

**Recurso 176/2025**  
**Resolución 271/2025**  
**Sección Primera**

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

Sevilla, 16 de mayo de 2025.

**VISTO** el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad **DAVIDA, S.L.** contra la resolución del órgano de contratación, de 31 de marzo de 2025, por la que se aprueba la modificación del contrato denominado “Servicio de transporte sanitario terrestre urgente y programado para los centros sanitarios de la provincia de Málaga adscritos al Servicio Andaluz de Salud (Central Provincial de Compras de Málaga)” convocado por el Hospital Universitario Regional de Málaga, adscrito al Servicio Andaluz de Salud (CONTR 2023-0000466130), este Tribunal, en sesión celebrada el día de la fecha, ha dictado la siguiente

### **RESOLUCIÓN**

#### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.** El 24 de julio de 2023, se publicó en el Diario Oficial de la Unión Europea y en el perfil de contratante en la Plataforma de Contratación de la Junta de Andalucía el anuncio de licitación, por procedimiento abierto y tramitación ordinaria, del contrato de servicios indicado en el encabezamiento, cuyo valor estimado ascendía a 156.825.119,17 euros.

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

Tras la tramitación del procedimiento de adjudicación, los dos lotes del contrato de servicios fueron adjudicados a la UTE integrada por las empresas SERVICIOS SOCIO SANITARIOS GENERALES SPAIN SOCIEDAD LIMITADA, SERVICIOS SOCIOSANITARIOS GENERALES ANDALUCIA SL y AMBULANCIAS M PASQUAU SL. La citada adjudicación se publicó en el perfil de contratante el 22 de enero de 2024.

Con posterioridad, durante la ejecución del contrato, el órgano de contratación dictó la Resolución 397/2025, de 31 de marzo, en virtud de la cual aprueba la modificación del contrato referenciado para incorporar al mismo, el Hospital Universitario Costa del Sol y centros dependientes (Centro de Alta Resolución de Especialidades de Mijas y Hospital de Alta Resolución de Estepona). El 8 de abril de 2025, se publicó en el perfil de contratante la modificación contractual, que fue remitida a los licitadores mediante escritos de 28 de abril, con registro de salida el mismo día.

El importe económico de la citada modificación asciende a un total de 7.876.903,72 euros, para el periodo comprendido entre el 1 de mayo de 2025 y el 31 de diciembre de 2027.

**SEGUNDO.** El 23 de abril de 2025, tuvo entrada en el registro de este Tribunal escrito de recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad DIAVIDA S.L. (DIAVIDA, en adelante) contra la resolución por la que se aprueba la modificación del contrato.

Mediante oficio de la Secretaría del Tribunal de 24 de abril, se dio traslado del recurso al órgano de contratación y se le requirió la documentación necesaria para su tramitación y resolución que, posteriormente, se ha recibido en este Tribunal.

Habiéndose practicado trámite de alegaciones al recurso por plazo de cinco días hábiles, con traslado del escrito de interposición a los interesados, las han formulado en plazo las tres empresas agrupadas que constituyen la UTE adjudicataria.

## **FUNDAMENTOS DE DERECHO**

### **PRIMERO. Competencia.**

Este Tribunal resulta competente para resolver en virtud de lo establecido en el artículo 46.1 de la LCSP y en el Decreto 332/2011, de 2 de noviembre, por el que se crea el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía.

### **SEGUNDO. Legitimación.**

Con carácter previo al estudio de los restantes motivos de admisión, procede abordar la legitimación de la empresa recurrente para la interposición del recurso.

Al respecto, el artículo 48 de la LCSP establece que *“Podrá interponer el recurso especial en materia de contratación cualquier persona física o jurídica cuyos derechos o intereses legítimos, individuales o colectivos, se hayan visto perjudicados o puedan resultar afectados, de manera directa o indirecta, por las decisiones objeto del recurso. Estarán también legitimadas para interponer este recurso (...)”*.

Es posible la interposición de un recurso especial contra un acuerdo de modificación del contrato por parte de los interesados que participaron en el procedimiento de adjudicación del contrato inicial y no resultaron adjudicatarios siempre que consideren que dicha modificación, por no ajustarse a los supuestos legales, oculta en sí misma un nuevo acto de adjudicación y no una mera decisión de ejecución contractual, pues de haber conocido la posibilidad habrían presentado su oferta en otras condiciones.

Asimismo, tienen la consideración de interesados aquellos potenciales licitadores capacitados para realizar la prestación que se ha adjudicado directamente al contratista del principal, si consideran que dicha modificación les ha impedido participar en un procedimiento con publicidad.

En el supuesto analizado, DIAVIDA participó en la licitación del contrato cuya modificación se pretende y fundamenta su legitimación para impugnar la modificación del contrato en que ha visto directamente perjudicados sus intereses *“puesto que no sólo pudiera haber variado su oferta de conocer la ampliación que al poco del inicio del contrato se iba a realizar, sino que siendo manifiesto su interés en licitar a la zona, se le sustrae la posibilidad de una licitación a la que podría optar asentando en la zona una base empresarial que le posicionara para la próxima licitación”*.



En cambio, la UTE adjudicataria -en sus alegaciones frente al recurso especial- insta la inadmisión de este por no haber acreditado la recurrente legitimación para su interposición. En síntesis, aduce que la ausencia de legitimación de DIAVIDA *“resulta palmaria, puesto que una resolución estimatoria de su recurso en dicho sentido (necesaria corrección formal de la modificación contractual para tramitarla conforme al artículo 204 de la LCSP), no le otorgaría ningún beneficio directo, puesto que la modificación contractual sería convalidada o anulada y como la mismo recurrente propone, tramitada conforme al mencionado artículo 204 de la LCSP, por lo que nada le reportaría a la recurrente”*.

Pues bien, con carácter general, el reconocimiento de legitimación en el recurso especial cuando el acto impugnado es una modificación contractual dependerá de la pretensión ejercitada y, en cualquier caso, los motivos de impugnación deberán poner de relieve un incumplimiento de lo establecido en los artículos 204 y 205 de la LCSP, por entender que la modificación debió ser objeto de una nueva licitación. Es decir, no cabrá alegar en esta vía especial infracción del procedimiento de ejercicio de las prerrogativas de la Administración, ni de las especialidades procedimentales del artículo 207, ni cualquier otra infracción que afecte a la regulación de los modificados. Ello supone que cada vez que se interpone un recurso contra un acuerdo de modificación, el Tribunal deba advenir su admisibilidad y para ello haya de entrar en el fondo.

Por tanto, sin perjuicio del análisis que efectuemos más adelante al examinar los motivos del recurso, a priori no cabe negar legitimación a la recurrente como entidad participante en la licitación del contrato objeto de modificación que, según manifiesta, ve directamente perjudicados sus intereses por la modificación en liza, en cuanto de haber conocido esta posibilidad ello podría haber influido en su oferta, a la vez que se le ha sustraído de la posibilidad de licitar a un nuevo contrato. Los amplios términos en que se regula la legitimación en el artículo 48 de la LCSP, permite reconocer interés legítimo a DIAVIDA para la interposición del recurso.

### **TERCERO. Acto recurrible.**

El artículo 44.2 d) de la LCSP dispone que podrán ser objeto de recurso especial en materia de contratación *“Las modificaciones basadas en el incumplimiento de lo establecido en los artículos 204 y 205 de la presente Ley, por entender que la modificación debió ser objeto de una nueva adjudicación”*

La resolución de modificación contractual objeto del recurso especial se ha acordado en el curso de la ejecución un contrato de servicios con un valor estimado superior a 100.000 euros, siendo el importe de la modificación, igualmente superior a esta cuantía.

En consecuencia, cabe recurso especial contra el acuerdo de modificación.

### **CUARTO. Plazo de interposición.**

De conformidad con lo estipulado en el artículo 50.1 e) de la LCSP, el recurso especial se ha interpuesto en plazo.

### **QUINTO. Fondo del asunto: alegaciones de las partes**

#### **1. Alegaciones de la entidad recurrente**

Solicita de este Tribunal que *“acuerde no haber lugar a la modificación propuesta en la resolución que se impugna, de forma que la Administración publique una licitación que permite la participación de otras empresas en leal competencia”*.



En apoyo de esta pretensión esgrime los siguientes argumentos:

**1)** La modificación se fundamenta en lo dispuesto en el artículo 205.2 c) de la LCSP (precepto relativo a las modificaciones no previstas en el pliego de cláusulas administrativas particulares -PCAP-). A juicio de la recurrente, debe comprobarse si, en efecto, resulta aplicable el artículo 205 del texto legal contractual, en la medida que el pliego rector de esta contratación establece la posibilidad de modificación en base a lo establecido en el artículo 204 de la LCSP sobre circunstancias previstas en el PCAP.

DIAVIDA considera que se ha incumplido este último precepto, ya que la circunstancia en que se apoya la resolución de modificación no es en modo alguno imprevista ni imprevisible. Aduce que *“la administración conocía perfectamente que en un plazo a la fecha de inicio de la contratación del presente concurso se haría necesaria la incorporación de la prestación que nos ocupa.*

*Reiteramos que no se ha informado en la resolución el motivo por el cual se ha optado por acudir al art. 205 LCSP en lugar de, en aplicación del art. 204 LCSP, habilitar la vía establecida en el PCAP y cuadro resumen.*

*Sin embargo, entendemos que la administración no pueda, aunque no lo informe, acudir a una modificación del art. 204, PCAP y Cuadro. Y ello porque, aunque se insinúe lo contrario, las prestaciones de una y otra licitación son diferentes lo que vulneraría el punto 204.2 LCSP (...).*

(...)

*Así pues, es evidente que el órgano de contratación quiso distinguir entre un tipo de transporte y otro especificando unos criterios de calidad que distinguen el denominado transporte de críticos del resto de transporte urgente, por lo que es inveraz la afirmación de la resolución que nos indica que *“... dicha agencia venía recibiendo la prestación de un servicio similar al que se detalla en el objeto de este expediente...”**

*El órgano de contratación no ha cumplido con la diligencia de una buena administración previendo la modificación de los pliegos por una circunstancia previsible, con una prestación adicional, y con el procedimiento establecido de forma correcta en el PCAP”.*

**2)** La falta de diligencia de la Administración no le permite acudir a la vía articulada en el artículo 205 de la LCSP, que es especialmente restrictiva por su propia naturaleza. DIAVIDA reproduce en su escrito las razones esgrimidas por el órgano de contratación en el expediente, que se exponen a continuación:

*“La inclusión de los centros adscritos a la extinta Agencia, conforme a lo establecido en el expediente C.A.D.07/2017, en el contrato provincial cuya modificación se propugna o se sujeta a consideración, no supone vulnerar lo dispuesto en el apartado c del citado artículo 205.2 de la Ley de Contratos del Sector Público, en la medida en que la inclusión que solicitamos en el expediente 0000426/2023, no supone una modificación de carácter sustancial al no darse ninguno de los supuestos recogidos en los apartados 1º, 2º y 3º del citado artículo 205.2.c de la Ley 9/2017. Se basa dicha afirmación en los ítems que se señalan a continuación:*

*a) Se presentaron al expediente provincial (000426/2023) CONTR 2023 0000466130, que se solicita modificar, los siguientes licitadores: Ambulancias Tenorio e hijos S.L., que era la empresa que prestaba servicio en el anterior contrato provincial, la empresa Diavida S.L., y empresas del grupo de Servicios Sanitarios Generales, que fue la adjudicataria del contrato de la extinta Agencia.*



b) Se trata de un mercado de prestación de servicios, donde no suele existir una cuantitativa concurrencia empresarial a tenor de las dotaciones de ambulancias que se necesitan utilizar para la prestación del servicio y el volumen de recursos humanos.

c) Indicar adicionalmente, que la inclusión de la zona de ámbito territorial correspondiente al Hospital Universitario Costa del Sol, que solicitamos incluir en el ámbito de la modificación proyectada, no supone una alteración de la clasificación exigida en el expediente CONTR 2023 0000466130 al tratarse de un contrato de servicios donde la clasificación referenciada a efectos de justificación de solvencia económica y financiera era la de máxima categoría prevista para eses grupo y subgrupo (Grupo R, Subgrupo 2, Categoría 5).

d) Es por ello que la inclusión que solicitamos en el expediente provincial CONTR 2023 0000466130 del servicio de transporte sanitario, de la extinta Agencia, no supone admitir, de forma indubitada y razonable, que hubiera supuesto un cambio en la designación del contratista adjudicatario que ha tenido lugar tras el procedimiento, pues lo que supone la modificación que se proyecta es una ampliación del ámbito territorial de prestación del servicio, con una mayor dotación de ambulancias exigidas, pero no la inclusión de otro tipo de ambulancias o prestaciones diferentes a las ya establecidas en la documentación técnica, y en su caso administrativa, del expediente CONTR 2023 0000466130.

e) Paralelamente, debemos indicar que la modificación proyectada, no supone una alteración del equilibrio económico del contrato, en la medida que no se superaría el 50% del presupuesto del contrato provincial CONTR 2023 0000466130”.

Alega la recurrente que se ha incluido una prestación diferente y que para verificar tal extremo basta acudir a la Plataforma de Contratación donde se observa que, a diferencia de Málaga, el Servicio Andaluz de Salud, para las provincias de Almería y Cádiz, ha licitado el servicio de asistencia médica sanitaria en los traslados entre centros sanitarios de pacientes críticos adultos, pediátricos y neonatales para la comunidad autónoma de Andalucía mediante unidades asistenciales con base en las citadas provincias. Por tanto, DIAVIDA concluye que la prestación contratada por la extinta Agencia no era similar a la que constituye el objeto del contrato afectado por la modificación, pues en otras provincias se licita de forma diferenciada; y ello, porque el acento del traslado de un paciente crítico se pone sobre la asistencia en ruta, frente a otro tipo de licitaciones en las que el acento se pone en el traslado en sí.

Por último, la recurrente señala que la cuantía económica de la modificación no se corresponde con la realidad “toda vez que el contrato C.A.D 2017 ascendía a 9.438.000€ de valor estimado frente a los 7.876.903,77 para un periodo de dos años. Teniendo en cuenta que el dato económico del que disponemos corresponde a junio de 2021 (DOC TRES) parece más que probable que la cifra si alcance el porcentaje del 10% preceptivo”.

## II. Alegaciones del órgano de contratación

Se opone a los motivos del recurso esgrimiendo los siguientes argumentos:

1) La entidad recurrente comienza su exposición señalando que la modificación realizada tiene su base en el artículo 205 de la LCSP, cuando debería haberse utilizado la vía del artículo 204 de la citada norma legal. Incide en que “se deduce de la afirmación realizada por el recurrente, que si esta Administración hubiese utilizado la vía del artículo 204 de la LCSP la modificación se entendería ajustada a derecho, y que el hecho de haber utilizado la vía del artículo 205 supone que no tiene cobertura jurídica la citada modificación”.

Manifiesta que, de ser entendido así, el recurso especial debe inadmitirse, “pues la causa jurídica que debe justificar su imposición es el haberse evitado una nueva adjudicación, independientemente del supuesto de modificación aplicable, y de su consideración trasladada al recurso resulta que si esta Administración hubiese fundamentado su modificación en el artículo 204 de la LCSP hoy no estaríamos ante la presentación de un recurso



*especial. De las afirmaciones del recurrente, cabe deducir que no cuestiona la vulneración de haber evitado esta Administración una nueva licitación, porque con acogerse a un supuesto diferente de aplicación de articulado legal de la LCSP, la modificación proyectada no habría sido recurrida”.*

2) La recurrente se confunde al considerar que la aplicación del artículo 205 de la LCSP solo procede cuando se trate de supuestos imprevistos e imprevisibles, pues ese sería el supuesto b) del citado artículo y basta una lectura rápida de la resolución aprobatoria de la modificación para comprobar que la misma se asienta en el supuesto c) del artículo 205.2, referido a *“modificaciones que no sean sustanciales”*; habiéndose observado, tal y como consta en la documentación obrante en el expediente, todos los requisitos legales de aplicación a este supuesto de modificación.

3) Se opone al argumento de la recurrente de que las prestaciones incorporadas no son coincidentes con las del contrato objeto de modificación y para ello, esgrime las siguientes razones:

**a.** El artículo 205.2.c) de la LCSP no recoge, en ningún momento, la tipología de vinculación jurídica que tiene la prestación que se incorpora a un contrato vigente, sino que el contrato vigente (el cual se pretende modificar) no sufra un cambio sustancial en cuanto a su contenido que permita la incorporación de una prestación diferente a la que se contrató inicialmente o de una prestación propia de otro contrato administrativo de naturaleza jurídica diferente al que se pretende modificar.

En este caso, la actuación administrativa ha sido correcta porque los objetos del contrato a modificar (CONTR 2023 0000466130) y del contrato de servicios de transporte sanitario del Hospital Costa del Sol son similares, justificándose la necesidad de que sea el mismo adjudicatario el que realice la prestación correspondiente al contrato de la extinta Agencia en el hecho de que *“el Hospital Universitario Costa del Sol y el Distrito Sanitario Costa del Sol se constituyen en un Área de Gestión Sanitaria, lo que obliga a que la coordinación del transporte sanitario urgente y programado se realice por un mismo contratista, garantizándose así una correcta ejecución y coordinación de la prestación”*.

Incide en que esa identidad única de operador económico prestatario del contrato administrativo de servicios (a nivel provincial) no se había mantenido con anterioridad porque la extinta Agencia Pública Empresarial Sanitaria Costa del Sol tenía personalidad jurídica propia y no se encontraba vinculada al Servicio Andaluz de Salud; iniciándose todo este proceso con el Decreto 193/2021, de 6 de julio, por el que se dispone la asunción por parte del Servicio Andaluz de Salud de los fines y objetivos de las Agencias Públicas Empresariales Sanitarias (BOJA núm. 1312, de 9 de julio) y el posterior Decreto 290/2021, de 28 de diciembre, por el que se disuelve la Agencia Pública Empresarial Sanitaria Costa del Sol, se designa órgano liquidador, se establecen medidas en materia de personal y otras medidas organizativas de carácter transitorio (BOJA núm. 250, de 30 de diciembre).

**b.** Las ambulancias que se incorporan en este proceso de modificación contractual son de la misma tipología que las previstas en el contrato que se modifica.

**c.** El expediente de contratación a que se refiere la recurrente para intentar justificar que la prestación de la extinta Agencia Pública debía ser objeto de una nueva licitación es un expediente del Centro de Emergencias Sanitarias 061. Añade que la tipología de ambulancias son de tipo C, pero su utilización y cobertura de situaciones no tienen nada que ver con las situaciones que se incluyen en la modificación que se impugna. En definitiva, DIAVIDA se está refiriendo a un servicio prestado para pacientes críticos y no para la realización del transporte interhospitalario (también en ambulancias tipo C) programado, en ambulancias de ese tipo, entre el Hospital Universitario Costal del Sol y otros centros referentes de la provincia.



d. Se han cumplido los requisitos del artículo 205.2 c) de la LCSP:

- El contrato que se modifica no queda desvirtuado ni desnaturalizado con la incorporación de la prestación destinada al Hospital Universitario Costa del Sol y centros dependientes, pues se trata de prestaciones similares; sin que proceda la exigencia de una solvencia/clasificación diferente a la ya recogida en su momento, que ya resultaba ser la máxima.

- No se altera el equilibrio económico del contrato, pues la inclusión de la prestación a través del proceso de modificación es valorada, en el ámbito económico, con el mismo importe y coste que el ofertado por el contratista adjudicatario en su oferta al CONTR 2023 0000466130.

- No se alcanza, por la incorporación de la citada prestación, el porcentaje del 10% fijado como límite para la aplicación de este supuesto de modificación.

- Se trata de una mera decisión de ejecución contractual, acogiéndose al procedimiento legal establecido, y en ningún caso de una adjudicación ilegal, que sí sería en su caso el supuesto que justificaría la interposición de un recurso especial. DIAVIDA, en cuanto al ámbito económico del porcentaje limitativo del 10%, se basa en un planteamiento erróneo pues lo único que aporta es una conjetura del valor económico de un contrato que no es el que se modifica. La Ley se encarga de indicar y expresar que el porcentaje a tener en cuenta debe ser referenciado al contrato que se modifica.

### III. Alegaciones de las entidades interesadas

Se oponen al recurso esgrimiendo la falta de legitimación de la entidad recurrente, en cuanto la estimación eventual de su alegato sobre corrección formal de la modificación contractual para tramitarla conforme al artículo 204 de la LCSP, en lugar del artículo 205 del texto legal - que es el precepto utilizado por el órgano de contratación- no le reportaría ningún beneficio directo, porque la modificación sería anulada y tramitada conforme al artículo 204; y ello ninguna ventaja o provecho tendría para la recurrente.

Asimismo, defiende la correcta aplicación del artículo 205.2 c) de la LCSP, en el que se apoya el órgano de contratación para fundamentar la modificación del contrato; dando aquí por reproducidos los argumentos esgrimidos en su escrito de alegaciones por las citadas entidades agrupadas en la UTE adjudicataria.

### **SEXTO. Fondo del asunto: sobre la regulación legal en la materia y sobre los antecedentes necesarios para resolver la controversia; en particular la justificación de la modificación obrante en el expediente de contratación.**

Con carácter previo al examen de los motivos de fondo del recurso, hemos de dejar constancia del contenido de los preceptos legales cuyo incumplimiento puede motivar la interposición de un recurso especial contra la modificación por entender que esta debió ser objeto de una nueva adjudicación.

El artículo 204 de la LCSP, bajo la denominación de “*Modificaciones previstas en el pliego de cláusulas administrativas particulares*”, dispone que:

*“1. Los contratos de las Administraciones Públicas podrán modificarse durante su vigencia hasta un máximo del veinte por ciento del precio inicial cuando en los pliegos de cláusulas administrativas particulares se hubiere advertido expresamente de esta posibilidad, en la forma y con el contenido siguientes:*

*a) La cláusula de modificación deberá estar formulada de forma clara, precisa e inequívoca.*



b) Asimismo, en lo que respecta a su contenido, la cláusula de modificación deberá precisar con el detalle suficiente: su alcance, límites y naturaleza; las condiciones en que podrá hacerse uso de la misma por referencia a circunstancias cuya concurrencia pueda verificarse de forma objetiva; y el procedimiento que haya de seguirse para realizar la modificación. La cláusula de modificación establecerá, asimismo, que la modificación no podrá suponer el establecimiento de nuevos precios unitarios no previstos en el contrato.

La formulación y contenido de la cláusula de modificación deberá ser tal que en todo caso permita a los candidatos y licitadores comprender su alcance exacto e interpretarla de la misma forma y que, por otra parte, permita al órgano de contratación comprobar efectivamente el cumplimiento por parte de los primeros de las condiciones de aptitud exigidas y valorar correctamente las ofertas presentadas por estos.

2. En ningún caso los órganos de contratación podrán prever en el pliego de cláusulas administrativas particulares modificaciones que puedan alterar la naturaleza global del contrato inicial. En todo caso, se entenderá que se altera este si se sustituyen las obras, los suministros o los servicios que se van a adquirir por otros diferentes o se modifica el tipo de contrato. No se entenderá que se altera la naturaleza global del contrato cuando se sustituya alguna unidad de obra, suministro o servicio puntual”.

Por su parte, el artículo 205 del mismo texto legal, bajo el título “Modificaciones no previstas en el pliego de cláusulas administrativas particulares: prestaciones adicionales, circunstancias imprevisibles y modificaciones no sustanciales”, dispone:

**“1.** Las modificaciones no previstas en el pliego de cláusulas administrativas particulares o que, habiendo sido previstas, no se ajusten a lo establecido en el artículo anterior, solo podrán realizarse cuando la modificación en cuestión cumpla los siguientes requisitos:

a) Que encuentre su justificación en alguno de los supuestos que se relacionan en el apartado segundo de este artículo.

b) Que se limite a introducir las variaciones estrictamente indispensables para responder a la causa objetiva que la haga necesaria.

**2.** Los supuestos que eventualmente podrían justificar una modificación no prevista, siempre y cuando esta cumpla todos los requisitos recogidos en el apartado primero de este artículo, son los siguientes:

**a)** Cuando deviniera necesario añadir obras, suministros o servicios adicionales a los inicialmente contratados, siempre y cuando se den los dos requisitos siguientes:

1.º Que el cambio de contratista no fuera posible por razones de tipo económico o técnico, por ejemplo que obligara al órgano de contratación a adquirir obras, servicios o suministros con características técnicas diferentes a los inicialmente contratados, cuando estas diferencias den lugar a incompatibilidades o a dificultades técnicas de uso o de mantenimiento que resulten desproporcionadas; y, asimismo, que el cambio de contratista generara inconvenientes significativos o un aumento sustancial de costes para el órgano de contratación.

En ningún caso se considerará un inconveniente significativo la necesidad de celebrar una nueva licitación para permitir el cambio de contratista.

2.º Que la modificación del contrato implique una alteración en su cuantía que no exceda, aislada o conjuntamente con otras modificaciones acordadas conforme a este artículo, del 50 por ciento de su precio inicial, IVA excluido.

**b)** Cuando la necesidad de modificar un contrato vigente se derive de circunstancias sobrevenidas y que fueran imprevisibles en el momento en que tuvo lugar la licitación del contrato, siempre y cuando se cumplan las tres condiciones siguientes:

1.º Que la necesidad de la modificación se derive de circunstancias que una Administración diligente no hubiera podido prever.

2.º Que la modificación no altere la naturaleza global del contrato.

3.º Que la modificación del contrato implique una alteración en su cuantía que no exceda, aislada o conjuntamente con otras modificaciones acordadas conforme a este artículo, del 50 por ciento de su precio inicial, IVA excluido.



**c) Cuando las modificaciones no sean sustanciales.** En este caso se tendrá que justificar especialmente la necesidad de las mismas, indicando las razones por las que esas prestaciones no se incluyeron en el contrato inicial. Una modificación de un contrato se considerará sustancial cuando tenga como resultado un contrato de naturaleza materialmente diferente al celebrado en un principio. En cualquier caso, una modificación se considerará sustancial cuando se cumpla una o varias de las condiciones siguientes:

1.º Que la modificación introduzca condiciones que, de haber figurado en el procedimiento de contratación inicial, habrían permitido la selección de candidatos distintos de los seleccionados inicialmente o la aceptación de una oferta distinta a la aceptada inicialmente o habrían atraído a más participantes en el procedimiento de contratación.

En todo caso se considerará que se da el supuesto previsto en el párrafo anterior cuando la obra o el servicio resultantes del proyecto original o del pliego, respectivamente, más la modificación que se pretenda, requieran de una clasificación del contratista diferente a la que, en su caso, se exigió en el procedimiento de licitación original.

2.º Que la modificación altere el equilibrio económico del contrato en beneficio del contratista de una manera que no estaba prevista en el contrato inicial.

En todo caso se considerará que se da el supuesto previsto en el párrafo anterior cuando, como consecuencia de la modificación que se pretenda realizar, se introducirían unidades de obra nuevas cuyo importe representaría más del 50 por ciento del presupuesto inicial del contrato. 3.º Que la modificación amplíe de forma importante el ámbito del contrato.

En todo caso se considerará que se da el supuesto previsto en el párrafo anterior cuando:

(i) El valor de la modificación suponga una alteración en la cuantía del contrato que exceda, aislada o conjuntamente, del 15 por ciento del precio inicial del mismo, IVA excluido, si se trata del contrato de obras o de un 10 por ciento, IVA excluido, cuando se refiera a los demás contratos, o bien que supere el umbral que en función del tipo de contrato resulte de aplicación de entre los señalados en los artículos 20 a 23.

(ii) Las obras, servicios o suministros objeto de modificación se hallen dentro del ámbito de otro contrato, actual o futuro, siempre que se haya iniciado la tramitación del expediente de contratación”.

Asimismo, obra en el expediente de contratación remitido al Tribunal, en lo que aquí interesa particularmente, (i) la memoria justificativa del Hospital Universitario Costa del Sol para solicitar la inclusión del servicio de transporte sanitario programado, secundario y de pacientes críticos en el contrato provincial del servicio de transporte sanitario terrestre urgente y programado para los centros sanitarios de la provincia de Málaga y (ii) la Resolución 1590/2024, de la Dirección Gerencia del Hospital Universitario Regional de Málaga (HURM), por la que se acuerda el inicio de expediente de modificación contractual. En meritada resolución se indican ciertos antecedentes de interés para delimitar con claridad la controversia, así como la justificación de la modificación contractual (antecedentes y justificación de la modificación que se vuelven a reflejar en la resolución del órgano de contratación por la que se acuerda la modificación y que es objeto de la presente impugnación).

En lo relativo a los antecedentes, merece destacar lo siguiente:

“Con fecha 09 de abril de 2023, se dictó Resolución de inicio de expediente, citado en el asunto, por el órgano de contratación, cuyos datos generales de aquél son, entre otros, los siguientes:

- Centros vinculados en el contrato:

Hospital Universitario Regional de Málaga.

Hospital Universitario Virgen de la Victoria de Málaga.

Distrito Atención Primaria Málaga – Valle del Guadalhorce.

Distrito Atención Primaria Costa del Sol.

Área de Gestión Sanitaria Serranía de Málaga.

Área de Gestión Sanitaria Este de Málaga-Axarquía de Málaga.



Área de Gestión Sanitaria Norte de Málaga.

- Presupuesto Base de licitación: 107.848.632,15 € (ciento siete millones ochocientos cuarenta y ocho mil seiscientos treinta y dos euros con quince céntimos), exento de IVA.

- Plazo de duración del contrato: cuatro años.

Tras el procedimiento de licitación, y adjudicación en su caso, se dictó Resolución de Adjudicación con fecha 19 de enero de 2024, (Resolución 50/2024), resultando contratista designado como adjudicatario, la UTE Servicios Sociosanitarios Generales Spain, S.L; Servicios Sociosanitarios Generales Andalucía, S.L.; Ambulancias M.Pasquau, S.L. (abreviadamente “UTE SSGS -SSGA -AMP TRANSPORTE SANITARIO MÁLAGA).

Dicha Resolución de Adjudicación fue objeto de publicación en el perfil el día 22 de enero de 2024, y comunicada, la misma, a los diversos licitadores que participaron en el procedimiento. El importe adjudicado asciende a 104.613.700,00 € (Ciento cuatro millones seiscientos trece mil setecientos euros), IVA exento.

El contrato con la citada UTE se formalizó el día 29 de abril de 2024, iniciándose la ejecución efectiva del mismo el día 01 de junio de 2024.

Como puede apreciarse de los antecedentes descritos entre los centros vinculados al contrato proyectado no se encuentra el Hospital Universitario Costa del Sol. Este centro sanitario viene realizando la prestación del servicio de transporte sanitario a través del Expediente CAD 07/2017, con la denominación de “Servicio de Transporte Sanitario Programado, secundario y de pacientes críticos con destino a la Agencia Pública Empresarial Sanitaria Costa del Sol”, y cuyo adjudicatario es la UTE Servicios Socio Sanitarios Generales Andalucía, S.L. y Servicios Socio Sanitarios Generales S.L., desde el 01 de abril de 2018, encontrándose en la actualidad en continuidad obligatoria de la prestación.

El importe mensual de la prestación del contrato citado en el párrafo anterior asciende a 169.875,17 € (ciento sesenta y nueve mil ochocientos setenta y cinco euros con diecisiete céntimos), exento de IVA. Se hace preciso señalar que la prestación del servicio derivado del contrato C.A.D. 07/2017 se realiza mediante ambulancias individuales o colectivas. También, se utilizarán ambulancias de clase C, para el Transporte Interhospitalario ya sea programado o urgente cuando sea necesario el desplazamiento desde un centro sanitario a otro para proporcionar a los pacientes un mayor nivel de asistencia diagnóstica o terapéutica. Este tipo de traslado programado y, por las características del vehículo, se activa con personal sanitario (enfermería) y en aquellos desplazamientos que por motivos de excepcionalidad y en los que corra peligro la vida del paciente, se activa también con un facultativo del SSPA siempre bajo autorización de la Dirección del Hospital /Área Sanitaria y con la colaboración del CCUE (061).

Las ambulancias destinadas a este servicio (Interhospitalario) se integrarán en la Red de Transporte Sanitario Programado (RTP) del Sistema Sanitario Público de Andalucía (SSPA); si bien, y cuando concurrieran circunstancias extraordinarias que así lo aconsejaran, las unidades móviles de esta red reforzarán al dispositivo de la RTU durante el tiempo que persistieran aquellas.

Adicionalmente, se hace preciso indicar que este servicio de transporte se realiza en todos los centros vinculados al Hospital Universitario Costa del Sol:

- Hospital Universitario Costa del Sol (...)



- Centro de Alta Resolución de Especialidades de Mijas (...)
- Hospital de Alta Resolución de Estepona (...).

La cuantía de vehículos que viene prestando ese servicio en el Contrato C.A.D. 07/2017, es la siguiente:

Tipo Ambulancia	Nº Ambulancias
A2	15
A1	1
C	4
Total	20

A tenor de lo expuesto, y encontrándose el Contrato CONTR 2023 0000466130 vigente, y con el mismo objeto y tipología, a excepción del centro vinculado y su territorialidad, que el detallado en el Contrato C.A.D. 07/2017, resultando estar, éste último, en “continuidad obligatoria de la prestación”, se hace preciso que se proceda a una modificación del contrato vigente CONTR 2023 0000466130 que permita englobar la prestación, de ese mismo objeto, que viene realizándose en el ámbito del Hospital Universitario Costa del Sol, Centro de Alta Resolución de Especialidades de Mijas y Hospital de Alta Resolución de Estepona”.

En lo que se refiere a la justificación de la modificación del contrato, la Resolución 1590/2024 de la Dirección Gerencia del HURM, por la que se acuerda el inicio del expediente de modificación, señala:

“1. Como se señala en la exposición de motivos del Decreto 290/2021, de 28 de diciembre: “La entrada en vigor del Decreto 193/2021 de 6 de julio, por el que se dispone la asunción por parte del Servicio Andaluz de Salud de los fines y objetivos de las Agencias Públicas Empresariales Sanitarias, se inició el proceso de extinción de dichas Agencias, con el objetivo de unificar todos los recursos sanitarios asistenciales de entidades públicas en el Servicio Andaluz de Salud. Este proceso contribuye a la configuración del Sistema Sanitario Público de Andalucía como un sistema sanitario público ordenado, coherente, homogéneo y eficiente que contribuya a una más adecuada prestación del derecho a la salud de conformidad con lo dispuesto en la Constitución y el Estatuto de Autonomía para Andalucía”.

2. Como puede observarse en el contrato provincial 0000426/2023, no se encuentra incluido en su ámbito de actuación ninguno de los centros sanitarios gestionados por la extinta Agencia Pública Empresarial Sanitaria Costa del Sol (véase exposición de motivos del Decreto 290/2021, de 28 de diciembre) ...“la Agencia Sanitaria tiene como actividad principal la gestión, en la provincia de Málaga, del Hospital Costa del Sol en Marbella, de los Hospitales de Alta Resolución de Benalmádena y de Estepona, así como del Centro de Alta Resolución de Especialidades de Mijas. ”

3. El contrato C.A.D. 07/2017, SERVICIO DE TRANSPORTE SANITARIO PROGRAMADO, SECUNDARIO Y DE PACIENTES CRÍTICOS CON DESTINO A LA AGENCIA PÚBLICA EMPRESARIAL SANITARIA COSTA DEL SOL, permitía una duración total del mismo, incluida la prórroga que pudiera formalizarse, de un total de 6 años, extendiéndose, por tanto, desde el 1 de abril de 2018 hasta el 31 de marzo de 2024. Al haberse iniciado el expediente provincial CONTR 2023 0000466130 en abril de 2023, no se incluyó el Hospital Universitario Costa del Sol, en el plan funcional que se recogía en la documentación del expediente CONTR 2023 0000466130, al encontrarse vigente esa contratación.

4. La inclusión de los centros adscritos a la extinta Agencia, conforme a lo establecido en el expediente C.A.D.07/2017, en el contrato provincial cuya modificación se propugna o se sujeta a consideración, no supone vulnerar lo dispuesto en el apartado c del citado artículo 205.2 de la Ley de Contratos del



Sector Público, en la medida en que la inclusión que solicitamos en el expediente 0000426/2023, no supone una modificación de carácter sustancial al no darse ninguno de los supuestos recogidos en los apartados 1º, 2º y 3º del citado artículo 205.2.c de la Ley 9/2017. Se basa dicha afirmación en los ítems que se señalan a continuación:

a) Se presentaron al expediente provincial (000426/2023) CONTR 2023 0000466130, que se solicita modificar, los siguientes licitadores: Ambulancias Tenorio e hijos S.L., que era la empresa que prestaba servicio en el anterior contrato provincial, la empresa Diavida S.L., y empresas del grupo de Servicios Sanitarios Generales, que fue la adjudicataria del contrato de la extinta Agencia.

b) Se trata de un mercado de prestación de servicios, donde no suele existir una cuantitativa concurrencia empresarial a tenor de las dotaciones de ambulancias que se necesitan utilizar para la prestación del servicio y el volumen de recursos humanos.

c) Indicar adicionalmente, que la inclusión de la zona de ámbito territorial correspondiente al Hospital Universitario Costa del Sol, que solicitamos incluir en el ámbito de la modificación proyectada, no supone una alteración de la clasificación exigida en el expediente CONTR 2023 0000466130 al tratarse de un contrato de servicios donde la clasificación referenciada a efectos de justificación de la solvencia económica y financiera era la de máxima categoría prevista para eses grupo y subgrupo (Grupo R, Subgrupo 2, Categoría 5).

d) Es por ello que la inclusión que solicitamos, en el expediente provincial CONTR 2023 0000466130, del servicio de transporte sanitario de la extinta Agencia, no supone admitir, de forma indubitada y razonable, que hubiera supuesto un cambio en la designación del contratista adjudicatario que ha tenido lugar tras el procedimiento, pues lo que supone la modificación que se proyecta es una ampliación del ámbito territorial de prestación del servicio, con una mayor dotación de ambulancias exigidas, pero no la inclusión de otro tipo de ambulancias o prestaciones diferentes a las ya establecidas en la documentación técnica, y en su caso administrativa, del expediente CONTR 2023 0000466130.

e) Paralelamente, debemos indicar que la modificación proyectada, no supone una alteración del equilibrio económico del contrato, en la medida que no se superaría el 50% del presupuesto del contrato provincial CONTR 2023 0000466130.

f) Por otro lado, la modificación que se propone no supone ampliar de forma importante el ámbito del objeto del contrato, pues dicha modificación estaría por debajo, económicamente del 10% del presupuesto del contrato”.

Tras esta justificación, la resolución parcialmente transcrita, después de reflejar en varios cuadros el detalle de costes de la modificación acordada, concluye que “El importe total de la citada modificación asciende a un total de 7.876.903,72 € (siete ochocientos setenta y seis mil novecientos tres euros con setenta y dos céntimos), para el período 01/05/2025 al 31/12/2027, y representa un total del 7,53% del importe de adjudicación (...)”.

#### **SÉPTIMO. Fondo del asunto: consideraciones del Tribunal.**

Expuestas las alegaciones de las partes, la regulación legal que rige en esta materia y los antecedentes y razones justificativas de la modificación impugnada que obran en el expediente administrativo, estamos ya en condiciones de realizar las siguientes consideraciones:



1. En primer lugar, la recurrente cuestiona la indebida aplicación del supuesto legal de modificación contractual en que se ampara el órgano de contratación para acordar la modificación del contrato. Considera, en definitiva, que la circunstancia en que se apoya la modificación no era en modo alguno imprevista ni imprevisible porque la Administración conocía perfectamente que, durante la vigencia del contrato, tendría que incorporar la prestación derivada de la extinta Agencia y sus centros vinculados.

Ante la anterior alegación, el órgano de contratación insta la inadmisión del recurso por considerar que, con independencia del supuesto de modificación contractual aplicable, el recurso especial solo puede fundarse en que la modificación acordada ha evitado una nueva adjudicación. Estima que la recurrente cuestiona el supuesto legal de modificación utilizado, más no la modificación en sí misma en cuanto impedimento para una nueva adjudicación. Asimismo, la UTE adjudicataria aduce la falta de legitimación de DIAVIDA en la medida que ningún beneficio obtendría de estimarse eventualmente su alegato de indebida aplicación del supuesto legal de modificación, pues con tal alegación solo provocaría que la modificación se tramitara correctamente conforme al artículo 204 de la LCSP.

La inadmisión solicitada por el órgano de contratación y por la UTE adjudicataria no pueden prosperar. Aun cuando la recurrente viene a cuestionar que la modificación pudo preverse en el PCAP conforme dispone el artículo 204 de la LCSP, no se desprende del contenido de su escrito que la controversia se ciña exclusivamente a este defecto. Es más, llega a afirmar que *“entendemos que la administración no pueda, aunque no lo informe, acudir a una modificación del art. 204, PCAP y Cuadro. Y ello porque, aunque se insinúe lo contrario, las prestaciones de una y otra licitación son diferentes lo que vulneraría el punto 204.2 LCSP (...)”*.

Con esta afirmación, lo que parece evidenciar el recurso es que la modificación no es posible con arreglo a ninguno de los preceptos legales reguladores de las modificaciones contractuales (artículos 204 y 205 de la LCSP) y que, a juicio de la recurrente, debió promoverse una nueva licitación. Esta es su concreta pretensión cuando solicita del Tribunal que *“acuerde no haber lugar a la modificación propuesta en la resolución que se impugna, de forma que la Administración publique una licitación que permite la participación de otras empresas en leal competencia”*.

No procede, pues, la inadmisión del recurso en los términos solicitados.

2. Resta, pues, analizar si la modificación aprobada por el órgano de contratación en aplicación de lo dispuesto en el artículo 205.2 c) de la LCSP se adecua o no al citado precepto legal y si debió o no, en consecuencia, promoverse una nueva licitación que englobare autónomamente el objeto del modificado.

El artículo 205 contempla tres supuestos de modificaciones no previstas en el PCAP, habiéndose amparado el órgano de contratación en el supuesto de modificaciones no sustanciales.

En resumen, el citado precepto establece, en su apartado 1, que las modificaciones no previstas solo podrán realizarse cuando encuentren su justificación en alguno de los supuestos que se relacionan en el apartado segundo de dicho artículo y cuando se limiten a introducir las variaciones estrictamente indispensables para responder a la causa objetiva que la haga necesaria.

Asimismo, el apartado segundo letra c) del artículo 205.2 del texto legal prevé como un caso de modificaciones no previstas aquellas que no sea sustanciales. Dice el precepto: *“En este caso, se tendrá que justificar especialmente la necesidad de las mismas, indicando las razones por las que esas prestaciones no se incluyeron en el contrato inicial.*



*Una modificación de un contrato se considerará sustancial cuando tenga como resultado un contrato de naturaleza materialmente diferente al celebrado en un principio. En cualquier caso, una modificación se considerará sustancial cuando se cumpla una o varias de las condiciones siguientes:*

*1.º Que la modificación introduzca condiciones que, de haber figurado en el procedimiento de contratación inicial, habrían permitido la selección de candidatos distintos de los seleccionados inicialmente o la aceptación de una oferta distinta a la aceptada inicialmente o habrían atraído a más participantes en el procedimiento de contratación.*

*En todo caso se considerará que se da el supuesto previsto en el párrafo anterior cuando la obra o el servicio resultantes del proyecto original o del pliego, respectivamente, más la modificación que se pretenda, requieran de una clasificación del contratista diferente a la que, en su caso, se exigió en el procedimiento de licitación original.*

*2.º Que la modificación altere el equilibrio económico del contrato en beneficio del contratista de una manera que no estaba prevista en el contrato inicial.*

*En todo caso se considerará que se da el supuesto previsto en el párrafo anterior cuando, como consecuencia de la modificación que se pretenda realizar, se introducirían unidades de obra nuevas cuyo importe representaría más del 50 por ciento del presupuesto inicial del contrato.*

*3.º Que la modificación amplíe de forma importante el ámbito del contrato. En todo caso se considerará que se da el supuesto previsto en el párrafo anterior cuando:*

*(i) El valor de la modificación suponga una alteración en la cuantía del contrato que exceda, aislada o conjuntamente, del 15 por ciento del precio inicial del mismo, IVA excluido, si se trata del contrato de obras o de un 10 por ciento, IVA excluido, cuando se refiera a los demás contratos, o bien que supere el umbral que en función del tipo de contrato resulte de aplicación de entre los señalados en los artículos 20 a 23.*

*(ii) Las obras, servicios o suministros objeto de modificación se hallen dentro del ámbito de otro contrato, actual o futuro, siempre que se haya iniciado la tramitación del expediente de contratación”.*

A la vista de esta regulación, habrán de cumplirse los siguientes requisitos para considerar que estamos ante una modificación no sustancial:

1. Justificar las razones por las que las prestaciones no se incluyeron en el contrato inicial.

2. El contrato modificado no puede alterar su naturaleza inicial. La modificación será sustancial si concurre una o varias de las siguientes circunstancias:

- Si la modificación introduce condiciones que, de figurar en la licitación inicial, habrían permitido la selección de otros candidatos o la atracción de más participantes. Se dará este supuesto si la obra o el servicio originarios más la modificación requiriesen una clasificación diferente a la exigida, en su caso, en la licitación original.
- Si la modificación altera el equilibrio económico del contrato. Se da este supuesto si se introdujeran unidades de obras nuevas cuyo importe representase más del 50% del presupuesto inicial.
- Si se amplía el ámbito del contrato de forma importante. Esto sucede si el valor de la modificación excede del 15% del precio inicial en obras (IVA excluido) o del 10% (IVA excluido) en los demás contratos y si el objeto de la modificación se ha incluido en el ámbito de otro contrato actual o futuro, cuyo expediente de contratación se haya iniciado.

3. La modificación ha de limitarse a las variaciones estrictamente indispensables para responder a la causa objetiva que la haga necesaria.

Al respecto, la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 7 de septiembre de 2016, dictada en el asunto C-549/14 viene a señalar que “Según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, el principio de igualdad de trato y la obligación de transparencia que de él se deriva impiden que, con posterioridad a la adjudicación de un contrato público, el poder adjudicador y el adjudicatario introduzcan en las estipulaciones de ese contrato modificaciones tales que esas estipulaciones presentarían características sustancialmente diferentes de las del



*contrato inicial. Concorre esta circunstancia cuando las modificaciones previstas tengan por efecto, o bien ampliar en gran medida el contrato incluyendo en él elementos no previstos, o bien alterar el equilibrio económico del contrato en favor del adjudicatario, o también cuando esas modificaciones puedan llevar a que se reconsidere la adjudicación de dicho contrato, en el sentido de que, si las modificaciones se hubieran incluido en la documentación que regía el procedimiento inicial de adjudicación del contrato, o bien se habría seleccionado otra oferta, o bien habrían podido participar otros licitadores (véase en este sentido, en particular, la sentencia de 19 de junio de 2008, presstext Nachrichtenagentur, C-454/06, EU:C:2008:351, apartados 34 a 37)".*

(...)

*En principio, no es posible introducir una modificación sustancial en un contrato público ya adjudicado mediante una negociación directa entre el poder adjudicador y el adjudicatario, pues ello requiere un nuevo procedimiento de adjudicación del contrato así modificado (véase, por analogía, la sentencia de 13 de abril de 2010, Wall, C-91/08, EU:C:2010:182, apartado 42). Sólo cabría una conclusión diferente en el caso de que esa modificación ya se hubiera previsto en las cláusulas del contrato inicial (véase, en este sentido, la sentencia de 19 de junio de 2008, presstext Nachrichtenagentur, C-454/06, EU:C:2008:351, apartados 37, 40, 60, 68 y 69)”*

La clave de esta controversia está, pues, en determinar si, en el supuesto examinado, la modificación aprobada pudiera constituir una modificación sustancial del contrato, en cuyo caso estaría vedada la negociación directa entre poder adjudicador y adjudicatario y tendría que haberse acudido a una nueva licitación. Es decir, las modificaciones no sustanciales se delimitan por oposición a las sustanciales, entendidas estas últimas como aquellas que tengan como resultado un contrato de naturaleza materialmente diferente al celebrado en un principio. El Considerando 109 de la Directiva 24/2014 así lo reconoce cuando señala que no puede modificarse el contrato en los casos en que la modificación tiene como resultado una alteración de la naturaleza de la contratación global, por ejemplo, si se sustituyen los servicios que se van a adquirir por otros diferentes o se modifica de manera fundamental el tipo de contratación. La alteración de la naturaleza global del contrato tiene lugar cuando se cambian de modo sustancial las prestaciones que constituían su objeto primigenio o cuando se cambia la naturaleza del contrato, que pasaría a ser de otro tipo distinto del que se licitó inicialmente.

Pues bien, las razones justificativas de la modificación que nos ocupa han sido transcritas anteriormente. Hemos de limitarnos, pues, a analizar si de las mismas cabe extraer que estamos ante una modificación no sustancial, legalmente posible al amparo del artículo 205.2 c) de la LCSP, que no requiere de una nueva licitación. Para ello hemos de tomar en consideración los siguientes extremos:

1. La Agencia Pública Empresarial Sanitaria Costa del Sol suscribió en su día el contrato CAD 07/2017 con la denominación de “Servicio de Transporte Sanitario Programado, secundario y de pacientes críticos con destino a la Agencia Pública Empresarial Sanitaria Costa del Sol”. La vigencia de este contrato estuvo comprendida entre el 1 de abril de 2018 y el 31 de marzo de 2024. Ello determinó, como se indica en la memoria justificativa de la modificación contractual, que en el expediente del vigente contrato que se pretende modificar (CONTR 2023 0000466130) no se incluyera la prestación relativa al contrato de la Agencia Pública, pues este último se hallaba por aquel entonces vigente.

Queda así explicitada la razón por la que la prestación relativa al contrato CAD 07/2017 no se incluyó en el contrato CONTR 2023 0000466130, al mantener aquel su vigencia al tiempo de la adjudicación de este último.

2. En virtud del Decreto 193/2021, de 6 de julio, se dispone la asunción por parte del Servicio Andaluz de Salud (SAS) de los fines y objetivos de las Agencias Públicas Empresariales Sanitarias, aprobándose



posteriormente mediante el Decreto 290/2021, de 28 de diciembre, la disolución de la Agencia Pública Empresarial Costa del Sol (APECS) y efectiva asunción por el SAS de la totalidad de los fines y objetivos de la agencia disuelta. Tal circunstancia unida a la situación del contrato suscrito por la extinta APECS -“en continuidad obligatoria de la prestación”, según manifiesta el órgano de contratación en la resolución de inicio del expediente de modificación contractual- ha determinado la presente modificación ahora impugnada.

3. Queda justificada en el expediente la importancia de que, ante el proceso de extinción de las Agencias Públicas sanitarias, el transporte sanitario contratado por estas se incluya en los contratos con el mismo objeto vigentes en cada una de las provincias afectadas y sea prestado por un solo contratista en el citado ámbito provincial. En el caso examinado, una de esas razones estriba en que el Hospital Universitario Costa del Sol y el Distrito Sanitario Costa del Sol (incluido este último en el ámbito del contrato CONTR 2023 0000466130) constituyen un Área de Gestión Sanitaria, lo que obliga a que la coordinación del transporte sanitario urgente y programado se realice por un mismo contratista, garantizándose así una correcta ejecución y coordinación de la prestación.
4. Resulta igualmente justificado en el expediente que la modificación no ha introducido condiciones que, de figurar en el contrato inicial, hubiesen previsiblemente permitido la selección de otros candidatos o la atracción de más participantes. Entre tales razones, se indica que se trata de un mercado donde no suele existir una cuantitativa concurrencia empresarial a la vista de la dotación de ambulancias y recursos humanos exigibles. Asimismo, se indica en el expediente que la inclusión de esta modificación no supone alteración de la clasificación exigida en el contrato CONTR 2023 0000466130, al haberse previsto en este último la máxima categoría para el grupo y subgrupo de clasificación (Grupo R, Subgrupo 02, Categoría 5).
5. Queda igualmente acreditado que las prestaciones que configuran la modificación acordada son similares, no desvirtuándose la naturaleza del contrato como consecuencia de la modificación acordada. Así, el contrato suscrito por la extinta Agencia Pública tenía por objeto el servicio de transporte sanitario programado, secundario y de pacientes críticos (en términos del apartado 1 del PPT de dicho contrato el “Servicio de Transporte Sanitario programado y el transporte secundario hacia otros centros y hospitales ya sea programado o urgente, del Hospital Costa del Sol, Hospital Alta Resolución de Benalmádena y CARE de Mijas y adscritos a la Agencia Pública Empresarial Sanitaria Costa del Sol”) y el contrato modificado tiene por objeto el servicio de transporte sanitario terrestre urgente y programado para los centros sanitarios de la provincia de Málaga adscritos al Servicio Andaluz de Salud; resultando que las ambulancias requeridas en la modificación son del mismo tipo que las exigidas en el contrato modificado. A saber: ambulancias A2, A1 y C.

No puede prosperar el argumento de la recurrente relativo a que, acudiendo a la Plataforma de Contratación, se observa que, a diferencia de Málaga, el Servicio Andaluz de salud, para las provincias de Almería y Cádiz, ha licitado el servicio de asistencia médico-sanitaria en los traslados entre centros sanitarios de pacientes críticos adultos, pediátricos y neonatales para la comunidad autónoma de Andalucía mediante unidades asistenciales con base en las citadas provincias. El órgano de contratación justifica que la recurrente se está refiriendo a un expediente de contratación promovido por el Centro de Emergencias Sanitarias 061 que cubre situaciones que no tienen que ver con las que se incluyen en la modificación impugnada. En definitiva, la recurrente se está refiriendo a un servicio de asistencia médico-sanitaria en los traslados de pacientes críticos que no tiene que ver con el transporte interhospitalario (en ambulancias tipo C) programado entre el Hospital Universitario Costal del Sol y otros centros referentes de la provincia.



Es más, también consta en la Plataforma de Contratación de la Junta de Andalucía la licitación del contrato de servicios de asistencia médico-sanitaria en los traslados entre centros sanitarios de pacientes críticos adultos, pediátricos y neonatales con unidades asistenciales con base en las provincias de Córdoba, Granada, Huelva, Jaén, Málaga y Sevilla, convocado por el Centro de Emergencias Sanitarias 061 del Servicio Andaluz de Salud.

6. Por último, el importe total de la modificación asciende a 7.876.903,72 euros, lo que representa un 7,53% del importe de adjudicación del contrato (104.613.170 euros, IVA exento). Este valor de la modificación supone una alteración de la cuantía del contrato inferior al 10%, IVA excluido, a que se refiere el artículo 205.2 c) de la LCAP. En consecuencia, no cabe apreciar con ella una ampliación importante del ámbito del contrato. Por otro lado, no es objeto de controversia que los servicios incluidos en la modificación se hallen dentro del ámbito de otro contrato, en los términos que señala el precepto legal analizado.
7. Tampoco es presumible que por la cuantía de la modificación se altere el equilibrio económico del contrato en beneficio del contratista de una manera no prevista en el contrato inicial; quedando reflejado en el detalle de los términos de la modificación obrante en el expediente que la misma se ha limitado a las variaciones estrictamente indispensables para responder a la causa objetiva que la hace necesaria (puede verse en este sentido los cálculos expresados en la resolución por la que se acuerda la presente modificación contractual -páginas 137 a 145 del expediente remitido por el órgano de contratación-).

Con base en todo lo argumentado, el recurso debe desestimarse. No se aprecia por este Tribunal en la modificación impugnada incumplimiento de lo estipulado en el artículo 205.2 c) de la LCSP -precepto legal en que se apoya el citado acto-, ni por ende cabe apreciar infracción de las normas reguladoras de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos, ni de los principios básicos de igualdad, publicidad y libre concurrencia.

Por lo expuesto, vistos los preceptos legales de aplicación, este Tribunal

### ACUERDA

**PRIMERO.** Desestimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad **DIVIDA, S.L.** contra la resolución del órgano de contratación, de 31 de marzo de 2025, por la que se aprueba la modificación del contrato denominado “Servicio de transporte sanitario terrestre urgente y programado para los centros sanitarios de la provincia de Málaga adscritos al Servicio Andaluz de Salud (Central Provincial de Compras de Málaga)” convocado por el Hospital Universitario Regional de Málaga, adscrito al Servicio Andaluz de Salud (CONTR 2023-0000466130).

**SEGUNDO.** Declarar que no se aprecia temeridad ni mala fe en la interposición del recurso, por lo que no procede la imposición de multa en los términos previstos en el artículo 58.2 de la LCSP.

**NOTIFÍQUESE** la presente resolución a las personas interesadas en el procedimiento.

Esta resolución es definitiva en vía administrativa y contra la misma solo cabrá la interposición de recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente a la recepción de su notificación, de



conformidad con lo dispuesto en los artículos 10.1 letra k) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

