

Recurso 311/2025
Resolución 385/2025
Sección Primera

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

Sevilla, 1 de julio de 2025

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad **SERVICIOS DE ASISTENCIA MÉDICA DE URGENCIA, S.A.** contra el anuncio de licitación y los pliegos que rigen el contrato denominado “Servicio de asistencia médico-sanitaria en los traslados entre centros sanitarios de pacientes críticos adultos, pediátricos y neonatales para la Comunidad Autónoma de Andalucía”, convocado por el Centro de Emergencias Sanitarias 061 del Servicio Andaluz de Salud (Expte. 0000017/2025. CONTR 2025 0000382236)), este Tribunal, en sesión celebrada el día de la fecha, ha dictado la siguiente

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. El 23 de mayo de 2025, 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 de esta resolución. Ese mismo día, los pliegos fueron puestos a disposición de los licitadores a través del citado perfil, siendo el valor estimado del contrato 26.605.994,92 euros.

A la presente licitación le es de aplicación 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). Igualmente, se rige por 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 (en adelante Real Decreto 817/2009) y por el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (en adelante RGLCAP), aprobado por el Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, en cuanto no se opongan a lo establecido en la citada LCSP.

SEGUNDO. El 13 de junio de 2025, tuvo entrada en el registro electrónico de este Tribunal escrito de recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad SERVICIOS DE ASISTENCIA MÉDICA DE URGENCIA, S.A. (SAMU o la recurrente, en adelante) contra el anuncio de licitación y los pliegos que rigen el contrato indicado en el encabezamiento. Ese mismo día tuvo entrada, en escrito independiente, la solicitud de suspensión del procedimiento de adjudicación y del plazo para la presentación de ofertas.

Mediante escrito de la Secretaría del Tribunal de 13 de junio de 2025, se comunicó a la recurrente que el procedimiento de adjudicación se hallaba suspendido en virtud de la Resolución 78/2025, de igual fecha, adoptada por el Tribunal en el recurso 304/2025. Asimismo, mediante oficio de 16 de junio de 2025, se dio traslado al órgano de contratación del escrito de recurso y se le requirió la documentación necesaria para su tramitación y resolución que, posteriormente, se ha recibido en esta sede administrativa.



No se ha practicado el trámite de alegaciones al recurso, al haber comunicado el órgano de contratación que no se había presentado ninguna oferta a la fecha en que recibió la información sobre la suspensión del plazo de presentación de proposiciones, como consecuencia de la medida cautelar adoptada en el recurso 304/2025.

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 entidad 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 (...)”*.

Ostenta legitimación la recurrente para la interposición del recurso, toda vez que los motivos esgrimidos ponen de manifiesto que los pliegos le impiden presentar oferta en condiciones de igualdad con el resto de los potenciales licitadores. De este modo, la eventual estimación del recurso permitiría remover los obstáculos que le han impedido participar en aquellas condiciones.

TERCERO. Acto recurrible.

El recurso se interpone contra el anuncio de licitación y los pliegos que rigen un contrato de servicios cuyo valor estimado es superior a cien mil euros y ha sido convocado por un ente del sector público con el carácter de Administración Pública. El recurso resulta, pues, procedente al amparo de lo previsto en el artículo 44 apartados 1 a) y 2 a) de la LCSP.

CUARTO. Plazo de interposición.

De conformidad con lo estipulado en el artículo 50 b) de la LCSP, el recurso especial se ha presentado dentro del plazo legal.

QUINTO. Fondo del asunto: sobre el motivo relativo a la indebida división del objeto del contrato en dos lotes.

I. Alegaciones de la entidad recurrente

Solicita la anulación del anuncio y de los pliegos, con retroacción de las actuaciones al momento anterior a la elaboración de los documentos de la licitación *“a los efectos de redactar unos nuevos pliegos ajustados a Derecho y a los principios esenciales que rigen la contratación pública, conforme a lo expuesto en el presente recurso”*.



Funda esta pretensión en varios motivos que se expondrán en este fundamento de derecho y en los siguientes.

Como primer motivo, SAMU esgrime que la división del objeto en dos únicos lotes restringe injustificadamente la concurrencia y vulnera el artículo 99.3 de la LCSP, así como los principios esenciales que rigen la contratación pública. Expone, en síntesis, los siguientes argumentos:

1) La división en dos lotes -lote 1: servicio de traslado de pacientes con bases en las provincias de Almería, Córdoba, Granada, Jaén y Málaga y lote 2: servicio con bases en Sevilla, Huelva y Cádiz- supone un cambio improcedente e injustificado respecto a licitaciones anteriores donde el objeto del contrato se había dividido hasta en ocho lotes, uno por cada provincia de Andalucía.

Reproduce el apartado 5 de la memoria del contrato para indicar que la justificación ofrecida por el órgano de contratación en cuanto a la división en dos lotes se apoya en tres pilares -mejora de la eficiencia operativa, reducción de costes fijos y simplificación de la gestión por parte del Centro de Emergencias Sanitarias 061-, si bien tales afirmaciones no se desarrollan con datos cuantificables ni análisis comparativos, no aportándose una evaluación económica concreta que respalde la agrupación de provincias, ni valorándose los efectos negativos que esta configuración podría tener sobre la operativa diaria y la capacidad de respuesta local.

Considera que se ha vulnerado el artículo 99.3 de la LCSP en cuanto consagra la regla general de promover la división en lotes del objeto del contrato, siempre que la naturaleza o el objeto del contrato lo permita; debiendo, en caso contrario, motivarse válidamente la indivisión. Y añade que la motivación se exige tanto de la configuración unitaria del objeto como de la configuración inadecuada de los lotes (por exceso o por defecto), lo que puede provocar graves trastornos en las reglas de la libre competencia e incluso prácticas colusorias o de reparto de mercado.

Cita la Guía sobre Contratación Pública y Competencia “Fase III. Preparación y diseño de las licitaciones públicas” de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC), así como resoluciones de los tribunales administrativos de recursos contractuales -incluido el nuestro- para concluir que el cambio de criterio del Servicio Andaluz de Salud (SAS), al concentrar el objeto del contrato en dos lotes frente a los ocho lotes de licitaciones anteriores, no está justificado al apoyarse en motivos genéricos o estereotipados.

2) La acumulación de las ocho provincias en solo dos lotes para toda Andalucía provoca una grave restricción de la competencia dado que únicamente unos pocos operadores económicos ostentan las condiciones técnicas y de solvencia necesarias. Y es que, al no permitirse que un licitador pueda optar a una sola provincia, se han multiplicado por cuatro las exigencias de solvencia técnica y económica, lo que claramente va a desincentivar la presentación de ofertas.

3) La motivación esgrimida por el SAS no puede reputarse válida. En este sentido, SAMU alega que *«dichos motivos no se relacionan con las dificultades para “la correcta ejecución del [contrato] desde el punto de vista técnico”, ni con riesgos “para la correcta ejecución del contrato”, ni con “la necesidad de coordinar la ejecución de las diferentes prestaciones”; circunstancias a las que expresamente se refiere el artículo 99.3 b) de la LCSP.*

Además de no cumplir las exigencias de motivación (...), se debe notar que los motivos aducidos por el SAS en la Memoria Justificativa del Contrato no concurren en el presente caso, puesto que:

– Desde el punto de vista operativo, las provincias agrupadas en los dos lotes presentan importantes diferencias en términos de densidad poblacional, estructura hospitalaria, extensión geográfica y conectividad viaria. Estas diferencias dificultan la aplicación de una planificación homogénea y eficaz.



- Frente a la justificación del órgano de contratación, la experiencia demuestra que una configuración más localizada permite adaptar la operativa a las particularidades del territorio, mientras que una gestión supraprovincial puede dar lugar a una mayor rigidez organizativa. Esta centralización también puede dificultar la supervisión técnica directa por parte del CES061, al generar estructuras de coordinación más complejas y alejadas del territorio.

- En términos económicos, la memoria no acredita ningún tipo de ahorro derivado de la nueva configuración. La experiencia de operadores implantados evidencia, por el contrario, un incremento de costes al verse obligados a extender su infraestructura a nuevas provincias. Asimismo, esta nueva estructura dificulta el acceso de operadores con presencia territorial limitada, restringiendo la libre concurrencia y favoreciendo una concentración del mercado.

- La configuración actual no mejora de forma demostrable la eficiencia ni la calidad del servicio y, por el contrario, introduce rigideces operativas, distorsiones económicas y restricciones a la competencia>>.

Concluye la recurrente que, dadas las características propias del servicio de traslado de pacientes críticos en cada una de las provincias andaluzas, resulta procedente desde el punto de vista técnico, operativo, organizativo y económico recuperar el modelo anterior basado en divisiones provinciales, lo que favorecería a su vez la libre concurrencia, pues se exigirían unas condiciones de solvencia inferiores y, con ello, se permitiría el acceso a la licitación de las pequeñas y medianas empresas.

Finaliza su argumentación señalando que los motivos esgrimidos por el SAS para justificar el cambio de criterio en cuanto al número de lotes no resultan válidos y, en todo caso, no concurren; por lo que procede la retroacción de actuaciones al momento anterior a la elaboración de los documentos de la licitación, a los efectos de que el SAS acuerde dividir el presente contrato según el criterio que ha venido manteniendo en licitaciones anteriores.

II. Alegaciones del órgano de contratación

Se opone a los argumentos del recurso esgrimiendo los siguientes:

1) En la última licitación -identificada con el número CONTR 2025 000176290 (Núm. SIGLO 0000154/2025)-, el objeto del contrato estaba dividido en dos lotes:

-Lote 1: unidades con base en Córdoba, Granada y Jaén

- Lote 2: unidades con base en Huelva, Málaga y Sevilla.

Y en dicha licitación, la recurrente resultó adjudicataria del lote 2 que afecta a tres provincias, lo que choca frontalmente con la defensa del diseño provincial en el que insiste el recurso.

2) La configuración del objeto del contrato entra dentro del ámbito de discrecionalidad del órgano de contratación y se acomoda, asimismo, a lo establecido en el artículo 99.3 de la LCSP. La recurrente pretende sustituir la voluntad de la Administración contratante por su voluntad subjetiva, menospreciando que el control del gasto, la eficiencia del mismo y la buena administración y gestión de los recursos públicos son principios generales que deben observarse en el ámbito de la contratación pública.

3) La configuración discrecional del objeto del contrato no es arbitraria y así se recoge en el apartado 5 de la memoria justificativa, toda vez que la estructura de lotes permite dar satisfacción a una doble necesidad:

- Disponer de una “Dirección Asistencial” responsable de la dirección de los trabajos, con funciones expresamente identificadas y a plena dedicación. Dicha dirección asistencial es por lote y se ha previsto su dotación económica en el cálculo del presupuesto base de licitación (PBL) realizado por cada lote.



- Disponer de 8 unidades (medicalizada /enfermera) por lote, para las 6 unidades asistenciales que se identifican en cada lote, minimizándose situaciones de inoperatividad de unidades por averías y mantenimientos.

El órgano de contratación señala que, en lo que se refiere a la Dirección Asistencial, su cometido técnico -que es de vital importancia- se desarrolla en el apartado 4 del pliego de prescripciones técnicas (PPT) y añade que: *<< Es lógico entender que esa figura de “Dirección Asistencial”, como profesional licenciado en Medicina y Cirugía, con esas funciones detalladas y a plena dedicación de su jornada, solo puede ser exigida en un ámbito de contraprestación económica y de obligaciones que lo soporte, y resulta fácil de entender que resultaría inviable económicamente la existencia de esa figura si se hubiera articulado una licitación donde el lote fuera igual al ámbito provincial, como así desea el recurrente.*

Ello obligaría a la fijación de un presupuesto de licitación, de cada lote (provincial) proyectado muy por encima del coste real previsto que supondría la prestación del servicio en cada provincia si se fija una dirección asistencial “a plena dedicación para cada lote”, pues el coste de una Dirección asistencial por provincia obligaría a añadir ese coste, total, en el presupuesto de ese lote provincial, lo que supone generar una ineficiencia económica por contemplar esa Dirección Asistencial para un ámbito uniprovincial resultando más acorde y eficiente el contemplar, la misma, en ámbitos territoriales más amplios que la provincia. Hay que indicar que se trata de una figura esencial en el ámbito de la ejecución contractual, y que en otros expedientes anteriores, realizados por este Órgano de contratación, como el expediente CONTR 2025 000176290 (adjudicado y formalizado contrato por ese recurrente), que contempla dos lotes (un lote, para el ámbito territorial de Córdoba, Granada y Jaén, y otro lote, para el ámbito de Huelva, Málaga y Sevilla) recoge dicha figura de Dirección Asistencial pero a tiempo parcial de dedicación (20% de dedicación de su jornada al lote 1, 25% de dedicación de jornada en lote 2), en la medida en que el hecho de contemplarlo a un total del 100% de su jornada conllevaría un incremento del presupuesto de los mismos que chocaría frontalmente con la eficiencia en el gasto.

Por el contrario, en el presente expediente en licitación, CONTR 2025 0000382236 (0000017/2025), y contra el que se ha interpuesto recurso (frente al que se emite este informe), la configuración de unos lotes, más atomizados, que conllevan un presupuesto base de licitación superior a otros modelos menos atomizados, o incluso con diseño uniprovincial exclusivamente, permiten que la exigencia de una dirección asistencial sea más eficiente a nivel presupuestario pues su coparticipación, en dicha presupuestación (al ser lotes, que abarcan varias provincias), va directamente relacionada con las provincias que van identificadas en cada lote, y por tanto, sobre el ámbito territorial en que dicha dirección realizará su labor. A esto hay que añadir, adicionalmente, que el diseño de esta estructura de lotes planteada permite dar contenido a la necesidad de disponer de plena dedicación en el ejercicio de sus funciones.

Hay que reafirmar con impronta, que son principios básicos de la contratación pública que consagra la LCSP en su artículo 1, la “...estabilidad presupuestaria y control del gasto...” así como la “...eficiente utilización de los fondos destinados a la realización de...contratación de servicios...” y desde luego con esta división en lotes planteada por esta Administración, y justificada en la documentación, se da cobertura de aplicación a esos principios.

Por tanto, queda justificado que este diseño de lotes permite dar cobertura a la necesidad de disponer de una figura de “Dirección asistencial” en el desarrollo de la ejecución contractual, y que la exigencia de la misma en este diseño de configuración de lotes permite, no solo dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 99.3 de la LCSP, sino también a los principios inspiradores regulados en el artículo 1 de la LCSP, relativo a la eficiente utilización de los recursos públicos en el marco de un control del gasto y estabilidad presupuestaria>>.



En lo que se refiere a las 8 unidades (medicalizada/enfermera) por lote, el órgano de contratación manifiesta lo siguiente:

“En cada uno de esos lotes, seis unidades (Medicalizada / Enfermera), ubicadas en los lugares que se indican, y que exigen una plena disponibilidad en presencia física, “24 horas todos los días del año” – Medicalizada, y “12 horas de lunes a viernes, entre las 08.00 h y las 24.00 horas - Enfermera”. Esa exigencia de dedicación exclusiva y de plena disponibilidad ha sido presupuestada en el cálculo realizado a efectos del presupuesto base de licitación, y el cual no es rebatido por el recurrente, por lo que no se hace preciso entrar en ninguna consideración sobre el mismo.

En relación a esa disponibilidad exigida, es fácil entender que los servicios que se demanden para que esas unidades sean utilizadas, no son previstos, sino que dependen de que la necesidad de su realización surja, siendo imprevisible tanto el momento en que surge, así como el lugar donde surge la necesidad de realización. Lo determinante es la necesidad de realizarlo, pues como dice el objeto del contrato es un “servicio de asistencia médica sanitaria en los traslados entre centros sanitarios de pacientes críticos adultos, pediátricos y neonatales”.

Resulta fácilmente imaginable, que esas Unidades (ambulancias de soporte vital avanzado), así como el equipamiento del que constan, pueden sufrir alguna avería que obligue a la retirada de la citada Unidad para que se remita al “taller para su reparación” o que se precise que se realicen sus mantenimientos o que este último (el mantenimiento) vaya referido a los propios equipos que lleva en su interior, lo que ocasiona, que no se disponga de la citada Unidad en esa base donde esté ubicada. De ocurrir este tema, que sí es previsible, la cobertura de la necesidad de ese servicio de asistencia médica sanitaria debe ser realizada por otra unidad de otra base, lo que ocasiona que siempre haya una unidad que puede quedar “descubierta” de presencia física.

La necesidad de minimizar ese impacto, es lo que justifica que se adopte esa estructura de lotes que conforma el expediente, de tal forma, que siendo eficiente en el gasto público, un diseño de esta naturaleza, permite que cada lote disponga de 2 ambulancias (adicionales), también en régimen de exclusividad presencial para el contrato, pero que prestarán sus servicios en cualquiera de las bases en que sean requeridas, lo que supone disminuir, de forma considerable, la aparición de situaciones conflictivas derivadas de la cobertura necesaria de servicios a realizar mientras se produce la ausencia de unidad en base a esos mantenimiento y averías que pueda sufrir ese activo (ambulancias de soporte vital avanzado).

El planteamiento de lote, provincial, planteado por el recurrente, haría insostenible desde un punto de vista económico la posibilidad de que cada provincia disponga de una unidad de presencia física y exclusiva que supla la ausencia (por avería o mantenimiento) de la unidad que viene realizando el servicio. La eficiencia en el gasto, y el logro de un punto de equilibrio en el diseño de una configuración de lotes, determina que esta estructura de lotes definida en el expediente es la que se acomoda a la cobertura de necesidades que puedan surgir y que este Órgano de contratación tiene la obligación de satisfacer, y permite una optimización del gasto previsto al ser el recurso presupuestario un elemento limitado en el ámbito de la Administración Pública, que debe velar, adicionalmente, por una eficiente gestión del gasto y un equilibrio de su presupuesto.”

4) La solvencia exigida en el contrato actualmente adjudicado es superior a la de la presente licitación.

III. Consideraciones del Tribunal

Expuestas las alegaciones de las partes procede su examen y, para ello, hemos de partir de la regulación legal sobre la materia y de la reiterada doctrina de este Tribunal (v.g. Resoluciones 190/2019, 97/2021, 56/2022, 312/2022, 58/2023 y 430/2024, entre otras muchas) y del resto de órganos de resolución de recursos contractuales sobre esta cuestión.



El artículo 99.3 de la LCSP, recogiendo las previsiones de la Directiva 2014/24/UE, establece que *«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».

Resulta, pues, incuestionable desde un punto de vista legal que la división del objeto del contrato en lotes debe ser la regla general -sobre todo tratándose de grandes contratos- y ello con la clara finalidad de promover la concurrencia y favorecer la participación de las pequeñas y medianas empresas en las licitaciones públicas. Ahora bien, esta regla general admite excepciones cuando existan motivos válidos previamente justificados en el expediente de contratación que aconsejen la unidad del objeto en lugar de su fraccionamiento. Esta posibilidad que asiste al órgano de contratación para sostener y motivar la indivisión entronca con el ámbito de discrecionalidad del que goza para la configuración del objeto contractual, atendiendo al mejor modo de satisfacción de las necesidades públicas.

En definitiva, el legislador pretende conciliar los principios básicos de la contratación pública y especialmente, el de libre concurrencia con la mejor y más adecuada satisfacción de las necesidades públicas, de manera que, si el órgano de contratación aporta motivos válidos para mantener la unidad del objeto y hace públicas dichas razones en el expediente o en los pliegos, la excepción puede imponerse a la regla general del fraccionamiento. Ahora bien, como señala el propio artículo 99.3 de la LCSP, los motivos para la indivisión han de ser válidos, pudiendo ser los que indica el propio precepto u otros, pero ello pasa siempre por realizar una justificación “ad hoc”, concreta y específica en relación con la contratación de que se trate, no pudiendo prosperar razones que sean meramente formales, genéricas o imprecisas y que no obedezcan a una decisión del órgano de contratación claramente vinculada a la mejor satisfacción del interés público que representa el contrato.

Por lo demás, al regir en esta materia el principio de discrecionalidad técnica, este Tribunal podrá discutir si existe motivación y/o si esta es suficiente, debiendo respetar los razonamientos técnicos de la decisión del órgano de contratación, salvo manifiesto error o falta de concreción y adecuación de estos al supuesto de que se trate. Lo anterior determina que, una vez salvaguardados estos límites de la discrecionalidad técnica en la decisión de no dividir el contrato en lotes, cualquier otro planteamiento técnico distinto al del órgano de contratación que puedan esgrimir los recurrentes supondrá una justificación paralela a la del mismo, que no podrá prevalecer sobre la de dicho órgano al que se presume imparcial y conocedor del interés público que satisface el contrato. Como señala la Resolución 1165/2019, de 21 de octubre, del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, *«que el planteamiento hecho por el recurrente sea técnicamente admisible o viable, no puede considerarse elemento suficiente para hacer decaer un criterio administrativo motivado y reflejado en el*



expediente. Tampoco la existencia de precedentes puede sostener un pronunciamiento anulatorio, por cuanto puede ser la experiencia obtenida, precisamente la que haya conducido a un cambio en el criterio».

Así pues, podemos extraer las siguientes conclusiones en la materia:

- a) La obligación de dividir en lotes tiene una finalidad específica, que es promover la concurrencia de las PYMES en los contratos del sector público.
 - b) Esa obligación se encuentra especialmente justificada cuando se licitan grandes contratos.
 - c) El órgano de contratación debe ser libre de decidir de forma autónoma y basándose en las razones que estime oportunas, en atención a la satisfacción del interés público, la magnitud de cada expediente y de cada lote.
 - d) En caso de que se decida no dividir en lotes, deben indicarse en el expediente las principales razones que expliquen la elección hecha por el poder adjudicador. Por tanto, la motivación ha de ser previa sin que pueda suplir el órgano de contratación su insuficiencia o inexistencia con ocasión del informe al recurso especial.
- Así, la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE, en adelante), de 11 de mayo de 2023 (*Comisión/Sopra Steria Benelux y Unisys Belgium*, Asunto C-101/22 P) —dictada en el recurso de casación interpuesto por la Comisión Europea contra la Sentencia del Tribunal General que anuló su decisión— viene a desestimar el recurso señalando, en lo que aquí interesa, que la motivación no puede ser explicada por primera vez y *a posteriori* ante el juez y que, si se permitiera a la Institución demandada —en este caso, la Comisión— diferir la obligación de motivar su decisión, quedaría afectado el derecho a la tutela judicial efectiva de los licitadores no adjudicatarios, quienes deben conocer la motivación de un acto tanto para defender sus derechos en las mejores condiciones posibles, como para decidir con pleno conocimiento si les conviene o no someter el asunto al órgano jurisdiccional competente.
- e) Los motivos válidos a que se refiere el artículo 99 son de carácter enunciativo, pudiendo existir otros.
 - f) La motivación de la no división ha de ser concreta y atender a las singularidades del caso concreto, debiendo huirse de motivaciones formales y genéricas.
 - g) La motivación de la indivisión no puede obedecer a razones relacionadas con circunstancias particulares del órgano de contratación, sino a razones directamente relacionadas con la prestación y la mejor satisfacción del interés público.

Pues bien, sobre estas premisas debe analizarse la justificación de la división en dos lotes del objeto contractual que obra en el expediente de contratación de la licitación en liza. En concreto, el apartado 5 de la memoria justificativa del contrato -publicada en el perfil de contratante- señala lo siguiente:

“La división por lotes del contrato, pasando de ocho lotes uniprovinciales de anteriores licitaciones a dos lotes, uno con las unidades con base en Almería, Córdoba, Granada, Jaén y Málaga, y otro con las de Cádiz, Huelva y Sevilla, con 6 unidades asistenciales cada uno, con un presupuesto anual de cada uno de los dos lotes que cuadruplica el presupuesto medio por lotes uniprovinciales, permite incorporar como coste directo de la ejecución la dirección asistencial en cada lote prevista en pliego de prescripciones técnicas, el coste de ocho vehículos asistenciales con equipamiento para las seis unidades asistenciales que comprende cada uno de los dos lotes al objeto de minimizar las situaciones de inoperatividad de las unidades por averías y mantenimiento de éstos activos, superando así una atomizada configuración del servicio que resultaba antieconómica dado el elevado coste de los recursos de respaldo en relación a la dimensión del servicio, así como elevar la cuantía de presupuesto para costes generales y de estructura a nivel de lote lo cual, previsiblemente, permitirá cubrir de forma más adecuada este tipo de costes cuyo componente fijo en la estructura de costes de las empresas potencialmente adjudicatarias del contrato se estima elevado”.

La recurrente considera, en síntesis, que la motivación expuesta no aporta datos cuantificables, ni una evaluación económica que acredite el ahorro derivado de la nueva configuración del objeto. Considera que la acumulación de las ocho provincias en dos lotes, frente a los ocho lotes provinciales de anteriores licitaciones, provoca una grave



restricción de la concurrencia al multiplicarse las exigencias de solvencia, siendo los argumentos esgrimidos por el órgano de contratación genéricos o estereotipados. Aduce que estos motivos, aparte de no ser válidos, tampoco concurren en la licitación impugnada y expone las razones que, desde un punto de vista operativo y económico, justifican que deba recuperarse el modelo anterior.

Frente a tales argumentos, el órgano de contratación defiende la discrecionalidad de que goza en la configuración del objeto y argumenta ampliamente que la estructura de lotes permite dar satisfacción a una doble necesidad como es la disposición de una dirección asistencial por cada lote y de 8 unidades (medicalizada/enfermera) por lote, lo que permite minimizar situaciones de inoperatividad por averías y mantenimientos. Esgrime, además, que la solvencia requerida en la licitación impugnada es superior a la del contrato actualmente vigente, cuyo lote 2 (unidades con base en Huelva, Málaga y Sevilla) fue adjudicado precisamente a la recurrente. Asimismo, sostiene que el control del gasto, la eficiencia del mismo y la buena administración y gestión de los recursos públicos son principios generales que deben observarse en el ámbito de la contratación pública.

Pues bien, un examen detenido de las razones obrantes en la memoria sobre la división del objeto en dos lotes, así como de las alegaciones de las partes en sus respectivos escritos, llevan a este Tribunal a considerar insuficiente la motivación contenida en el expediente de contratación.

Por la cuantía de cada uno de los lotes (13.343.732,33 euros y 13.262.262,59 euros, respectivamente) podemos concluir que estamos ante uno de los grandes contratos a que se refiere el considerando 78 de la Directiva, lo que obligaba al órgano de contratación a ser especialmente meticuloso en la justificación de la concentración del servicio en dos lotes, máxime cuando el modelo de licitaciones anteriores era el de lotes por cada provincia; modelo este último más favorecedor de la concurrencia y participación al resultar menos exigente en las condiciones económicas y de solvencia de los licitadores. De hecho, en la justificación contenida en la memoria se señala expresamente que el presupuesto anual de cada uno de los dos lotes cuadruplica el presupuesto medio por lotes uniprovinciales

En definitiva, el órgano de contratación no puede escudarse en su ámbito de discrecionalidad para paliar la insuficiente motivación de la configuración del objeto contractual, habida cuenta del impacto que esta nueva conformación de la prestación tiene en la participación de las PYMEs -objetivo perseguido por el artículo 99.3 de la LCSP al imponer la regla general de la división del objeto del contrato-. Prueba de lo anterior son los extensos argumentos desplegados por el órgano de contratación en su informe al recurso en un intento de justificar con más detalle la nueva configuración del objeto en dos lotes; si bien debe recordarse que la motivación ha de ser previa y explicitarse en el expediente de contratación, no pudiendo suplirse su insuficiencia- como sucede en este caso-con argumentos sostenidos en el informe al recurso que la recurrente no ha podido conocer para, en su caso, poder combatirlos.

Tampoco el hecho de que la solvencia del contrato actualmente adjudicado sea superior a la de la presente contratación puede ser argumento válido para justificar la configuración del objeto aquí impugnada. Cada licitación es independiente de las demás y tiene sus propias condiciones que las diferencia de otras anteriores, coetáneas o posteriores. En este caso, además, el contrato a que se refiere el órgano de contratación fue adjudicado mediante procedimiento negociado sin publicidad por razones de urgencia hasta la adjudicación del derivado de la presente licitación; y por tanto, se trata de un contrato de carácter provisional e interino que nada tiene que ver con el contrato definitivo y de mayor duración que se formalizará tras la finalización de la presente licitación.

Asimismo, el control del gasto y la buena gestión de los recursos públicos no pueden ser el motivo principal y/o único que justifique una configuración del objeto más restrictiva de la concurrencia, si ello supone una seria



dificultad para la participación de las PYME en la licitación y se limitan los principios de igualdad y libre concurrencia consagrados en el artículo 1.1 de la LCSP. Téngase en cuenta que la finalidad del artículo 99.3 de la LCSP es favorecer la participación de los pequeños y medianos empresarios conforme al considerando 78 de la Directiva 2014/24 que comienza señalando que *“Debe adaptarse la contratación pública a las necesidades de las PYME. Es preciso alentar a los poderes adjudicadores a utilizar el código de mejores prácticas que se establece en el documento de trabajo de los servicios de la Comisión, de 25 de junio de 2008, titulado «Código europeo de buenas prácticas para facilitar el acceso de las PYME a los contratos públicos», que ofrece orientaciones acerca de cómo aplicar el régimen de contratación pública de forma que se facilite la participación de las PYME. A tal efecto y para aumentar la competencia, procede animar a los poderes adjudicadores a, en particular, dividir grandes contratos en lotes”*.

Las consideraciones expuestas nos llevan, pues, a considerar insuficiente la motivación esgrimida por el órgano de contratación para dividir el objeto del contrato en solo dos lotes; si bien no puede darse plenamente la razón a SAMU cuando esgrime que los motivos indicados en el apartado 5 de la memoria no son válidos, ni concurren en esta licitación. Al exponer estos argumentos y aportar sus propias razones para defender la adecuación de la división en lotes por provincias está emitiendo una justificación singular y subjetiva que tampoco puede prevalecer sobre la contenida en la memoria por insuficiente y/o genérica que esta pueda ser.

En un supuesto con ciertas similitudes al presente, la Resolución 97/2021 de este Tribunal señalaba que *“la adecuada justificación de los órganos de contratación en los expedientes de contratación se erige en instrumento fundamental para determinar si una configuración del objeto que tienda a la agregación de bienes o servicios debe prevalecer o no sobre el nuevo objetivo marcado por el legislador europeo y el nacional dirigido a la promoción y mayor participación de las PYMES en la contratación pública.*

(...)

En el supuesto examinado, el contrato se ha dividido en 8 lotes coincidentes con cada una de las provincias de la Comunidad Autónoma, por lo que prima facie se ha dado cumplimiento al artículo 99.3 de la LCSP que contempla la regla general de división del objeto contractual en lotes. Desde esta perspectiva, no haría falta la motivación a que se refiere el precepto, que va específicamente referida a los supuestos en que el órgano de contratación decide mantener la unidad del objeto.

No obstante, un análisis más profundo de la cuestión a la vista de los términos en que se plantea la controversia exige examinar si pese al cumplimiento formal de la regla general de división del objeto, se ha podido ver truncada la tan reiterada finalidad del precepto legal, más aún si se tienen en cuenta los elevados valores mínimos de solvencia técnica exigidos por lote según lo expuesto en el anterior fundamento. En definitiva, lo que debe analizarse es si el aparente fraccionamiento del objeto sigue agregando prestaciones -en este caso, servicios- sin motivos válidos que justifiquen excepcionar el objetivo perseguido por el legislador.

(...)

Y si bien la configuración del objeto del contrato entra dentro del ámbito de discrecionalidad del que goza el órgano de contratación, este no puede olvidar que tal conformación de la prestación ha de responder a la satisfacción de necesidades públicas que deben determinarse con precisión en la documentación preparatoria del contrato. En este sentido, el artículo 28 de la LCSP dispone que “Las entidades del sector público no podrán celebrar otros contratos que aquellos que sean necesarios para el cumplimiento y realización de sus fines institucionales. A tal efecto, la naturaleza y extensión de las necesidades que pretenden cubrirse mediante el contrato proyectado, así como la idoneidad de su objeto y contenido para satisfacerlas, cuando se adjudique por un procedimiento abierto, restringido



o negociado sin publicidad, deben ser determinadas con precisión, dejando constancia de ello en la documentación preparatoria, antes de iniciar el procedimiento encaminado a su adjudicación”.

Así las cosas, teniendo en cuenta que a la hora de configurar la prestación se debe precisar en el expediente la necesidad pública que satisface el contrato y el mejor modo de satisfacerla (artículo 28 de la LCSP), que en la configuración del objeto contractual el órgano de contratación debe tender a facilitar la participación de los pequeños y medianos empresarios salvo razones válidas debidamente reflejadas en el expediente (artículo 99.3) y que los lotes establecidos no favorecen una participación real y efectiva de las PYMES por las circunstancias expuestas, lo procedente en este caso es que se hubiese justificado en el expediente de un modo concreto, adecuado y racional la concentración del servicio por provincias, cosa que no ha hecho el órgano de contratación ni siquiera aprovechando la oportunidad legal que le brindaba su oposición a los argumentos del recurso. (...).”

En el supuesto aquí examinado, a diferencia del abordado en la resolución parcialmente transcrita, el órgano de contratación sí ha emitido una justificación de la división del contrato en dos lotes en la memoria del contrato, pero dicha motivación resulta excesivamente genérica y debió descender con mayor detalle a las circunstancias concretas que hacen más operativo el servicio y mejoran la ejecución de la prestación de cara a los usuarios de esta.

Ello conduce a una estimación parcial del motivo, a los efectos de que el órgano de contratación motive de manera completa en el expediente, con mayor rigor, detalle y especificidad, las razones que le han llevado a esta configuración del objeto en dos lotes; no pudiendo prosperar la pretensión del recurso de que se retrotraigan las actuaciones al momento anterior a la elaboración de los documentos de la licitación, a los efectos de que el SAS acuerde dividir el contrato según el criterio que ha venido manteniendo en licitaciones anteriores.

SEXTO. Fondo del asunto: sobre el motivo relativo a que el criterio de adjudicación de evaluación automática núm. 5 vulnera el artículo 145.5 de la LCSP y los principios esenciales de la contratación pública.

I. Alegaciones de la entidad recurrente

El criterio de adjudicación impugnado se denomina “vehículos ambulancia adicionales” y se pondera con 2 puntos según el siguiente tenor: “Se valorará con la puntuación que corresponda según la siguiente escala, el compromiso de disponer de vehículos ambulancia tipo C adicionales a los adscritos, que deberán cumplir con todas las prescripciones técnicas, excepto la rotulación y dotación de equipamiento electromédico, situados en una crono máxima de 6 horas desde todas las bases de operaciones del lote:

Un vehículo ambulancia adicional 1,5 puntos

Dos vehículos ambulancia adicional 2 puntos”

La recurrente impugna el criterio de adjudicación expuesto alegando vulneración de lo dispuesto en el artículo 145 apartados 5 y 6 de la LCSP. Esgrime, en síntesis, los siguientes argumentos:

1) El criterio no está vinculado al objeto del contrato: SAMU manifiesta que, de conformidad con lo establecido en el apartado 6 del PPT, el servicio de traslado de pacientes se prestará con vehículos de soporte vital avanzado, debiendo adscribirse al servicio un total de 8 vehículos para uso exclusivo de los servicios objeto de cada uno de los lotes del contrato.

Señala, asimismo, (i) que el apartado 2 del PPT establece que el contratista informará inmediatamente de la situación de inoperatividad de los vehículos adscritos a la ejecución del contrato, debiendo proceder a la sustitución del vehículo en el menor plazo posible sin que, en ningún caso, pueda interrumpirse un traslado de



paciente en estado crítico por causas diferentes a las estrictamente asistenciales; y (ii) que el apartado 1 del PPT prevé, por un lado, que el servicio se prestará con plena disponibilidad y adscripción exclusiva, con 10 unidades de soporte vital avanzado medicalizado (5 para cada lote) y 2 unidades de soporte vital avanzado enfermero (1 para cada lote), esto es, mediante un total de 12 unidades de soporte vital avanzado -SVA- (6 por cada lote); y, por otro, la posibilidad de solicitar al contratista la prestación de servicios adicionales que deberán ser ejecutados por unidades asistenciales de soporte vital avanzado medicalizado, distintas a las unidades con plena disponibilidad y adscripción exclusiva al servicio.

A juicio de la recurrente, lo anterior implica que, al exigirse en el apartado 6 del PPT la adscripción exclusiva al servicio de cada lote de un total de 8 vehículos, siempre existirán dos vehículos disponibles para la prestación de servicios adicionales, lo que evidencia la innecesidad de que sean aportados por los licitadores vehículos adicionales a los expresamente exigidos en el PPT.

Considera, pues, que las necesidades que puedan surgir por la eventual inoperatividad de alguno de los vehículos se encuentran cubiertas con las exigencias técnicas mínimas y obligatorias del PPT, no siendo necesario valorar con mayor puntuación la oferta de un licitador que se comprometa a disponer de vehículos adicionales que no redundan en beneficio del servicio. Y por ello, concluye que el criterio de adjudicación impugnado no está vinculado al objeto y viene referido a condiciones subjetivas del licitador que benefician a los grandes tenedores de ambulancias en perjuicio de las PYME, con infracción de los principios de igualdad de trato y libre competencia.

2) Falta de motivación del criterio en el expediente con vulneración del artículo 145.5 en relación con el artículo 116.4, ambos del texto legal contractual: SAMU señala que el apartado 9 de la memoria justificativa no ha motivado la determinación del criterio, como sí lo ha hecho respecto a otros criterios de evaluación automática. Señala, asimismo, que en el criterio controvertido la motivación había de tener un carácter cualificado o reforzado dado el carácter novedoso de aquel respecto a licitaciones anteriores.

Con base en las consideraciones anteriores, la recurrente estima que el criterio de adjudicación impugnado es contrario a derecho y debe ser anulado.

II. Alegaciones del órgano de contratación

Se opone a los argumentos esgrimidos por la recurrente, con base en los siguientes:

1) El criterio de adjudicación está vinculado al objeto del contrato: la aportación voluntaria por el licitador de los vehículos adicionales repercute en una mejor calidad en la prestación del servicio ante la circunstancia de que el traslado con ambulancias de adscripción exclusiva al servicio no pueda ser cubierto. Ello supone mejorar la accesibilidad y el desarrollo rápido del servicio favoreciendo la prestación asistencial.

2) La formulación del criterio es objetiva porque está limitado el número máximo de unidades a valorar, están descritas sus características y su puntuación de un 2% no es desproporcionada ni discriminatoria.

3) SAMU centra la impugnación del criterio en el hecho de que, siendo necesario una presencia mínima de 6 vehículos para el desarrollo de la actividad en cada lote y habiéndose exigido adscribir un total de 8 vehículos en cada uno de ellos, serán esos dos vehículos los que cubran esa prestación del servicio no siendo necesario el aporte de ningún vehículo adicional. No obstante, considera el órgano de contratación que tal argumentación no es válida por las siguientes razones:



a) La recurrente parte de un concepto erróneo, pues la presencia mínima no son 6 vehículos, sino 8. Son 6 las bases identificadas en cada lote, y en las que se posiciona 1 vehículo (unidad) en cada una de ellas. Los otros dos son vehículos con plena disponibilidad, presupuestados así en el expediente y que realizan la misma prestación de servicios ante las situaciones de inoperatividad que puedan acontecer. La existencia de vehículos con plena disponibilidad está destinada a la realización de los servicios dentro del territorio de la Comunidad Autónoma, entre centros sanitarios de fuera de la Comunidad Autónoma y entre centros sanitarios de la provincia. Por lo tanto, ante el hecho de que pueda existir de forma simultánea la necesidad de atender servicios que no puedan cubrirse por las ambulancias existentes y adscritas con exclusividad (que son un total de 8 unidades por lote), sí podrían atenderse la totalidad de servicios simultáneos por los vehículos adicionales que se ofertaran.

b) El criterio de adjudicación no entra en colisión con la obligación del contratista de sustituir los vehículos adscritos de forma exclusiva al servicio, ya que dicha obligación es de cumplimiento obligatorio. Además, mientras se gestiona la sustitución de la ambulancia de disponibilidad obligatoria, el servicio puede cubrirse con la ambulancia adicional.

Concluye, pues, que una interpretación diligente y deductiva permite establecer la motivación que ha asistido al órgano de contratación para prever este criterio de adjudicación, sin que la discrecionalidad de que goza en su fijación pueda ser sustituida por la voluntad unilateral de la recurrente.

III. Consideraciones del Tribunal

El núcleo de la controversia radica en discernir si el criterio de evaluación automático impugnado, aparte de la falta de motivación de su elección conforme a lo exigido en el artículo 116.4 de la LCSP, se encuentra o no vinculado al objeto del contrato; en el sentido de afectar o no a una mejor prestación del servicio.

Que no se halla motivada la elección del criterio es un hecho admitido por el órgano de contratación que, no obstante, apela a que *“una interpretación diligente, deductiva y de contexto, permite establecer la motivación que le ha asistido al órgano de contratación la exigencia de dicho criterio de adjudicación”*.

Asimismo, asiste la razón a la recurrente cuando manifiesta que solo el criterio impugnado carece de justificación en la memoria del contrato, la cual sí se refiere a la elección del resto de criterios. En concreto, señala lo siguiente para los criterios de evaluación automática: *“Resulta adecuado, en orden a la determinación de la mejor relación calidad-precio, la valoración del mejor precio ofertado. La elección de la fórmula económica se justifica en una distribución de la puntuación total, de manera que se otorgará la máxima puntuación a la oferta económica que tenga el precio más bajo y el resto de propuestas se valorarán mediante la fórmula indicada para la valoración de económica de la oferta.*

La elección del resto de criterios de adjudicación automáticos y su ponderación, se ha basado en un análisis pormenorizado de las necesidades que se quieren cubrir, valorando la calidad de la prestación del servicio con especial atención a la antigüedad de los vehículos ambulancia y de los principales componentes del equipamiento electromédico.

Asimismo, en estos criterios se han tenido en cuenta elementos visuales, acústicos y de confortabilidad que consigan un ambiente beneficioso para la asistencia de los pacientes, ya que el entorno de la cabina asistencial contribuye a la vivencia y recuperación del mismo, de modo que no sólo sea funcional y técnicamente adecuado sino también curativo”.



No obstante, la omisión de esta justificación en la elección del criterio, si bien supone un incumplimiento del citado artículo 116.4 de la LCSP, debe haber originado un perjuicio real a la entidad recurrente traducido en un desconocimiento de las razones que permitan acreditar si el criterio en cuestión cumple los requisitos legales mencionados en el artículo 145.5 de la LCSP y en particular, el relativo a su vinculación al objeto del contrato.

En el supuesto analizado, SAMU llega a sostener que la oferta de vehículos adicionales es innecesaria y no redundante en un mayor beneficio para el servicio, puesto que la eventual inoperatividad de algún vehículo queda cubierta con las exigencias técnicas mínimas del PPT. Por eso, insiste en que el criterio viene referido a condiciones subjetivas del licitador que solo beneficiarán a los grandes tenedores de ambulancias en perjuicio de las PYME. Frente a tal alegato, opone el órgano de contratación amplios argumentos para fundamentar que los vehículos adicionales pueden ser necesarios para atender servicios simultáneos que puedan suscitarse, pero de nuevo realiza tal argumentación en el informe al recurso y no con carácter previo en el expediente de contratación.

Lo anterior evidencia que la justificación de la vinculación del criterio al objeto del contrato debía ser necesaria para demostrar, como ahora se pretende con ocasión de la presente impugnación, que la oferta de hasta dos vehículos adicionales redundante en un beneficio o mejora de la prestación. No cabe presumir, sin más, la ventaja que proporciona el criterio en la ejecución de la prestación, máxime cuando aquel no favorece a las pequeñas y medianas empresas -para las que siempre supondrá un sacrificio realizar una oferta de vehículos adicionales- en beneficio de las grandes empresas del sector.

Procede estimar el motivo del recurso a los solos efectos de que la elección del criterio de adjudicación controvertido se motive adecuadamente en el expediente de contratación y pueda de este modo apreciarse por cualquier licitador si el citado criterio cumple los requisitos legales previstos en el artículo 145.5 de la LCSP.

SÉPTIMO. Fondo del asunto: sobre el motivo relativo a que el PBL adolece de errores y resulta insuficiente para asumir los costes asociados a la ejecución del lote 2.

I. Alegaciones de la entidad recurrente

SAMU esgrime que circunscribe este motivo al lote 2 (servicios con bases en Sevilla, Huelva y Cádiz) por ser el único sobre el que dispone de la información necesaria, al ser el actual prestador del servicio de traslado de pacientes en las provincias de Huelva y Sevilla.

Aduce que, en el cálculo del PBL del lote 2, existen los siguientes errores que afectan a determinados costes de personal y podrían comprometer la viabilidad del contrato:

1. Costes de Seguridad Social: SAMU alega que la memoria justificativa del contrato aplica un tipo promedio ponderado del 32,70% en concepto de costes de Seguridad Social que es acorde al presente ejercicio, pero no proyecta la actualización normativa prevista que elevará progresivamente el tipo efectivo hasta el 34% en los próximos ejercicios conforme al Plan de Acción del Gobierno (reflejado en compromisos asumidos con Bruselas y aprobados en 2023 y 2024). Esta omisión implica una infravaloración de los costes laborales futuros, con impacto directo sobre la sostenibilidad del contrato en años sucesivos, que incumple la evaluación prospectiva de costes que los artículos 100.2 y 102.3 de la LCSP exigen llevar a cabo a los órganos de contratación a la hora de determinar el presupuesto base de licitación

2. Complementos por festivos: la recurrente señala que, en las provincias de Sevilla y Huelva, los complementos por festivos que corresponden a los trabajadores no son los previstos en la memoria justificativa -calculados con



arreglo al Convenio Colectivo de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el sector de las empresas de transporte de personas enfermas y accidentadas en ambulancias (BOJA 241 – 16/12/2020)-.

Señala que el Convenio prevé 4 festivos a un precio de 43,88 euros por día (24 horas). Sin embargo, el Estatuto de los Trabajadores señala 14 festivos cuyo precio se calcula por horas (salario base + 75%) y añade que *“si un médico trabaja un turno de 24 horas en festivo habría que pagarle a razón de 27,71 € hora + 75%, lo que suponen 28,25 €/hora. Esto por 24 horas se va a 678 €, frente a 43,88 € que dice el Convenio”*.

3. Contingencias laborales: la recurrente alega que *“la prestación actual del servicio en las provincias de Sevilla y Huelva muestra contingencias laborales promedias superiores al 5,8% que establece la Memoria Justificativa, siendo el porcentaje aplicable el año 2024 del 6% sin contemplar la provincia de Cádiz, por lo que estimamos finalmente un 7% de contingencias laborales”*.

Y concluye que estos errores en los costes vulneran lo dispuesto en los artículos 100.2 y 102.3 de la LCSP e impiden participar en la licitación en condiciones de igualdad, al favorecer a aquellas empresas que incumplan la normativa laboral o, en su caso, presten el servicio incurriendo en pérdidas, fomentándose con ello prácticas anticompetitivas o de competencia desleal.

II. Alegaciones del órgano de contratación

Se opone a los errores denunciados por la recurrente en el cálculo del PBL con los siguientes argumentos:

1. Costes de Seguridad Social: el órgano de contratación opone dos razones:

- 1) La diferencia entre el porcentaje de Seguridad Social tenido en cuenta para la fijación del PBL y el que refiere la recurrente es del 1,30%, que podría ser asumido en el concepto de beneficio empresarial que asciende a un 5%.
- 2) La justificación de la aplicación del porcentaje del 34% no viene sustentada en ninguna norma vigente, sino en un “Plan de Acción del Gobierno”.

2. Complemento por festivos: el órgano de contratación opone que los costes de personal están calculados en función del número de horas de servicio con un coste unitario resultante de dividir el salario anual entre la jornada anual de trabajo que son horas efectivas con independencia del régimen de descansos por festivos u otra causa, que ya se encuentran descontados en dicha jornada anual. Por tanto, sostiene que, a efectos de presupuestar el coste de personal por trabajo en días festivos, hay que considerar la retribución específica que establezca el Convenio Colectivo (artículos 25 y 26).

Y concluye que *“siendo 6 los días festivos para los que el Convenio Colectivo determina una retribución adicional, en el Presupuesto Base de Licitación calculado para 24 meses, incluye los complementos correspondientes a 12 festivos por 24 horas cada uno de ellos.*

Para mayor y mejor justificación de lo indicado por este órgano de contratación, se hace expresa mención al hecho de que esta misma cuestión ha sido resuelta por ese Tribunal Administrativo en su Resolución 200/2025, de 8 de abril, donde otorgó la razón al órgano de contratación en relación a la correcta fijación del cálculo del importe por festivos, al haberse realizado el mismo atendiendo al Convenio Colectivo de aplicación, que resulta ser el mismo que se aplica al supuesto de este expediente”.

3. Contingencias laborales: el informe al recurso señala que *“La recurrente califica como insuficiente la cuantificación en PBL del 5,8% para contingencias laborales, porcentaje que hemos de entender que se está*



refiriendo a la suma del 3,9% de coste de absentismo por Incapacidad Temporal (IT) más el 1,9% de coste de permisos retribuidos, incluidos en el siguiente desglose:

- Apartado A.1.4), del epígrafe 10 de la memoria justificativa

- Apartado A.1.4), del Anexo 2 al Cuadro Resumen

Dichos conceptos forman parte del 7,4% del total de retribuciones (incluidos complementos de noches y festivos) excepto antigüedad, considerado en PBL en concepto de coste para la empresa por las sustituciones derivadas de incapacidad temporal, permisos, así como licencias retribuidas y para la formación del personal:

(...)

Como se indica en el referido apartado A.1.4), el índice de absentismo por incapacidad temporal considerado asciende al 6,5%, habiéndose estimado en un 60% el coste para la empresa, dada la cobertura parcial del coste de las bajas a cargo de la Seguridad Social en función de su tipología y de su duración.

Por ello, a efectos de identificar el porcentaje de contingencias laborales previsto en PBL, entendido como el porcentaje de situaciones laborales del trabajador que suponen un sobre coste para la empresa por la sustitución de aquel, se ha de computar el 6,5% del índice de absentismo considerado, el cual, junto con el porcentaje del 1,9% de situaciones de permisos retribuidos totaliza un 7,40% de contingencias laborales considerado en el cálculo del PBL, porcentaje que supera ampliamente la restimación de hasta el 7% expuesto por la recurrente”.

Concluye, pues, que el PBL incluye adecuadamente el coste de las contingencias laborales derivadas del absentismo por IT y de permisos retribuidos, en porcentajes superior al indicado en el recuso.

III. Consideraciones del tribunal

Expuestas las alegaciones de las partes, procede su examen.

En primer lugar, SAMU afirma que la memoria justificativa del contrato aplica un tipo promedio ponderado del 32,70% en concepto de costes de seguridad social que es válido en el presente ejercicio, pero no proyecta la actualización normativa prevista que elevará progresivamente el tipo efectivo hasta el 34% en los próximos ejercicios conforme al Plan de Acción del Gobierno reflejado en compromisos asumidos con Bruselas. Frente a tal alegato opone el órgano de contratación que el tipo del 34% que demanda la recurrente no tiene todavía sustento legal y que, en cualquier caso, la diferencia con el tipo previsto en la licitación es tan solo de un 1,30% que puede ser absorbido por el beneficio industrial.

Pues bien, en el supuesto analizado, tanto la memoria justificativa del contrato como el anexo 2 al cuadro resumen del PCAP establecen un promedio ponderado del coste de seguridad social a cargo de la empresa del 32,70% para los años 2025, 2026 y 2027 de vigencia del contrato. En concreto, se indica que el porcentaje de coste considerado de la Seguridad Social a cargo de la empresa es el siguiente:

AÑO	Contingencias comunes	Desempleo (2)	FOGASA	FP	AT y EP (1)	MEI	Total SS empresa
2025	23,60%	5,80%	0,20%	0,60%	1,75%	0,67%	32,62%
2026	23,60%	5,80%	0,20%	0,60%	1,75%	0,75%	32,70%
2027	23,60%	5,80%	0,20%	0,60%	1,75%	0,83%	32,78%
Promedio ponderado							32,70%



La recurrente señala que el valor promedio del 32,70% es correcto en el presente ejercicio, pero no incluye la actualización normativa que elevará el tipo en los próximos ejercicios hasta el 34% conforme al plan de acción del Gobierno reflejado en compromisos asumidos con Bruselas. No obstante, no menciona la norma vigente que recoge el incremento en el porcentaje de costes de Seguridad Social, ni cuestiona ninguno de los valores asignados a los conceptos cuya suma determina el coste total de Seguridad Social para la empresa, conforme al cuadro que hemos reproducido

Dados los términos del recurso y a la vista de su imprecisión, parece que la recurrente se refiere a compromisos y, aun cuando indica expresamente que han sido “aprobados vía presupuestos y normativa complementaria en 2023 y 2024”; no alude a normas específicas ni a preceptos concretos en vigor que contengan ese incremento en el porcentaje de costes de seguridad social para el empresario.

Así pues, esta alegación de la recurrente no puede prosperar en los términos en que ha sido formulada.

En lo que respecta al complemento por festivos, SAMU esgrime que, en las provincias de Sevilla y Huelva, los complementos por festivos no son los previstos en la memoria justificativa -calculados con arreglo al Convenio Colectivo de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el sector de las empresas de transporte de personas enfermas y accidentadas en ambulancias (BOJA 241 – 16/12/2020)-, sino que debe aplicarse el Estatuto de los Trabajadores.

Señala que el Convenio prevé 4 festivos a un precio de 43,88 euros por día (24 horas), si bien el Estatuto de los Trabajadores señala 14 festivos cuyo precio se calcula por horas (salario base + 75%).

La recurrente cuestiona, pues, el cálculo de los complementos por festivos con arreglo al IV Convenio Colectivo de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el sector de las empresas de transporte de personas enfermas y accidentadas en ambulancias, cuyos artículos 25 y 26 se refieren, respectivamente, a las festividades navideñas y de Semana Santa con el siguiente tenor:

Artículo 25 “Festividades navideñas”: *“Todo el personal incluido en este Convenio Colectivo que trabaje, en jornada media o total, los días 24, 25 y 31 de diciembre y 1 de enero, percibirán con carácter extraordinario, las cuantías que se detallan en las tablas recogidas en los anexos”*.

Artículo 26 “Festividades de Semana Santa”: *“Todo el personal incluido en este Convenio Colectivo que trabaje, en jornada media o total, los días de Jueves y Viernes Santo, percibirán con carácter extraordinario las cuantías que se detallan en las tablas recogidas en los anexos”*.

La recurrente impugna las cuantías del complemento de los festivos por el hecho de que su cálculo se haya efectuado con arreglo al Convenio Colectivo antes citado; Convenio cuya aplicación no cuestiona respecto a otros costes laborales. Señala que en el Convenio se prevé el cálculo del festivo por día y solo contempla 4 festivos, frente al Estatuto de los trabajadores que prevé 14 festivos y realiza el cálculo por horas.

No obstante, no argumenta mínimamente por qué debe inaplicarse el convenio, ni justifica que la regulación de los festivos y cuantías recogidos en aquel -que son 6 y no 4- sea contraria a Derecho.

Asimismo, el artículo 27 del Convenio dispone que *“Aquellas empresas que iniciaran un procedimiento de inaplicación de convenio deberán acreditar de una manera objetiva y fehaciente las causas por las cuales se inician. Para el procedimiento de la inaplicación del convenio se estará a lo dispuesto en los artículos 82.3 y 41.4 del ET, así como a sus normas reglamentarias de desarrollo. (...)”* y el artículo 82.3 del ET establece que *“Los convenios*



colectivos regulados por esta ley obligan a todos los empresarios y trabajadores incluidos dentro de su ámbito de aplicación y durante todo el tiempo de su vigencia.

Sin perjuicio de lo anterior, cuando concurren causas económicas, técnicas, organizativas o de producción, por acuerdo entre la empresa y los representantes de los trabajadores legitimados para negociar un convenio colectivo conforme a lo previsto en el artículo 87.1, se podrá proceder, previo desarrollo de un periodo de consultas en los términos del artículo 41.4, a inaplicar en la empresa las condiciones de trabajo previstas en el convenio colectivo aplicable, sea este de sector o de empresa, que afecten a las siguientes materias:

- a) Jornada de trabajo.*
- b) Horario y distribución del tiempo de trabajo.*
- c) Régimen de trabajo a turnos.*
- d) Sistema de remuneración y cuantía salarial.*
- e) Sistema de trabajo y rendimiento.*
- f) Funciones, cuando excedan de los límites que para la movilidad funcional prevé el artículo 39.*
- g) Mejoras voluntarias de la acción protectora de la Seguridad Social”.*

Se colige, pues, que el órgano de contratación ha aplicado, en cuanto a la cuantía de los festivos, lo dispuesto en el convenio colectivo antes mencionado, el cual obliga a todos los empresarios y trabajadores incluidos dentro de su ámbito de aplicación y durante todo el tiempo de su vigencia. Asimismo, no consta que se haya iniciado un procedimiento de inaplicación del convenio siguiendo lo estipulado en el ET, por lo que ha de estarse a lo dispuesto en la citada norma paccionada.

Con base en las consideraciones realizadas, esta alegación de la recurrente, en los términos en que ha sido formulada y a falta de mayor fundamentación, debe desestimarse.

Por último, SAMU sostiene que la prestación actual del servicio en las provincias de Sevilla y Huelva muestra contingencias laborales promedias superiores al 5,8% que establece la memoria justificativa, siendo el porcentaje aplicable el año 2024 del 6% sin contemplar la provincia de Cádiz, por lo que estima que el porcentaje de contingencias laborales se sitúa en un 7%.

De nuevo el argumento de la recurrente es vago y no se encuentra fundamentado. No indica cómo ha estimado o calculado ese porcentaje de contingencias laborales en un 7%. No basta denunciar que es erróneo el porcentaje tomado en consideración en los pliegos, hay que justificar por qué y cuál es la concreta infracción cometida.

El alegato no está fundamentado y no puede prosperar.

Con base en las consideraciones realizadas, el motivo relativo a errores en el cálculo del PBL respecto al lote 2 debe ser desestimado. No obstante, la estimación parcial de los dos motivos anteriores determina que el recurso deba estimarse parcialmente con anulación de los pliegos y demás actos relacionados con su aprobación, a los efectos indicados en los fundamentos de derecho quinto y sexto de esta Resolución.

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

ACUERDA

PRIMERO. Estimar parcialmente el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad **SERVICIOS DE ASISTENCIA MÉDICA DE URGENCIA, S.A.** contra el anuncio de licitación y los pliegos que rigen el contrato denominado “Servicio de asistencia médico-sanitaria en los traslados entre centros sanitarios de pacientes críticos adultos, pediátricos y neonatales para la Comunidad Autónoma de Andalucía”, convocado por



el Centro de Emergencias Sanitarias 061 del Servicio Andaluz de Salud (Expte. 0000017/2025. CONTR 2025 0000382236)); y, en consecuencia, anular los actos impugnados, con los efectos señalados en los fundamentos de derecho quinto y sexto *in fine* de la presente Resolución.

SEGUNDO. Proceder al levantamiento de la suspensión del procedimiento de adjudicación acordada mediante Resolución de 13 de junio de 2025, dictada en el procedimiento del recurso 304/2025 interpuesto contra los mismos pliegos.

TERCERO. De conformidad con lo establecido en el artículo 57.4 de la LCSP, el órgano de contratación deberá dar conocimiento a este Tribunal de las actuaciones adoptadas para dar cumplimiento a la presente resolución.

NOTIFÍQUESE la presente resolución a las 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.

