de las diferentes prestaciones, cuestión que podría verse imposibilitada por su división en lotes y ejecución por una pluralidad de contratistas diferentes. Ambos extremos deberán ser, en su caso, justificados debidamente en el expediente".

Como ya se ha puesto de manifiesto, la decisión de agrupar en un único contrato diferentes prestaciones con un sólo empresario deberá ser adoptada en su caso justificadamente por el órgano de contratación y establecerse así en los pliegos reguladores de la contratación, considerando, en su caso, no sólo razones de eficiencia que sean ciertas o estén comprobadas, sino también las circunstancias que concurran en las empresas de los sectores correspondientes a las actividades objeto del contrato, concretamente, las que afectan a la competencia y se refieren a sus posibilidades de prestar simultánea y eficazmente servicios de diferente naturaleza.

Obra en el expediente la correspondiente justificación de la no división en lotes en la que se recogen las razones alegadas por el órgano de contratación en su informe al recurso, en los términos que han sido transcritos en el antecedente cuarto de esta resolución. Este Tribunal considera que, si bien es cierto que nos encontramos ante un debate técnico, en el cual este Tribunal no tiene competencia técnica para valorar la justificación de la no división en lotes, ésta ha quedado suficientemente motivada en este caso, en cuanto a la necesidad de garantizar la coordinación del servicio, la continuidad asistencial, y la eficiencia organizativa de una red única de transporte sanitario, debiendo en este caso respetar el principio de discrecionalidad técnica de la Administración y reduciendo nuestra valoración al aspecto formal de justificación motivada, tal y como exige el art. 99.3 de la LCSP.

Junto a lo anterior, a la vista de las alegaciones de la recurrente, debe recordarse que las reglas aplicables a los contratos divididos en lotes, de acuerdo con la doctrina de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado (entre otros, en su informe 12/20, de 29 de julio de 2020), cada lote habría de ser considerado como un contrato, salvo excepción, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 99.7 de la LCSP. Lo que no obsta para que la determinación del procedimiento aplicable a la selección del contratista y los umbrales aplicables deban responder al valor acumulado del conjunto de las prestaciones. Y en parecidos términos se ha pronunciado este Tribunal, entre otras, en su Resolución nº 1001/2020 de 18 de septiembre, reiterada en la nº 1253/2022, de 13 de octubre, en la que se señala lo siguiente:

“En efecto, sobre la división en lotes del objeto del contrato y su adjudicación, cabe recordar que, de conformidad con las Directivas de la UE, la LCSP en el artículo 99 da un paso más en favor del acceso de las pequeñas y medianas empresas a la contratación pública al introducir una nueva regulación que prevé como regla general la realización independiente de las partes del objeto de un contrato mediante su división en lotes siempre que la naturaleza o el objeto del contrato lo permitan, y salvo que se justifique en el expediente su improcedencia por motivos válidos (artículo 99.3 de la LCSP).

La primera idea que nace con la división en lotes es particularizar las solvencias para cada uno de ellos, pues de tratarse de un único objeto contractual, las solvencias resultarían inaccesibles a muchas de las PYME (artículo 99.7 de la LCSP).

La proporcionalidad de las solvencias requeridas en el pliego ha de determinar que, si estamos en presencia de diferentes contratos para cada lote adjudicado, como resulta ser la regla general, cada uno de ellos exija unas condiciones de solvencia vinculadas a la concreta prestación que constituye su objeto. Por el contrario, si estamos en presencia de un solo contrato, bien por exigirlo los pliegos o bien por razón de la existencia de ofertas integradoras, la proporción adecuada de las condiciones de solvencia se alcanzará con el conjunto de las prestaciones a que se refiere el único contrato existente y las ofertas integradoras presentadas en su seno”.

Por todo ello, al igual que en nuestra resolución, al recurso 795/2026, interpuesto frente a estos mismos pliegos, se desestima este motivo de recurso.

Noveno. Por lo que se refiere a la alegación referida a la desproporción de la solvencia técnica, la recurrente considera que es desproporcional el importe de solvencia técnica o profesional puesto que *exige disponer de servicios por importe igual o superior a 600.524.827,24 euros, siendo superior a la cifra fijada en la legislación de contratos que fija el 70% del importe medio anual, lo que viene siendo aproximadamente un importe medio de solvencia técnica de 98.000 €.*

El PCAP establece en el apartado L del Anexo I, en relación con los criterios para acreditar la solvencia técnica o profesional: *“una relación de los principales servicios o trabajos realizados de igual o similar naturaleza que los que constituyen el objeto del contrato en el*

curso de, como máximo los tres últimos años, indicando importe, fechas y el destinatario, público o privado, de los mismos, cuyo importe anual acumulado en el año de mayor ejecución sea igual o superior al 600.524.827,24 €, correspondiéndose con el 70% del Valor Estimado del Contrato”.

Se prevé igualmente que los licitadores puedan acreditar la solvencia exigida aportando la clasificación de la empresa en el Registro oficial de licitadores y empresas clasificadas, grupo R subgrupo 2 traslado de enfermos por cualquier medio de transporte categoría 5, con arreglo al artículo 37 del Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, Reglamento general de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.

En la memoria justificativa ex art. 116 de la LCSP y en el apartado L del anexo I, se recoge al respecto que:

“Se ha optado por esta opción debido a que se entiende que, si la empresa licitadora ha ejecutado servicios o trabajos de igual o similar naturaleza, en como máximo los últimos tres años, cuyo importe anual acumulado de mayor ejecución sea igual o superior a 600.524.827,24 € va a tener solvencia técnica suficiente para poder ejecutar el mismo”.

Esa solvencia debe justificarse en cada licitación ante el órgano de contratación, salvo que sea sustituido por el requisito de la clasificación (artículo 74.1 in fine y 77 de la LCSP) en cuyo caso la acreditación de la solvencia opera en un expediente separado y previo (el de la clasificación) y, de obtenerse ésta, permite entenderla acreditada, con eficacia general y salvo prueba en contrario, para la celebración de contratos del tipo e importe para los que aquella clasificación se obtuvo (artículos 80.1, 86.2, párrafo 2º y 87.2, párrafo 2º, último inciso, de la LCSP).

Nada se objeta por la recurrente en relación con la clasificación exigida por parte del órgano de contratación.

Es doctrina constante de los Tribunales de Recursos Contractuales sobre la acreditación de la solvencia por parte los licitadores, que constituye el mecanismo a través del cual el poder adjudicador pretende garantizar, tanto desde el punto de vista financiero y económico como técnico o profesional, que están capacitados para ejecutar en forma

adecuada el contrato a cuya adjudicación concurren. Los requisitos mínimos de solvencia y la documentación requerida para acreditar los mismos deben estar vinculados al objeto del contrato y ser proporcionales al mismo, correspondiendo su determinación al órgano de contratación.

Y conforme a la reiterada doctrina de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado, la determinación de los requisitos de solvencia exigibles, siempre dentro de los que enumera la Ley, corresponde al órgano de contratación, *“sin que pueda identificarse la discriminación con la circunstancia de que unos licitadores puedan cumplir con las exigencias establecidas y otros no”* (Dictamen de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado 51/2005, de 19 de diciembre).

Rige para estos contratos lo dispuesto con carácter general en los artículos 89 y 90 de la LCSP que establecen un ámbito de discrecionalidad para el órgano de contratación para elegir los medios apropiados para acreditar la solvencia técnica en cada contrato, que en todo caso, debe hacerse por referencia a las magnitudes económicas del contrato que se licita, que en este caso no se encuentra dividido en lotes.

Este ámbito de discrecionalidad queda, en todo caso, sometido a ciertos principios, como ha recordado este Tribunal (Resoluciones nº 1033/2015, de 6 de noviembre, 148/2016, de 19 de febrero de 2016, y 252/2019, de 15 de marzo de 2019, entre otras): la adecuación al objeto e importe del contrato, proporcionalidad y la interdicción de producir efectos discriminatorios.

En este caso nos encontramos ante un contrato de servicios sometido a regulación armonizada con un valor estimado de 857.892.610,34 euros.

En su informe al recurso, el órgano de contratación considera que el contrato presenta un elevado volumen económico, gran despliegue territorial y alta exigencia operativa, de forma que fija la solvencia y justifica esta por referencia a lo dispuesto en el último inciso del artículo 90.2 de la LCSP, según el que:

“En su defecto, la acreditación de la solvencia técnica o profesional se efectuará mediante la relación de los principales servicios efectuados en los tres últimos años, de igual o similar

naturaleza que los que constituyen el objeto del contrato, cuyo importe anual acumulado en el año de mayor ejecución sea igual o superior al 70 por ciento de la anualidad media del contrato”.

La consecuencia es que debemos estimar el motivo pues la cifra de referencia fijada en los pliegos a efectos de la solvencia (artículo 90.2 LCSP), no coincide con la legalmente establecida que refiere al 70 por ciento de la anualidad media del contrato, es decir, no el 70% de su valor estimado.

Siendo ello así, la elevada solvencia exigida no se encuentra correctamente determinada en sí y resulta además claramente desproporcionada, como ya señalamos en nuestra resolución al recurso nº 795/2026, interpuesto frente a estos mismos pliegos rectores de la licitación, lo cual conduce a la estimación de este motivo de recurso.

Décimo. Sobre la alegación relativa al insuficiente desglose del presupuesto base de licitación.

El recurrente cuestiona su desglose, en general y por prestaciones, así como la falta de cumplimiento de lo señalado en el artículo 100.2 LCSP

En efecto, a la vista de lo recogido en el apartado E del Anexo I del PCAP, así como en el detalle de la memoria justificativa ex. art. 116.4 de la LCSP (páginas 16 a 32), se considera que el presupuesto base de licitación y el valor estimado del contrato resultan conformes al régimen previsto en los artículos 100 a 102 de la LCSP, debiendo tenerse en cuenta asimismo que resulta de aplicación en este caso la Disposición adicional trigésima tercera de la LCSP relativa a los contratos de suministros y servicios en función de las necesidades, según la que:

“En los contratos de suministros y de servicios que tramiten las Administraciones Públicas y demás entidades del sector público con presupuesto limitativo, en los cuales el empresario se obligue a entregar una pluralidad de bienes o a ejecutar el servicio de forma sucesiva y por precio unitario, sin que el número total de entregas o prestaciones incluidas en el objeto del contrato se defina con exactitud al tiempo de celebrar este, por estar

subordinadas las mismas a las necesidades de la Administración, deberá aprobarse un presupuesto máximo.

En el caso de que, dentro de la vigencia del contrato, las necesidades reales fuesen superiores a las estimadas inicialmente, deberá tramitarse la correspondiente modificación.

A tales efectos, habrá de preverse en la documentación que rija la licitación la posibilidad de que pueda modificarse el contrato como consecuencia de tal circunstancia, en los términos previstos en el artículo 204 de esta Ley. La citada modificación deberá tramitarse antes de que se agote el presupuesto máximo inicialmente aprobado, reservándose a tal fin el crédito necesario para cubrir el importe máximo de las nuevas necesidades”.

El apartado Ñ del Cuadro de características da cumplimiento a lo previsto en el segundo párrafo de este precepto legal, antes transcrito, contemplando la posible modificación contractual al amparo del artículo 204 de la LCSP.

Sentado lo anterior, se constata que, en el supuesto analizado, la memoria justificativa de la contratación prevé identificación de todas las partidas relevantes y la referencia a costes principales, ajustándose a los requerimientos de nuestra abundante doctrina sobre la materia en cuanto al desglose de costes del presupuesto base de licitación en el PCAP.

Así, hemos dicho en la Resolución nº 1424/2022, de 11 de noviembre, (citada en las Resoluciones nº 1534/2023, de 23 de noviembre y 765/2024 de 12 de junio):

“(...) este Tribunal considera que el presupuesto de licitación debe ser especificado por el órgano de contratación en aras de la claridad y la seguridad jurídica de los licitadores y porque así lo determina el artículo 100.2 LCSP, que exige, al menos, que en el PCAP o en un documento (en un documento regulador de la licitación, dice la LCSP), se desglosen los costes directos e indirectos y otros eventuales gastos que intervienen en la conformación del presupuesto. A este respecto, es dable reproducir lo indicado por la Junta Consultiva de Contratación en su expediente 42/18 cuando, obiter dicta en aquella consulta, recuerda la necesidad del desglose en el PCAP o PPT, o en su caso, documento regulador de la licitación, de los costes directos e indirectos:

«1. El artículo 100 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (en adelante, LCSP) establece los criterios para la elaboración del presupuesto base de licitación de los contratos públicos en los términos siguientes: (...).

2. La LCSP alude al presupuesto base de licitación recordando la necesidad de desglosarlo con referencia a los costes directos, a los indirectos y a otros eventuales gastos. Además, la ley añade un precepto especial para los contratos en que el coste de los salarios de las personas empleadas para su ejecución forme parte del precio total del contrato, donde 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.

(...) Sobre la base de esta premisa, la regulación del presupuesto base de licitación, exige su correspondiente desglose en los diferentes costes y gastos que influyan en la determinación de ese precio de mercado. Sobre este aspecto esta Junta Consultiva ya ha afirmado, en los informes 37/17 y 8/18, que “lo que cabe concluir es que bajo estas denominaciones lo que persigue el legislador en el artículo 100 es que el presupuesto base de licitación recoja todos los costes y gastos que influyan en la realización de la prestación o prestaciones que constituyen el objeto del contrato, evitando preterir algunos de estos costes en beneficio de alguna de las partes”.

Por tanto, excluyendo rigideces excesivas en el análisis de los términos legales, el desglose del presupuesto base de licitación debe permitir tomar en consideración y recoger en él todos los costes y gastos que influyan en la realización de la prestación que constituye el objeto del contrato, y todo ello a fin de que se alcance una estimación correcta del precio de mercado.

De este modo se asegura que el efectivo cumplimiento del contrato una vez celebrado se verifica conforme a un precio ajustado al mercado.

Precisamente con este objetivo se establece su obligatoria presencia en el pliego de cláusulas administrativas particulares o en el documento rector de la licitación, obligación

ésta que dota de transparencia al procedimiento de selección del contratista, que garantiza que el contrato no incurra en un sobreprecio y que facilita la elaboración de las proposiciones por parte de los licitadores.

(...) [En definitiva] En los contratos de suministros y servicios el desglose del presupuesto base de licitación exigido por el artículo 100.2 de la LCSP debe recoger todos los costes y gastos que influyan en la realización de la prestación o prestaciones que constituyen el objeto del contrato, a fin de que se llegue a una estimación correcta del precio de mercado y se asegure el efectivo cumplimiento del mismo una vez celebrado. (...)».

En particular, en la Memoria se desglosa el presupuesto por prestaciones, servicios y suministros, desglosándose a continuación los costes directos, gastos generales y beneficio industrial.

Con relación a los costes salariales, estos se fijan por referencia al convenio colectivo de aplicación, con distinción por referencia a categorías profesionales.

El examen de los pliegos cuestionados y la memoria justificativa analizados permite concluir que todos estos requerimientos han sido atendidos por el órgano de contratación, habiendo estimado los requerimientos de personal y medios materiales necesarios para la realización de las actividades que conforman el objeto del contrato y, en suma, permitiendo a los licitadores disponer de información sobre la suficiencia del presupuesto base de licitación para cubrir los costes que la ejecución del contrato exigirá, a sus precios de mercado, cumpliéndose también la exigencia de identificación del convenio colectivo sectorial de aplicación, imprescindible para que los licitadores puedan calcular los costes laborales y formular sus ofertas, en los términos del artículo 102.3 de la LCSP, sin que nada al respecto se alegue por la recurrente.

Por todo ello este motivo de recurso debe rechazarse.

Undécimo. Por último, en cuanto a la alegación sobre los criterios de adjudicación sujetos a juicio de valor que se impugnan por falta de concreción, en concreto, se considera que el subcriterio de adjudicación consistente en el plan de emergencias que se descompone en subapartados, pero sin indicar el peso de cada uno.

En el apartado LL del Anexo I del PCAP, se recoge este subcriterio de adjudicación sometido a juicio de valor en la forma siguiente:

“Plan de actuación frente a emergencias y catástrofes”. Hasta 10 puntos

Valoración de los criterios a, b y c:

Muy Bien: 10 puntos.

Bien: 7 puntos.

Regular: 5 puntos.

Mal: 0 punto.

Criterios de valoración:

Un plan de gestión de emergencia que garantice la cobertura del transporte sanitario urgente y no urgente, donde al menos se contemplen actuaciones ante: a) Plan para dispositivos preventivos. b) Plan para atención accidentes con múltiples víctimas. c) Plan de respuesta frente a catástrofes”

Muy bien: Se valorará como muy bien aquella oferta que, en el correspondiente criterio, tenga un contenido que aporte un excelente valor adicional, entendiendo como tal el que vaya a redundar en la mejora de las prestaciones definidas en el pliego de prescripción técnicas particulares de forma excepcional.

Bien: Se valorará como bien, aquella oferta que en el correspondiente criterio proponga soluciones precisas que cubran adecuadamente las características de las prestaciones definidas en los pliegos de prescripciones técnicas particulares, aportando un valor adicional considerable, entendiendo como tal el que vaya a redundar de forma notable en la mejora de la mayoría de las prestaciones definidas en el pliego de prescripción técnicas particulares.

Regular: Se valorará como regular, aquella oferta que, en el correspondiente criterio, aporte un valor adicional mínimo, entendiendo como tal el que vaya a redundar en la mejora de algunas de las prestaciones definidas en el pliego de prescripción técnicas particulares, sin que pueda considerarse que el aporte llega al nivel requerido para calificarlo de considerable.

Mal: Se valorará como mal, aquella oferta que, en el correspondiente criterio, cumpla con lo mínimo establecido en el PPTP sin aportar ningún valor adicional”.

La recurrente cuestiona la valoración del subcriterio sujeto a juicio de valor, a su juicio, sin detallar. En este punto, se considera, a la vista de su formulación y su ponderación, que sí permite a todos los licitadores conocer con precisión qué deben presentar para que su oferta sea valorada, cumpliendo así con los principios de transparencia y seguridad jurídica. La descripción del subcriterio, recogido asimismo en el anuncio de licitación, es suficientemente clara con respecto a qué se va a valorar, que en este caso será un plan de gestión de emergencia que garantice la cobertura del transporte sanitario urgente y no urgente, donde al menos se contemplen actuaciones ante: a) Plan para dispositivos preventivos. b) Plan para atención accidentes con múltiples víctimas. c) Plan de respuesta frente a catástrofes. En este sentido, el criterio está directamente vinculado al objeto del contrato, que tiene como finalidad garantizar el servicio de transporte sanitario terrestre, urgente y no urgente, a los pacientes atendidos, fijándose la ponderación interna y las reglas de atribución de puntuación. Por lo que se considera que este subcriterio sujeto a juicio de valor fijado en el PCAP se encuentra ajustado a la regulación de los artículos 145.5, b) y c), y 146.3 de la LCSP y nuestra doctrina.

Duodécimo. En definitiva y por lo expuesto, debemos anular el apartado L relativo a la solvencia técnica, por las razones expuestas en esta resolución. La anulación de ambas cláusulas conllevará los efectos establecidos en el artículo 57, debiendo retrotraerse el procedimiento al momento anterior a la aprobación de los pliegos impugnados.

Por todo lo anterior,

VISTOS los preceptos legales de aplicación,

ESTE TRIBUNAL, en sesión celebrada el día de la fecha **ACUERDA**:

Primero. Estimar parcialmente el recurso interpuesto por D. M.Q.P., en representación de ORTHEM SERVICIOS Y ACTUACIONES AMBIENTALES, S.A.U., contra los pliegos del procedimiento “*Servicio de transporte sanitario terrestre, urgente y no urgente de la Comunitat Valenciana*”, con expediente 163/2026, convocado por la Dirección General de Gestión Económica, Contratación e Infraestructuras de la Consellería de Sanidad de la Generalitat Valenciana, acordándose la anulación de dichos pliegos en los términos y alcance fijados en el fundamento duodécimo de esta resolución.

Segundo. Levantar la suspensión del procedimiento de contratación, de conformidad con lo establecido en el artículo 57.3 de la LCSP.

Esta resolución es definitiva en la vía administrativa y contra la misma cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, en el plazo dos meses, a contar desde el día siguiente a la recepción de esta 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.

LA PRESIDENTA

LAS VOCALES