



Recurso nº 1658/2025

Resolución nº 70/2026

Sección 2ª

RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL DE RECURSOS CONTRACTUALES

En Madrid, a 16 de enero 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 “*Prevención, vigilancia y extinción de incendios forestales en los espacios naturales del Patrimonio Nacional*”, expediente 202520PA0336, convocado por el Consejo de Administración de Patrimonio Nacional; el Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. Con fecha 24 de septiembre de 2025, se publicó en la Plataforma de Contratación del Sector Público (PLACSP en adelante) el anuncio de licitación para la adjudicación del contrato de servicios denominado “Prevención, vigilancia y extinción de incendios forestales en los espacios naturales del Patrimonio Nacional” (Expediente 202520PA0336). El órgano de contratación es el Consejo de Administración de Patrimonio Nacional y el valor estimado del contrato asciende a 3.523.262,75 euros.

Segundo. El día 16 de octubre de 2025, la empresa ORTHEM SERVICIOS Y ACTUACIONES AMBIENTALES, S.A.U. interpuso recurso especial en materia de contratación contra el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (PCAP en adelante) y el Pliego de Prescripciones Técnicas (PPT en adelante) que rigen la citada licitación.

Tercero. Tras el requerimiento efectuado por la Secretaría al órgano de contratación, se ha remitido el expediente y el informe del artículo 56 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 (LCSP en adelante) por el órgano de contratación.

Cuarto. Se ha dado traslado para alegaciones a los interesados, habiéndolas presentado la mercantil INGENIERIA FORESTAL S.A., que solicita la desestimación el recurso.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. Este Tribunal es competente para conocer de este recurso al amparo de lo previsto en el artículo 45 de la LCSP

Segundo. El recurso tiene por objeto un acto recurrible, al dirigirse contra los pliegos de un contrato de servicios cuyo valor estimado es superior a 100.000 euros, de acuerdo con el artículo 44.1.a) y 2.a) de la LCSP.

Tercero. De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 48 de la LCSP,

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

Sobre la legitimación de 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 (entre las más recientes, 60/2025 de 23 de enero, 407/2025 de 20 de marzo o 1201/2025) en las que hemos dicho que, para recurrir los pliegos de una licitación, el empresario (i) debe haber presentado proposición, en tanto solo en este caso adquiere la expectativa de resultar adjudicatario del contrato que conforma el interés legítimo fundante de la legitimación o (ii) no ha podido presentarla como consecuencia de

condiciones discriminatorias incluidas en los pliegos, condiciones que son precisamente las que censura en su recurso.

El recurrente manifiesta su intención de presentar proposición a la licitación, aunque, dice, no le resulta posible hacerlo dados los estrictos términos en los que han sido definidos los requisitos técnicos exigidos por los pliegos, y, específicamente los de los vehículos requeridos, cuyas características, afirma, no se encuentran en ningún fabricante del mercado. Procede, por lo tanto, reconocerle legitimación para la interposición del recurso.

Cuarto. El recurso se ha interpuesto en tiempo y forma, de conformidad con el artículo 50.1 b) LCSP.

Quinto. El recurrente alega que las especificaciones técnicas han sido definidas de forma indebidamente pormenorizada, limitando el acceso a la licitación. Refiere sus quejas, específicamente, al *“vehículo autobomba forestal medio”, cuyos requerimientos, exhaustivamente definidos, “(...) no tiene relación con las exigencias generales del bastidor previamente señaladas y la funcionalidad de estos vehículos en la ejecución de las prestaciones del contrato”*. Señala también que el PPT no justifica por qué se exigen esas condiciones (hace referencia, específicamente, a los ángulos de ataque y salida mínimos requeridos) que, por otro lado, contrastan con los exigidos al *“vehículo autobomba forestal ligero”, que no los incluye*. Considera también censurable la exigencia de una altura específica de la parte más baja del vehículo al suelo ($\geq 45\text{cm}$) y una altura máxima. Dice, por último, que las exigencias de ángulos de ataque y salida mínimos, altura de la parte más baja y altura máxima del vehículo corresponden a un único vehículo comercializado en el mercado, que es el que utiliza el actual contratista para la prestación del servicio y que, además, dice, no puede ser legalmente matriculado en España, al ser de origen militar.

Responde el órgano de contratación que las prescripciones técnicas de los vehículos responden a las necesidades reales del servicio, necesidades condicionadas por las peculiaridades de los montes en los que debe aquel verificarse. Afirma que la experiencia acumulada indica que, para evitar que el tránsito de vehículos ponga en peligro la vegetación existente, deben emplearse vehículos de altura libre mínima igual o superior a 45 cm que, además, minimiza el riesgo de incendio en el verano, cuando, dice, los bajos

de los vehículos alcanzan temperaturas muy elevadas. En lo que se refiere a la altura máxima del vehículo, dice, se exige para garantizar la adecuada movilidad en el interior de un monte mediterráneo denso, dominado por encinas con ramas bajas y presencia de sotobosque. Señala, además, que esta exigencia mejora la seguridad del personal y asegura la continuidad ecológica del terreno, al permitir un tránsito compatible con la conservación del monte.

Señala también que los requisitos técnicos en disputa coinciden íntegramente con los requeridos en las licitaciones celebradas en 2014 y 2020, que no fueron cuestionados. Afirma también que no es cierto que exista un único modelo con las características definidas en el PPT, y resta relevancia a las conclusiones del informe que el recurrente acompaña a su recurso, señalando que la empresa que lo emite no tiene especialización alguna en vehículos todoterreno de uso forestal. Señala que hay otros chasis en el mercado que cumplirían las prescripciones técnicas que el recurrente pone en cuestión. Concluye señalando que la prueba más evidente de que las exigencias contempladas en el PPT no son indebidamente restrictivas es que, finalizado el plazo de presentación de proposiciones han presentado proposición a la licitación tres empresas.

Presenta alegaciones, según hemos referido en los Antecedentes, la mercantil INGENIERIA FORESTAL, S.A., que redunda en las afirmaciones del órgano de contratación sobre el hecho de que las exigencias técnicas de las autobombas son iguales a las de licitaciones anteriores, que no fueron recurridas, y al hecho de que hayan concurrido tres empresas a la licitación. Desarrolla, además, una profusa reflexión sobre el término “estrictamente” (el PPT exige que las prescripciones técnicas sean cumplidas así) considerando que “(...) *se trata de que la facultad discrecional quede, mediante la aplicación de un sentido analógico de los requisitos por los licitadores, en manos de estos y no de la administración en la valoración de si un determinado vehículo es más o menos apto, desde el punto de visto técnico, para el desarrollo del propósito establecido*”.

Sexto. Expuestas las posiciones de las partes, la solución de la cuestión debatida exige que consideremos la doctrina del Tribunal sobre la determinación de las prescripciones técnicas.

Según ya hemos dicho (Resoluciones 521/2025 de 4 de abril, 1140/2025 de 31 de julio o 1325/2025 de 16 de octubre entre las más recientes), el concepto de “rendimiento o exigencia funcional” constituye el método preferente de formulación de las especificaciones técnicas, según establece el artículo 42 de la Directiva 2014/24 y el artículo 126 de la LCSP, que traspone sus prescripciones al derecho español. La Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 16 de enero de 2025 (C-424/23 “DYKA Plastics”), de la que nos hemos hecho eco en las Resoluciones antes referidas ha aclarado su alcance, que obliga al órgano de contratación, siempre que ello sea posible, a definir que resultado se espera y no como obtenerlo, permitiendo así que múltiples soluciones tecnológicas compitan en pie de igualdad.

Esta conclusión se haya contemplada en la Directiva 2014/24, que en su Considerando 74 señala, *“Las especificaciones técnicas elaboradas por los compradores públicos tienen que permitir la apertura de la contratación pública a la competencia, así como la consecución de los objetivos de sostenibilidad. Para ello, tiene que ser posible presentar ofertas que reflejen la diversidad de las soluciones técnicas, las normas y las especificaciones técnicas existentes en el mercado, incluidas aquellas elaboradas sobre la base de criterios de rendimiento vinculados al ciclo de vida y a la sostenibilidad del proceso de producción de las obras, suministros y servicios. Por consiguiente, al redactar las especificaciones técnicas debe evitarse que estas limiten artificialmente la competencia mediante requisitos que favorezcan a un determinado operador económico, reproduciendo características clave de los suministros, servicios u obras que habitualmente ofrece dicho operador. Redactar las especificaciones técnicas en términos de requisitos de rendimiento y exigencias funcionales suele ser la mejor manera de alcanzar ese objetivo. Unos requisitos funcionales y relacionados con el rendimiento son también medios adecuados para favorecer la innovación en la contratación pública, que deben utilizarse del modo más amplio posible. Cuando se haga referencia a una norma europea o, en su defecto, a una norma nacional, los poderes adjudicadores deben tener en cuenta las ofertas basadas en otras soluciones equivalentes. La responsabilidad de demostrar la equivalencia con respecto a la etiqueta exigida ha de recaer en el operador económico”*.

Las especificaciones de rendimiento o exigencia funcional definen el resultado esperado mediante parámetros medibles, sin predeterminar, por tanto, la solución concreta. Se

oponen, así, a las especificaciones descriptivas, que definen características físicas específicas (tales como materiales, dimensiones, etc.). Tales exigencias pueden ser eventualmente sustituidas por referencias “(...) *a una fabricación o una procedencia determinada, o a un procedimiento concreto que caracterice a los productos o servicios ofrecidos por un empresario determinado, o a marcas, patentes o tipos, o a un origen o a una producción determinados, con la finalidad de favorecer o descartar ciertas empresas o ciertos productos*” (artículo 126.6 de la LCSP y 42.4 de la Directiva 2014/24). Esta posibilidad tiene carácter excepcional y debe ser adecuadamente justificada.

También hemos dicho que las exigencias referidas deben ser consideradas teniendo en cuenta la discrecionalidad técnica que nuestra doctrina reconoce al órgano de contratación para la determinación de las prescripciones técnicas, en tanto es el que mejor conoce sus necesidades. Según señalamos en la Resolución 1744/2025 de 27 de noviembre,

“La necesaria apertura del contrato a la concurrencia, según postula la sentencia arriba analizada, no menoscaba la discrecionalidad de la que goza el poder adjudicador para definir las prescripciones técnicas que mejor permitan satisfacer sus necesidades. Sí le exige una cuidadosa identificación de las prescripciones técnicas que definen el objeto del contrato, de modo que no excedan, en demérito de la libre concurrencia, los requerimientos funcionales que la satisfacción de esas necesidades supone; pero no supone, ciertamente, que, según también hemos dicho, pueda el empresario interesado sustituir las apreciaciones del órgano de contratación por las suyas propias, ni que el principio de libre concurrencia se erija en el único principio que regule la contratación pública: no debemos olvidar el carácter eminentemente funcional de esta (satisfacer necesidades) lo que, indudablemente, supone que no todo empresario interesado en contratar con el sector público tiene derecho a hacerlo, si los servicios o productos que ofrece no satisfacen plenamente las exigencias del órgano de contratación formuladas en los términos antes expuestos”.

El Tribunal de Justicia de la Unión Europea entiende que los métodos para la formulación de prescripciones técnicas contemplados en el artículo 42.2 de la Directiva 2014/24 (artículo 126.5 de la LCSP) no tienen una relación jerárquica, por lo que la preferencia antes expresada por la definición en términos de exigencias o rendimientos funcionales no

supone que el órgano de contratación no pueda recurrir a definir especificaciones técnicas a los bienes y servicios que adquiriera, cuando considere, y así lo justifique en el expediente, que tal opción es la más adecuada. También ha dicho el Tribunal que el grado de detalle con el que se determinen las prescripciones técnicas debe respetar el principio de proporcionalidad, lo que exige examinar si ese grado de detalle es necesario para alcanzar los objetivos buscados (STJUE de 25 de octubre de 2018 -C-413/17 “Roche Lietuva”, § 42).

Expuesta nuestra doctrina, también es preciso desarrollar unas breves consideraciones sobre el alcance de la cuestión debatida. Es verdad que el recurrente centra su censura en algunas de las prescripciones técnicas requeridas al vehículo autobomba forestal media, que son las que parcialmente son contestadas por el órgano de contratación (en lo referido a las alturas mínima del suelo del vehículo y máxima de su techo, puesto que nada dice sobre los ángulos de ataque y salida mínimos exigidos a este). Sin embargo, el examen del recurso apunta a que las quejas del recurrente alcanzan a las exigencias técnicas contempladas en el PPT para “(...) *los vehículos exigidos con carácter de mínimos para la prestación del servicio*”.

El examen de las exigencias contempladas en el PPT para los vehículos autobomba que deben ser aportados para la prestación del servicio (tanto la autobomba media como la ligera) pone de manifiesto una descripción que bien puede calificarse de exhaustiva de tales vehículos: se definen las exigencias del bastidor, del motor, de la carrocería con un pormenor tal que no es preciso un razonamiento muy elaborado para concluir que se pretende conseguir una tipología de vehículos muy determinada (en el caso de la autobomba forestal ligera, por poner la exigencia que más llamativa le ha resultado al Tribunal, se exige que la carrocería esté pintada de color amarillo). Consultada la documentación preparatoria del contrato, no se encuentra referencia alguna a la razón de tan pormenorizada descripción de las exigencias planteadas a los vehículos referidos.

Así las cosas, no procede sino estimar el recurso. Ciertamente, el órgano de contratación, en su informe, intenta justificar las exigencias técnicas de uno de los vehículos (el vehículo autobomba medio) pero solo en lo que se refiere a la altura del suelo y la altura máxima). Tal explicación, a juicio del Tribunal, ni es suficiente -en tanto se centra en dos aspectos muy

concretos de las prescripciones técnicas exigidas a un solo vehículo- ni es pertinente en el momento procedimental en el que nos encontramos (en tanto el momento en que se ha de llevar a cabo el deber de motivación de las exigencias técnicas es en el que se adopte la decisión administrativa -STS de 29 de mayo de 2024 - ECLI:ES:TS:2024:2836—).

Procede, por lo tanto, estimar el motivo y anular el Pliego de Prescripciones Técnicas en lo referido a la descripción de los vehículos autobomba forestales que deben ser adscritos al contrato.

Por todo lo anterior,

VISTOS los preceptos legales de aplicación,

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

Primero. Estimar el recurso interpuesto por D.M.Q.P en representación de ORTHEM, SERVICIOS Y ACTUACIONES AMBIENTALES, S.A.U., contra los pliegos del procedimiento *“Prevención, vigilancia y extinción de incendios forestales en los espacios naturales del Patrimonio Nacional”*, expediente 202520PA0336, convocado por el Consejo de Administración de Patrimonio Nacional y anular el Pliego de Prescripciones Técnicas en los términos contemplados en el Fundamento de Derecho Sexto con los efectos señalados en el artículo 57.2 in fine 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 de la Audiencia Nacional, en el plazo de dos meses, a contar desde el día siguiente a la recepción de esta notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 11.1 letra f y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

LA PRESIDENTA

LOS VOCALES