

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL  
M. CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA  
presentadas el 14 de noviembre de 2018(1)

**Asunto C-465/17**

**Falck Rettungsdienste GmbH,  
Falck A/S  
contra  
Stadt Solingen,  
con intervención de:  
Arbeiter-Samariter-Bund Regionalverband Bergisch Land e.V.,  
Malteser Hilfsdienst e.V.,  
Deutsches Rotes Kreuz, Kreisverband Solingen**

[Petición de decisión prejudicial planteada por el Oberlandesgericht Düsseldorf (Tribunal superior regional de lo civil y penal de Dusseldorf, Alemania)]

«Procedimiento prejudicial — Contratos públicos — Directiva 2014/24/UE — Exclusiones específicas relativas a los contratos de servicios — Servicios de defensa civil, de protección civil y de prevención de riesgos — Organizaciones o asociaciones sin ánimo de lucro — Servicios de ambulancia»

1. Según el artículo 10, letra h), de la Directiva 2014/24/UE, (2) esta no se aplica a los contratos públicos que tengan por objeto determinados servicios de defensa civil, protección civil y prevención de riesgos, prestados por organizaciones o asociaciones sin ánimo de lucro.
2. Con este reenvío prejudicial se pretende saber si esa exclusión alcanza a los «servicios de ambulancia» y cómo han de interpretarse las nociones de «organización o asociación sin ánimo de lucro». Sobre estas últimas, la controversia alcanza a la eventual incidencia de las legislaciones de los Estados miembros para delimitar sus contornos.

## **I. Marco normativo**

### **A. Derecho de la Unión**

#### *Directiva 2014/24/UE*

3. En sus considerandos vigésimo octavo y centésimo décimo octavo puede leerse:

«(28) La presente Directiva no debe aplicarse a determinados servicios de emergencia prestados por organizaciones o asociaciones sin ánimo de lucro, ya que sería difícil preservar la especial naturaleza de estas organizaciones en el caso de que los proveedores de servicios tuvieran que elegirse con arreglo a los procedimientos establecidos en la presente Directiva. Con todo, la

exclusión no debe ampliarse más allá de lo estrictamente necesario. Así pues, es preciso establecer explícitamente que no deben excluirse los servicios de transporte de pacientes en ambulancia. En este contexto resulta aún más necesario aclarar que el Grupo CPV [“Vocabulario común de contratos públicos”] 601 “Servicios de transporte por carretera” no incluye los servicios de ambulancia, que se encuentran en la clase CPV 8514. Por ello es conveniente aclarar que los servicios del código CPV 85143000-3 que consisten exclusivamente en servicios de transporte de pacientes en ambulancia deben estar sometidos al régimen especial establecido para los servicios sociales y otros servicios específicos (“régimen simplificado”). Por consiguiente, los contratos de prestación de servicios de ambulancia en general deben estar asimismo sometidos al régimen simplificado aunque el valor de los servicios de transporte de pacientes en ambulancia fuera superior al valor de otros servicios de ambulancia.

[...]

(118) Para garantizar la continuidad de los servicios públicos, la presente Directiva debe permitir que la participación en procedimientos de licitación de determinados servicios en el ámbito de los servicios sanitarios, sociales y culturales se reserve a organizaciones que son propiedad de su personal o en las que el personal participe activamente en la dirección, y a organizaciones existentes tales como cooperativas que participen en la prestación de dichos servicios a los usuarios finales. El ámbito de la presente disposición debe limitarse exclusivamente a determinados servicios sanitarios y sociales y otros servicios conexos, determinados servicios educativos y de formación, bibliotecas, archivos, museos y otros servicios culturales, servicios deportivos y servicios a hogares particulares, y no pretende que queden sujetas a ella ninguna de las demás exclusiones previstas en la presente Directiva. Dichos servicios deben estar sujetos únicamente al régimen simplificado.»

4. Conforme a su artículo 10, la Directiva 2014/24 no se aplicará a los contratos públicos de servicios para:

«[...]

h) servicios de defensa civil, protección civil y prevención de riesgos laborales (3) prestados por organizaciones o asociaciones sin ánimo de lucro e incluidos en los siguientes códigos CPV: 75250000-3, 75251000-0, 75251100-1, 75251110-4, 75251120-7, 75252000-7, 75222000-8; 98113100-9; 85143000-3, salvo los servicios de transporte en ambulancia de pacientes;

[...]»

5. El artículo 76 recoge:

«1. Los Estados miembros establecerán normas nacionales para la adjudicación de los contratos sujetos a lo dispuesto en el presente capítulo, a fin de garantizar que los poderes adjudicadores respetan los principios de transparencia y de igualdad de trato de los operadores económicos. Los Estados miembros serán libres de determinar las normas de procedimiento aplicables, siempre que tales normas permitan a los poderes adjudicadores tener en cuenta la especificidad de los servicios en cuestión.

2. Los Estados miembros velarán por que los poderes adjudicadores puedan tener en cuenta la necesidad de garantizar la calidad, la continuidad, la accesibilidad, la asequibilidad, la disponibilidad y la exhaustividad de los servicios, las necesidades específicas de las distintas categorías de usuarios, incluidos los grupos desfavorecidos y vulnerables, la implicación y la responsabilización de los usuarios y la innovación. Además, los Estados miembros podrán disponer que la elección del proveedor de servicios se haga sobre la base de la oferta económicamente más ventajosa, teniendo en cuenta criterios de calidad y de sostenibilidad en el caso de los servicios sociales.»

6. El artículo 77 indica:

«1. Los Estados miembros podrán disponer que los poderes adjudicadores estén facultados para reservar a determinadas organizaciones el derecho de participación en procedimientos de adjudicación de contratos públicos exclusivamente en el caso de los servicios sociales, culturales y de salud que se

contemplan en el artículo 74 y que lleven los códigos CPV 75121000-0, 75122000-7, 75123000-4, 79622000-0, 79624000-4, 79625000-1, 80110000-8, 80300000-7, 80420000-4, 80430000-7, 80511000-9, 80520000-5, 80590000-6, desde 85000000-9 hasta 85323000-9, 92500000-6, 92600000-7, 98133000-4 y 98133110-8.

2. Las organizaciones a que se refiere el apartado 1 deberán cumplir todas las condiciones siguientes:

- a) que su objetivo sea la realización de una misión de servicio público vinculada a la prestación de los servicios contemplados en el apartado 1;
- b) que los beneficios se reinviertan con el fin de alcanzar el objetivo de la organización; en caso de que se distribuyan o redistribuyan beneficios, la distribución o redistribución deberá basarse en consideraciones de participación;
- c) que las estructuras de dirección o propiedad de la organización que ejecute el contrato se basen en la propiedad de los empleados o en principios de participación o exijan la participación activa de los empleados, los usuarios o las partes interesadas, y
- d) que el poder adjudicador de que se trate no haya adjudicado a la organización un contrato para los servicios en cuestión con arreglo al presente artículo en los tres años precedentes.

[...]»

## **B. Derecho nacional**

7. De acuerdo con el artículo 107, apartado 1, punto 4, primera parte, de la Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen, (4) esta Ley no es aplicable a la adjudicación de contratos públicos que tengan por objeto servicios de defensa civil, protección civil y prevención de riesgos prestados por organizaciones o asociaciones sin ánimo de lucro e incluidos en los códigos 7520000-3, 75251000-0, 75251100-1, 75251110-4, 75251120-7, 75252000-7, 75222000-8, 98113100-9 y 85143000-3 del CPV, salvo los servicios de transporte de pacientes en ambulancia.

8. Con ese precepto, el legislador alemán transpuso en su derecho nacional el artículo 10, letra h), de la Directiva 2014/24, pero añadió una segunda parte, a cuyo tenor:

«Se considerarán organizaciones o asociaciones sin ánimo de lucro a los efectos del presente punto, en particular, las organizaciones asistenciales reconocidas con arreglo al derecho nacional o de los Länder como organizaciones de protección civil y defensa civil.»

9. Según el artículo 2, apartado 1, de la Gesetz über den Rettungsdienst sowie die Notfallrettung und den Krankentransport durch Unternehmer, (5) los servicios de socorro comprenden el salvamento de emergencia, el transporte de enfermos y la asistencia a un amplio número de heridos o enfermos en casos de desastre.

10. El artículo 2, apartado 2, primera frase, de la RettG NRW afirma que el salvamento de emergencia consiste en aplicar medidas en el lugar de la emergencia que salven la vida de pacientes en situaciones de urgencia, ponerlos en disposición de ser transportados y prevenir mayores daños, conduciéndolos en unidades medicalizadas o ambulancias hasta un hospital dotado con medios para una atención más completa.

11. En virtud del artículo 2, apartado 3, de la RettG NRW, el transporte de enfermos tiene como cometido prestar asistencia especializada a enfermos, lesionados u otras personas que precisan de ayuda, distintas de las mencionadas en el apartado 2 del mismo precepto, y, bajo la asistencia de personal cualificado, transportarlas, por ejemplo, en ambulancia.

12. El artículo 26, apartado 1, segunda frase, de la Zivilschutz- und Katastrophenhilfegesetz (6) señala que están especialmente indicados para la colaboración en el cumplimiento de las funciones

contempladas en dicha Ley el Arbeiter-Samariter-Bund, la Deutsche Lebensrettungsgesellschaft, la Deutsches Rotes Kreuz (Cruz Roja Alemana), la Johanniter-Unfall-Hilfe y el Malteser-Hilfsdienst.

13. El artículo 18, apartados 1, primera frase, y 2, de la Gesetz über den Brandschutz, die Hilfeleistung und den Katastrophenschutz (Z) prescribe:

«1. Las organizaciones asistenciales privadas colaborarán en casos de accidente y de emergencia pública, grandes despliegues y desastres si han declarado a la máxima autoridad de control su disposición para colaborar y esta ha comprobado su adecuación general para ello y la necesidad de la colaboración (organizaciones asistenciales reconocidas). [...]

2. Para las organizaciones mencionadas en el artículo 26, apartado 1, segunda frase, de la [ZSKG] [...] no serán necesarias la declaración de que están dispuestas a colaborar ni la comprobación de la adecuación general.»

## II. Hechos y cuestión prejudicial

14. En marzo de 2016, la ciudad de Solingen (Alemania) decidió renovar la adjudicación de los servicios municipales de socorro para un período de cinco años. (8) En lugar de publicar el anuncio del contrato, la corporación municipal invitó a cuatro organizaciones asistenciales a que presentasen sus ofertas. Finalmente, adjudicó a dos de ellas (Arbeiter-Samariter-Bund y Malteser Hilfsdienst) cada uno de los dos lotes en los que se dividía el contrato.

15. Falck Rettungsdienste y Falck, empresas de prestación de servicios de socorro y asistencia a enfermos, objetaron ante la Vergabekammer Rheinland (Sala de contratos públicos de Renania, Alemania) que la adjudicación debió haberse ajustado a los procedimientos de contratación pública del derecho de la Unión.

16. La Sala rechazó la impugnación el 19 de agosto de 2016, al entender aplicable el artículo 107, apartado 1, punto 4, de la GWB.

17. La resolución fue recurrida ante el Oberlandesgericht Düsseldorf (Tribunal superior regional de lo civil y penal de Dusseldorf, Alemania), que eleva al Tribunal de Justicia, en vía prejudicial, las siguientes preguntas:

- «1) ¿Constituyen la atención y asistencia de urgencia a pacientes en un vehículo de socorro [Rettungswagen] por un técnico en transporte y emergencias sanitarias/socorrista y la atención y asistencia a pacientes en un vehículo dedicado al transporte de pacientes [...] por un socorrista/auxiliar de transporte sanitario “servicios de defensa civil, protección civil y prevención de riesgos [...]” en el sentido del artículo 10, letra h), de la Directiva 2014/24/UE, comprendidos en los códigos CPV [75252000-7] (Servicios de rescate) y 85143000-3 (Servicios de ambulancia)?
- 2) ¿Puede interpretarse el artículo 10, letra h), de la Directiva 2014/24[...] en el sentido de que son “organizaciones o asociaciones sin ánimo de lucro”, en particular, aquellas organizaciones asistenciales reconocidas con arreglo al derecho nacional como organizaciones de protección civil y defensa civil?
- 3) ¿Son “organizaciones o asociaciones sin ánimo de lucro” en el sentido del artículo 10, letra h), de la Directiva 2014/24[...] aquellas cuyo propósito consista en el cumplimiento de funciones de interés general, que actúen sin ánimo de lucro y que reinviertan los posibles beneficios con el fin de cumplir el propósito de la organización?
- 4) ¿Constituye el transporte de un paciente en un vehículo de socorro, asistido por un socorrista/auxiliar de transporte sanitario (“transporte especial de enfermos”) un “transporte en ambulancia de pacientes” a efectos del artículo 10, letra h), de la Directiva 2014/24/UE, no comprendido en la excepción y sujeto a la Directiva 2014/24?»

### III. Procedimiento ante el Tribunal de Justicia y posición de las partes

18. La cuestión prejudicial se registró en el Tribunal de Justicia el 2 de agosto de 2017. Han depositado observaciones escritas Arbeiter-Samariter-Bund, Falck Rettungsdienste, Malteser Hilfsdienst, la Cruz Roja alemana, la ciudad de Solingen, los Gobiernos alemán, noruego y rumano, así como la Comisión. Todos ellos, salvo los Gobiernos noruego y rumano, comparecieron en la vista pública celebrada el 5 de septiembre de 2018.

19. Falck Rettungsdienste alega, con carácter preliminar, que el artículo 10, letra h), de la Directiva 2014/24 estaría en contradicción con el derecho primario, por cuanto establece una excepción basada en un criterio personal, no material. Se impone, en consecuencia, una interpretación de aquel precepto que lo haga conforme con las normas de la Unión, aclarando las condiciones que el derecho primario exige para la atribución directa a asociaciones sin ánimo de lucro.

20. Para Falck Rettungsdienste:

- Procede una respuesta negativa a la primera pregunta. Defiende una interpretación restrictiva de la excepción, que ceñiría la prevención de riesgos a las situaciones de urgencia de la mayor amplitud y gravedad.
- También debe ser negativa la respuesta a la segunda pregunta, pues, con arreglo a la legislación alemana, el reconocimiento del estatuto de las organizaciones de protección y defensa civiles no depende de que carezcan de ánimo de lucro.
- La tercera pregunta merece igualmente una respuesta negativa, pues los requisitos de la legislación nacional para definir a las organizaciones sin ánimo de lucro no se ajustan a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia.
- La cuarta pregunta ha de responderse afirmativamente, por así resultar del tenor del artículo 10, letra h), y del considerando vigésimo octavo de la Directiva 2014/24.

21. La ciudad de Solingen:

- Aboga, en relación con la primera pregunta, por una interpretación de la «prevención de riesgos» que comprenda todo acto tendente a impedir la exposición de un derecho a riesgos y/o daños, lo que incluiría el transporte en ambulancia cualificado.
- Defiende, respecto de la segunda pregunta, que la referencia del legislador alemán a las asociaciones de utilidad pública no es sino una «mención particular», que no impide a otras entidades invocar su condición de «organización sin ánimo de lucro» en el sentido de la Directiva 2014/24.
- Entiende ese concepto, ya en respuesta a la tercera pregunta, de modo que solo exigiría la realización desinteresada de misiones de servicio público.
- Propugna contestar a la cuarta pregunta que la contraexcepción del artículo 10, letra h), de la Directiva 2014/24 no comprende los servicios de transporte cualificado en ambulancia. En especial, las intervenciones de urgencia y el transporte cualificado forman una unidad organizativa que demanda un tratamiento unificado.

22. Arbeiter-Samariter-Bund comparte, en lo sustancial, la posición de la ciudad de Solingen respecto de las preguntas primera, tercera y cuarta. Por lo que hace a la segunda, defiende que el legislador nacional ha utilizado su margen de apreciación al transponer la noción de organización sin ánimo de lucro. Estas mismas tesis son defendidas por Malteser Hilfsdienst.

23. La Cruz Roja alemana, que comienza manifestando su discrepancia con las observaciones preliminares de Falck Rettungsdienste, auspicia una posición parecida a la de la ciudad de Solingen en relación con las preguntas primera y tercera. En cuanto a la segunda, insiste, como Arbeiter-Samariter-Bund, en que los Estados miembros disponen de un margen de apreciación para definir las

organizaciones sin ánimo de lucro. En relación con la cuarta pregunta, sostiene que el transporte cualificado de pacientes es un elemento crucial tanto de la defensa y la protección civiles como de la prevención de riesgos. A su juicio, ese transporte entra en el ámbito de aplicación material de la excepción controvertida.

24. Para el Gobierno alemán:

- Respecto de la primera pregunta, procede una interpretación extensiva de la prevención de riesgos que comprenda el auxilio a pacientes en situación individual de urgencia y de accidente, por contraste con las situaciones de daños de grandes dimensiones más propias de la defensa y protección civiles.
- En cuanto a la segunda pregunta, comparte la posición de la ciudad de Solingen, destacando que el concepto de organización sin ánimo de lucro debe entenderse a la luz del considerando vigésimo octavo de la Directiva 2014/24. Su «especial naturaleza» solo puede determinarse en el marco jurídico y material del Estado miembro en el que esas organizaciones ejercen sus cometidos.
- Por lo que hace a la tercera pregunta, alega que el legislador nacional ha cifrado el carácter no lucrativo de las organizaciones, por un lado, en que intervengan por el bien y la seguridad de los ciudadanos en la prevención no policial de riesgos y en la defensa y protección civiles; y, por otro, en que gran parte de sus misiones se confíen a personal voluntario, lo que arroja consecuencias que no serían distintas de las que se alcanzarían si se aplicaran criterios dispares o suplementarios.
- La cuarta pregunta merecería una respuesta negativa, en razón de la diferencia entre el simple transporte de pacientes y el transporte cualificado en ambulancia.

25. El Gobierno noruego:

- Sostiene que los servicios de prevención de riesgos no se limitan a los prestados con ocasión de catástrofes mayores, sino que comprenden situaciones como la descrita por el tribunal de remisión en la primera pregunta, que, a su juicio, y en respuesta a la cuarta pregunta, no constituye un «transporte en ambulancia de pacientes».
- Acerca de la segunda y la tercera preguntas, aduce que el concepto de organización sin ánimo de lucro merece una interpretación autónoma y que puede incluir una organización reconocida como tal por el derecho nacional, en la medida en que se ajuste a aquella interpretación. Con todo, la apreciación del carácter no lucrativo de una organización varía en función de las diversas tradiciones de los Estados miembros, a los que debería confiarse en principio, sin imponerles una definición que vaya más allá de la que resultaría de una «interpretación natural» de la Directiva. Conforme a esta, las organizaciones sin ánimo de lucro asumen misiones de servicio público, carecen de finalidad comercial y reinvierten sus eventuales beneficios en aras de los objetivos a los que sirven.

26. El Gobierno rumano se ha pronunciado solo sobre las preguntas primera y cuarta, examinándolas conjuntamente. En su opinión, los servicios de defensa y protección civiles y de protección de riesgos englobarían tanto el auxilio de colectivos en situaciones extremas como el de individuos cuya vida o cuya salud estén amenazadas por riesgos comunes. La interpretación del artículo 10, letra h), de la Directiva 2014/24 a la luz de su considerando vigésimo octavo llevaría a poner el acento en el concepto de transporte exclusivo y no en el tipo de personal de socorro o en la asistencia recibida durante el transporte.

27. Desde esta perspectiva, los servicios de ambulancia comprenderían tanto las actividades médicas de urgencia como las de transporte sanitario no asistido que no son de urgencia. En la primera categoría no habría diferencia entre el transporte en ambulancia con un médico y un socorrista y con un socorrista y un auxiliar de transporte sanitario, pues ambos servicios implicarían elementos de carácter médico de urgencia y se ceñirían al objetivo final de la prevención de riesgos. En la segunda categoría, en cambio, se prestarían servicios con ambulancias no equipadas para intervenciones médicas de

urgencia y a cargo únicamente de un conductor, por lo que no entrarían en el ámbito de la defensa y protección civiles o de la prevención de riesgos.

28. Según la Comisión:

- En relación con la primera pregunta, la prevención de riesgos no se limita a las situaciones de urgencia excepcionales o a los riesgos que afecten a grupos importantes de personas.
- Las preguntas segunda y tercera merecen un examen conjunto, del que se infieren, respectivamente, una respuesta negativa y una afirmativa. Las organizaciones sin ánimo de lucro no pueden ser obligatoriamente las reconocidas como de utilidad pública por el derecho nacional, sino más bien las que cumplen las características enumeradas en la tercera pregunta del tribunal de remisión.
- Sobre la cuarta pregunta, la excepción y la contraexcepción del artículo 10, letra h), de la Directiva 2014/24 difieren en función de que el contrato prevea únicamente el transporte de pacientes o también servicios como la asistencia médica durante el transporte. La distinción ha de hacerse en el momento de elegir el procedimiento de contratación y no en una situación de urgencia o durante el transporte del paciente.

#### IV. Análisis

29. Las preguntas del tribunal *a quo* se reconducen a dilucidar qué condiciones debe reunir un servicio de ambulancia para estar incluido o excluido del ámbito de aplicación de la Directiva 2014/24. Esas condiciones se refieren: a) a la naturaleza misma de ese servicio, entendido objetivamente; y b) a un específico rasgo personal, o subjetivo, del que lo presta, que habrá de ser una organización o una asociación sin ánimo de lucro.

30. Las preguntas primera y cuarta del tribunal de remisión tienen que ver con la actividad *objetiva* del servicio de ambulancia. En principio, este último solo quedará excluido del ámbito de aplicación de la Directiva 2014/24 si, pudiendo enmarcarse en la categoría «servicios de defensa civil, protección civil y prevención de riesgos», no se contrae al mero «transporte en ambulancia de pacientes». Este forma parte de la contraexcepción y, por lo tanto, se somete a las reglas generales en materia de contratación pública.

31. Las preguntas segunda y tercera versan sobre la cualidad *subjetiva* de quien brinda el servicio de ambulancia, que por fuerza será una «organización o asociación sin ánimo de lucro». Se debate, en particular, si este es un concepto autónomo del derecho de la Unión.

#### ***Sobre el servicio de ambulancia en el contexto de la Directiva 2014/24 (preguntas prejudiciales primera y cuarta)***

32. El tribunal de remisión quiere saber si en la categoría «servicios de defensa civil, protección civil y prevención de riesgos» encajan estos dos específicos servicios:

- La atención y asistencia de emergencia a pacientes víctimas de un accidente o suceso análogo («Notfallpatienten»), llevada a cabo en un vehículo de socorro («Rettungswagen») «por un técnico en transporte y emergencias sanitarias/socorrista».
- La atención y asistencia a pacientes, practicada en un vehículo dedicado al transporte de enfermos («Krankentransportwagen») «por un socorrista/auxiliar de transporte sanitario».

33. Aunque ambos servicios coinciden en la «atención y asistencia» a pacientes, difieren en la nota de la «urgencia», que solo concurre en el primero, tanto por las características del vehículo como por la situación del atendido. En el primer caso se trata, por eso, de un «vehículo de *socorro*», mientras que en el segundo es únicamente «de *transporte*».

34. El tribunal de remisión tiene claro que los mencionados servicios «no son [...] de defensa civil ni de protección civil». (9) A su juicio, coincidente con el de quienes han comparecido en el procedimiento, se podrían comprender, «a lo sumo», (10) en la «prevención de riesgos».

35. La Directiva 2014/24 no define la «prevención de riesgos» ni se remite de manera expresa al derecho de los Estados miembros para determinar su sentido. Debe entenderse, pues, con arreglo a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, que esa noción ha de ser objeto de una interpretación autónoma y uniforme en el conjunto de la Unión. (11)

36. En busca del concepto autónomo al que debe responder la *prevención de riesgos*, procede comenzar por el tenor literal del artículo 10, letra h), de la Directiva 2014/24. En este punto, es casi inevitable traer a colación el artículo 196 TFUE que, como ha señalado Falck Rettungsdienste, se vale de la expresión «prevención de riesgos» en el ámbito de la «protección civil» para referirla a «catástrofes naturales o de origen humano». (12) De este modo, prevalecería la idea de que no pueden cobijarse en aquella expresión los servicios de asistencia en situaciones de riesgo individual.

37. Sin embargo, creo que, así como en el artículo 196 TFUE la prevención de riesgos se asocia con la protección civil, (13) el artículo 10, letra h), de la Directiva 2014/24 la configura como una actividad con perfiles propios, no necesariamente identificable con la protección civil.

38. En efecto, en el artículo 10, letra h), de la Directiva 2014/24 la prevención de riesgos se entiende como distinta de la protección civil y de la defensa civil, lo que exige interpretarla como una actividad autónoma. De otra forma, según advierte el tribunal de remisión, los servicios de prevención serían siempre servicios de defensa civil o de protección civil. (14)

39. La autonomía conceptual de la prevención de riesgos vendría dada, justamente, por oposición a la protección civil y a la defensa civil en tanto que actividades centradas en la gestión de catástrofes cuya extensión afecta a un número considerable de personas. Frente a esas situaciones de alcance colectivo, la prevención de riesgos a la que alude la Directiva 2014/24 sería la que concierne a individuos en una coyuntura particular de peligro.

40. Ahora bien, esta interpretación, que auspicia el tribunal de reenvío, tropieza con una dificultad. El término «prevención», en su sentido más común, como ha subrayado Falck Rettungsdienste, (15) denota anticipación a un riesgo o peligro. Implica, por lo tanto, una protección *preventiva*, no la *reactiva* frente al riesgo consumado y al daño ocasionado con la materialización de un peligro.

41. De prevalecer esta dificultad semántica, el servicio de ambulancias controvertido en este proceso quedaría descartado, casi por principio, del ámbito de la «prevención de riesgos». Solo de manera muy forzada se podría interpretar que, con el traslado de heridos o enfermos en ambulancia, no se hace más que *prevenir* el riesgo de que, de no mediar ese traslado, empeore su estado de salud.

42. La interpretación sistemática del artículo 10, letra h), de la Directiva 2014/24 permite, sin embargo, superar las reticencias suscitadas por la exégesis literal. El precepto no excluye del ámbito de aplicación de la Directiva 2014/24, con carácter general y en abstracto, todos los «servicios de defensa civil, protección civil y prevención de riesgos», sino únicamente los incluidos en determinados códigos CPV.

43. Entre esos códigos figuran algunos que encajan en el concepto de prevención en sentido propio o estricto (16) y otros que, siendo sustancialmente reactivos antes que preventivos (por ejemplo, los «servicios de rescate»), (17) pueden desempeñarse tanto en situaciones catastróficas como ante daños o peligros individuales.

44. Si, como sostiene Falck Rettungsdienste, (18) los conceptos de «protección civil, defensa civil y prevención de riesgos» constituyeran «criterios materiales» para delimitar, de entre todos los comprendidos en los CPV que cita el artículo 10, letra h), de la Directiva 2014/24, los que se llevan a cabo en situaciones de catástrofe, la consecuencia sería que los únicos «servicios de rescate» del CPV 75252000-7 excluidos del ámbito de aplicación de la Directiva serían los que afectan a un gran número de personas, no los realizados con ocasión de intervenciones de socorro en beneficio de una sola.



45. Ahora bien, entre los códigos CPV recogidos en el artículo 10, letra h), de la Directiva 2014/24 aparece, justamente, el 85143000-3, que se corresponde con los «servicios de ambulancia». No habría inconveniente en aplicar en este caso el «criterio material» defendido por Falck Rettungsdienste y aceptar que la exclusión prevista en aquel precepto se refiere únicamente a los servicios de ambulancia en situaciones de catástrofe.

46. Sin embargo, el artículo 10, letra h), de la Directiva 2014/24 delimita los servicios de ambulancia de forma que no responde a aquel «criterio material», sino que más bien lo contradice.

47. Al disponer que están fuera del ámbito de la Directiva 2014/14 los «servicios de defensa civil, protección civil y prevención de riesgos [...] incluidos [en el código CPV 85143000-3 (servicios de ambulancia)], *salvo los servicios de transporte en ambulancia de pacientes*», (19) el artículo 10, letra h), de aquella Directiva explicita una excepción que, de regir el criterio de que el precepto se refiere exclusivamente a las situaciones catastróficas, sería innecesaria, tal y como sostiene el Gobierno alemán. (20)

48. Si el legislador ha creído pertinente aludir a «los servicios de transporte en ambulancia de pacientes» es porque, de otro modo, esos servicios deberían entenderse incluidos en la excepción del artículo 10, letra h), de la Directiva 2014/24 (CPV 85143000-3). Y es claro que el simple *transporte* de *pacientes* no concuerda con una situación catastrófica, en la que más que de pacientes cabe hablar de heridos o damnificados a los que urge trasladar en las mejores condiciones médicas y no solamente transportar.

49. Confirma esta conclusión la interpretación teleológica del precepto. Desde este enfoque, es particularmente relevante el considerando vigésimo octavo de la Directiva 2014/24, a cuyo tenor esta «no debe aplicarse a determinados servicios de emergencia prestados por organizaciones o asociaciones sin ánimo de lucro, ya que sería difícil preservar la especial naturaleza de estas organizaciones en el caso de que los proveedores de servicios tuvieran que elegirse con arreglo a los procedimientos establecidos en la presente Directiva».

50. Dos extremos de esta declaración me parecen significativos. Por un lado, que el legislador se refiera a «determinados servicios de *emergencia*». Y, por otro, que la identificación de esos servicios se realice por relación a «organizaciones o asociaciones sin ánimo de lucro», cuya «especial naturaleza» se quiere preservar. Para fijar los perfiles de la excepción se atiende, pues, más al sujeto que presta el servicio que a la magnitud de la situación en la que ha de intervenir.

51. En otras palabras, ya se trate de una situación individual de urgencia o de una situación de daños de grandes dimensiones, lo relevante es que se haya producido una emergencia de las que se ocupan habitualmente las organizaciones o asociaciones sin ánimo de lucro. La finalidad de este precepto de la Directiva 2014/24 es la preservación de esas organizaciones, cuya subsistencia podría estar amenazada si tuvieran que someterse a los procedimientos de contratación que en ella se recogen.

52. En suma, lo importante no es tanto determinar si las emergencias son las propias de una situación catastrófica o de otra de peligro individual (un accidente de tráfico, el incendio de una vivienda), sino identificar las que constituyen el objeto principal de las organizaciones sin ánimo de lucro que tradicionalmente desarrollan su actividad en el ámbito de la asistencia sanitaria y aun humanitaria.

53. En este sentido, como subraya el tribunal de remisión, «las organizaciones y asociaciones sin ánimo de lucro no solo prestan servicios en el ámbito de la defensa civil y la protección civil, [sino que a]demás, y *sobre todo*, operan en el ámbito de los servicios de socorro cotidianos a favor de personas individuales». (21)

54. En la medida en la que la voluntad expresada en el considerando vigésimo octavo se plasma, desde el punto de vista normativo, en el artículo 10, letra h), de la Directiva 2014/24, entiendo que las expresiones «servicios de defensa civil, protección civil y prevención de riesgos» que utiliza ese artículo deben reputarse equivalentes a los «servicios de emergencia» mencionados en aquel considerando y, por tanto, referirlos, para su identificación, a las «organizaciones o asociaciones sin ánimo de lucro».

55. En realidad, el considerando vigésimo octavo anticipa la salvedad que, en lo que aquí interesa, lleva a cabo el artículo 10, letra h), de la Directiva 2014/24 en relación con los servicios de ambulancia prestados por organizaciones o asociaciones sin ánimo de lucro cuando atienden las emergencias que suelen constituir el objeto de su actividad.

56. Se lee en aquel considerando que la exclusión de los servicios de emergencia prestados por las organizaciones sin ánimo de lucro «no debe ampliarse más allá de lo estrictamente necesario», siendo «preciso establecer explícitamente que no deben excluirse los servicios de transporte de pacientes en ambulancia».

57. La cuestión es, entonces, discernir entre el servicio de ambulancia para cubrir una emergencia y el *simple* transporte de pacientes en ambulancia. De esa cuestión se ocupa la cuarta pregunta prejudicial, al inquirir si «el transporte de un paciente en un vehículo de socorro, asistido por un socorrista/auxiliar en transporte sanitario» —lo que califica como «transporte especial de enfermos»— puede reputarse como «transporte en ambulancia de pacientes», a los efectos del artículo 10, letra h), de la Directiva 2014/24.

58. La voluntad del legislador ha sido circunscribir la excepción (esto es, dispensar del régimen ordinario de la Directiva 2014/24) a los servicios de *emergencia*. (22) De manera simétrica, al aludir a «los servicios de transporte en ambulancia de pacientes» como una contraexcepción, los somete a los procedimientos de contratación pública (simplificados) cuando, con ellos, no se pretende cubrir una emergencia, sino solo facilitar el traslado de un paciente en ambulancia.

59. Con este enfoque, la Directiva 2014/24 no regirá para los servicios generales de ambulancia que, más allá de la mera función de transporte, ofrezcan una prestación médica o sanitaria adecuada para la debida asistencia de pacientes en situaciones de emergencia. En otras palabras, para proveer un servicio que ningún otro medio de transporte alternativo podría facilitar.

60. Tras disponer que la inaplicación de la Directiva 2014/24 no ha de extenderse a los «servicios de transporte de pacientes en ambulancia», el considerando vigésimo octavo se cuida de puntualizar que dichos servicios «deben estar sometidos al régimen especial establecido para los servicios sociales y otros servicios específicos (“régimen simplificado”)». Para hacer operativa la sujeción a ese régimen simplificado, el mismo considerando precisa que el transporte de pacientes en ambulancia no se engloba en el grupo correspondiente a «servicios de transporte por carretera», (23) sujeto al régimen general de la Directiva.

61. Así, coexisten:

- unos «servicio[s] de ambulancia» en general (acogidos al código 851430000-3), que se exceptúan de la disciplina de la Directiva 2014/24; y
- unos «servicios de transporte en ambulancia de pacientes», que se incluyen en un específico epígrafe de esa Directiva, el del régimen *simplificado*. (24) De no ser así, encontrarían acomodo, por su naturaleza, en el epígrafe «transporte por carretera».

62. En otras palabras, sustraído el «transporte» como elemento inherente al servicio de ambulancia, lo que queda en el CPV 85143000-3 (es decir, el servicio que se excluye de la aplicación de la Directiva 2014/24) es el que ostenta un carácter predominantemente sanitario. Ya la dispense un médico, un técnico sanitario o un socorrista, lo que importa, en mi opinión, es que se brinde la asistencia indispensable para que el transporte del paciente se realice de tal manera que con su traslado (urgente) a un centro sanitario se le garanticen, en el menor tiempo posible, los cuidados médicos necesarios para la preservación de su vida, de su salud o de su integridad. Esto es, para hacer frente a una *situación de emergencia*, pues, repito, la exclusión de la Directiva 2014/24 solo se refiere, de acuerdo con su considerando vigésimo octavo, a «servicios de emergencia».

63. Con arreglo a estas premisas pueden evaluarse las dos hipótesis singulares descritas por el tribunal de remisión.

64. La primera atañe al transporte con atención y asistencia urgente a pacientes víctimas de un accidente o suceso análogo («Notfallpatienten»), facilitado en un vehículo de socorro («Rettungswagen») «por un técnico en transporte y emergencias sanitarias/socorrista». No creo que haya excesivas dificultades para asignar a estos servicios el código CPV 85143000-3 (servicios de ambulancia) y proclamar, por lo tanto, que no se les aplica la Directiva 2014/24, siempre que corran a cargo de una organización o asociación sin ánimo de lucro.

65. La segunda hipótesis (cuarta pregunta prejudicial) concierne a la atención y la asistencia a pacientes, prestadas en un vehículo dedicado al transporte de enfermos («Krankentransportwagen») «por un socorrista/auxiliar de transporte sanitario». Se trata, pues, del «transporte de un paciente en una ambulancia», aun cuando esté *asistido* por aquellos profesionales. A mi juicio, no hay aquí, propiamente, emergencia: los pacientes pueden requerir de alguien que les acompañe en el vehículo para ser transportados, pero no necesitan de cuidados sanitarios de urgencia. (25) Se ha de aplicar, pues, la contraexcepción prevista en el artículo 10, letra h), *in fine*, de la Directiva 2014/24.

***Sobre la noción de organización sin ánimo de lucro en el contexto de la Directiva 2014/24 (preguntas prejudiciales segunda y tercera)***

66. Al igual que con la «prevención de riesgos», (26) al discernir qué son las «organizaciones o asociaciones sin ánimo de lucro» a las que apela el artículo 10, letra h), de la Directiva 2014/24 hay que operar con un concepto autónomo y uniforme para el conjunto de la Unión.

67. El Gobierno alemán sostiene que lo determinante no es tanto la noción de «organización o asociación sin ánimo de lucro», cuanto la «especial naturaleza» de esas entidades, cuya «preservación» sería el propósito de la Directiva 2014/24 al excluirlas de su aplicación (considerando vigésimo octavo).

68. Según ese Gobierno, para saber en qué consiste esa naturaleza particular es inexcusable atender al marco normativo y material del Estado en el que actúan esas organizaciones, pues los Estados miembros pueden apreciar mejor las que responden a aquel concepto. (27) Dos sentencias del Tribunal de Justicia corroborarían, en su opinión, que el respeto del derecho nacional es esencial para evaluar el carácter no lucrativo de una organización. (28)

69. Sin embargo, ninguna de las dos sentencias reconoció a los Estados miembros un margen de apreciación para acotar la definición de las organizaciones sin ánimo de lucro, sino solo «para decidir el nivel de protección de la salud pública y organizar su sistema de seguridad social» y afirmar, a partir de ese dato, «que el recurso a las asociaciones de voluntariado corresponde a la finalidad social del servicio de transporte sanitario y puede contribuir a controlar los costes ligados a ese servicio». (29)

70. En realidad, el concepto de «organización o asociación sin ánimo de lucro» es lo suficientemente preciso como para no ofrecer margen de apreciación alguno. Que una estructura organizativa se base en el voluntariado puede indicar su falta de ánimo de lucro, pero no forzosamente. Lo relevante, en lo que ahora importa, es que las entidades que prestan estos servicios carezcan efectivamente de ese ánimo. Basta, pues, con recurrir a la interpretación literal de los términos «[...] sin ánimo de lucro».

71. El tribunal de reenvío propone una definición que me parece razonable. (30) Se trataría de organizaciones que desarrollan una actividad con la que «no se persigue la obtención de ganancia alguna», sino que se ejerce «en beneficio de la comunidad sin obtener con ello beneficios económicos». (31)

72. En puridad, el «beneficio de la comunidad» y el «cumplimiento de funciones de interés general», por utilizar las palabras de la tercera pregunta prejudicial, son nociones redundantes: el considerando vigésimo octavo de la Directiva 2014/24 habla de organizaciones o asociaciones sin ánimo de lucro *que prestan servicios de emergencia*, esto es, que cumplen, de suyo, una finalidad de interés público general.

73. Lo determinante es, repito, que las organizaciones o asociaciones que brindan los servicios a los que aluden el considerando vigésimo octavo y el artículo 10, letra h), de la Directiva 2014/24 no

pretendan la obtención de un beneficio al ejercer esa actividad asistencial. (32)

74. No creo que, aparte de esa característica, esas organizaciones y asociaciones hayan de reunir, además, las condiciones establecidas en el artículo 77, apartado 2, de la Directiva 2014/24.

75. Según el apartado 1 de ese artículo, los poderes adjudicadores de los Estados miembros pueden *reservar* a ciertas organizaciones el derecho de participar en procedimientos de contratación exclusivamente en el supuesto de ciertos servicios sociales, culturales y de salud, (33) si satisfacen las condiciones que se enumeran en el apartado 2.

76. Ninguna de esas condiciones incluye la inexistencia de ánimo de lucro y, más bien, alguna se basa en el presupuesto contrario. Así sucede con el requisito relativo a la distribución de beneficios, a tenor del que se exige que las organizaciones del apartado 1 los repartan conforme a «consideraciones de participación». (34)

77. Entiendo, por tanto, que el rasgo distintivo de una organización o asociación sin ánimo de lucro es, justamente, que no persiga la obtención de beneficios y que, caso de obtenerlos circunstancialmente —esto es, sin haberlos buscado de propósito—, los destine al cumplimiento de su acción social. En este asunto, a la prestación de servicios sanitarios de emergencia.

78. La ley nacional establece que «[s]e considerarán organizaciones o asociaciones sin ánimo de lucro [a los efectos de la exclusión prevista en el artículo 10, letra h), de la Directiva 2014/24], en particular, las organizaciones asistenciales reconocidas con arreglo al derecho nacional o de los Länder como organizaciones de protección civil y defensa civil». (35)

79. Para el Gobierno alemán, ese precepto no instituye un *numerus clausus* de organizaciones a las que se aplica la excepción del artículo 10, letra h), de la Directiva 2014/24. El reconocimiento como «organizaciones asistenciales» no sería, pues, una condición imprescindible para que una entidad sin ánimo de lucro se acoja a dicha excepción. (36)

80. Sin embargo, lo que aquí importa no es tanto que la ley nacional no impida reconocer como entidades sin ánimo de lucro a las que se ajusten a la definición de «organización o asociación sin ánimo de lucro», en el sentido del artículo 10, letra h), de la Directiva 2014/24, (37) sino que atribuya esa cualidad a organizaciones que no se correspondan con este último concepto.

81. En efecto, según afirma el tribunal de reenvío, «el reconocimiento legal como organizaciones de protección civil y de defensa civil con arreglo al derecho nacional no depende necesariamente de si la organización actúa sin ánimo de lucro». (38)

82. Si así fuera, lo que corresponde determinar a la jurisdicción nacional, el reconocimiento, por el derecho interno, como organización asistencial no bastaría para entender que una organización o asociación carece de ánimo de lucro en el sentido del artículo 10, letra h), de la Directiva 2014/24. Esta última cualidad requiere acreditar que la organización o asociación que aspire a ella no persigue la obtención de beneficios y que, si los obtiene de manera circunstancial, los aplica al cumplimiento de su acción social.

## V. Conclusión

83. A tenor de lo expuesto, sugiero al Tribunal de Justicia responder al Oberlandesgericht Düsseldorf (Tribunal superior regional de lo civil y penal de Dusseldorf, Alemania) en los siguientes términos:

«El artículo 10, letra h), de la Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE, debe interpretarse en el sentido de que:

— El transporte urgente de pacientes en un vehículo de socorro, en el que la atención y la asistencia es prestada por un técnico en transporte y emergencias sanitarias/socorrista, debe calificarse

como un “servicio de ambulancia” (código CPV 85143000-3) cuya contratación pública puede no sujetarse a los procedimientos de la Directiva 2014/24, siempre que corra a cargo de una organización o asociación sin ánimo de lucro.

- Cuando el transporte de pacientes carece de urgencia y se realiza en un vehículo dedicado al transporte de enfermos por un socorrista/auxiliar de transporte sanitario, debe calificarse como un servicio de “transporte de un paciente en una ambulancia”, no comprendido en la excepción aplicable a los “servicios de ambulancia” en general.
- Son “organizaciones o asociaciones sin ánimo de lucro” las que no persiguen la obtención de beneficios y, en caso de obtenerlos de manera circunstancial, los destinan al cumplimiento de su acción social. No es suficiente para adquirir esa condición que se trate de organizaciones asistenciales reconocidas por el derecho interno.»

---

[1](#) Lengua original: español.

---

[2](#) Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE (DO 2014, L 94, p. 65).

---

[3](#) La versión española del precepto utiliza, incomprensiblemente, el adjetivo «laborales» para calificar unos «riesgos» que en ninguna otra versión lingüística se adjetivan en absoluto. En lo sucesivo, me referiré, por tanto, solo a la «prevención de riesgos».

---

[4](#) Ley contra las restricciones de la competencia (en lo sucesivo, «GWB»).

---

[5](#) Ley de servicios de socorro y de salvamento y transporte de enfermos por empresas de Renania del Norte-Westfalia (en lo sucesivo, «RettG NRW»).

---

[6](#) Ley de protección civil y defensa civil (en lo sucesivo, «ZSKG»), modificada por última vez por el artículo 2, punto 1, de la Ley de 29 de julio de 2009.

---

[7](#) Ley de protección contra incendios, prestación de asistencia y protección civil (en lo sucesivo, «BHKG»).

---

[8](#) De acuerdo con el auto de remisión (apartado 4), «[e]l objeto del proyecto de adquisición, dividido en dos lotes, consistía en la dotación de personal para diversas ambulancias de emergencia [...] y ambulancias dedicadas al transporte de pacientes [...] del municipio y la disposición de locales para los vehículos [...]. El proyecto se refería, en particular, a la intervención en situaciones de emergencia en ambulancias municipales, con el principal cometido de asistir y atender de urgencia a pacientes por técnicos en transporte y emergencias sanitarias con la ayuda de un socorrista, y la intervención en el transporte de enfermos con la principal misión de asistir y atender a pacientes por un socorrista con la ayuda de un auxiliar de transporte sanitario.»

---

[9](#) Apartado 14 del auto de reenvío.

---

[10](#) *Loc. ult. cit.*

---

11 Por todas, sentencia de 21 de diciembre de 2011, Ziolkowski y Szeja (C-424/10 y C-425/10, EU:C:2011:866), apartado 32.

---

12 La equivalencia terminológica del artículo 196 TFUE y del artículo 10, letra h), de la Directiva 2014/24 es, sin embargo, solo parcial, pues el primero menciona la «protección civil» («Katastrophenschutz», «protection civile») y la «prevención de riesgos» («Risikoprävention», «prévention des risques»), pero no la «defensa civil», como hace el segundo.

---

13 Bajo la rúbrica «Protección civil» del título XXIII de la III parte del TFUE, el artículo 196, apartado 1, define los servicios de protección civil como «los sistemas de prevención de las catástrofes naturales o de origen humano y de protección frente a ellas». La acción de fomento de la Unión en ese ámbito se cifra en el apoyo a las medidas de los Estados miembros «por lo que respecta a la prevención de riesgos, la preparación de las personas encargadas de la protección civil [...] y la intervención en caso de catástrofes» (artículo 196, apartado 1, letra a). *Prevención* de riesgos, *adiestramiento* del personal e *intervención* constituyen, así, la secuencia de una actividad material destinada a la gestión integral de catástrofes.

---

14 Apartado 14 del auto de remisión. Para el tribunal remitente, sería «[m]ás lógico [...] considerar que con el concepto de “protección de riesgos” se hace referencia a casos que no estén comprendidos en los conceptos de “defensa civil” y “protección civil” al no residir la causa de los daños en accidentes y desastres tecnológicos, catástrofes naturales, ni amenazas o situaciones de riesgo terrorista y militar con grave perjuicio para la vida humana».

---

15 Apartado 55 de su escrito de observaciones.

---

16 Así, el CPV 75251110-4 («Servicios de prevención de incendios») o el CPV 981131000-9 («Servicios relacionados con la seguridad nuclear»).

---

17 CPV 75252000-7.

---

18 Apartado 61 del escrito de observaciones de Falck Rettungsdienst.

---

19 Cursiva añadida.

---

20 Apartado 24 del escrito de observaciones del Gobierno alemán.

---

21 Apartado 14 del auto de remisión. Cursiva añadida. En el mismo sentido se ha manifestado la ciudad de Solingen en el apartado 31 de sus observaciones escritas.

---

22 Entiéndase bien, los servicios de emergencia *dispensados por organizaciones o asociaciones sin ánimo de lucro*.

---

23 Dicho grupo comprende un total de quince códigos, desde el 60100000-9 («Servicios de transporte por carretera») hasta el 60183000-4 («Alquiler de camiones con conductor»), entre los que se cuentan los «Servicios de taxi» (60120000-5), los «Servicios especiales de transportes de pasajeros por carretera» (60130000-8) y el «Transporte no regular de pasajeros» (60140000-1).

---

[24](#) La Directiva 2004/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de marzo de 2004, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, de suministro y de servicios (DO 2004, L 134, p. 114), modificada por el Reglamento (UE) n.º 1251/2011 de la Comisión, de 30 de noviembre de 2011 (DO 2011, L 319, p. 43), que es el antecedente inmediato de la Directiva 2014/24, distinguía también estas dos dimensiones del servicio de ambulancia. Según se recordaba en la sentencia del Tribunal de Justicia de 11 de diciembre de 2014, Azienda sanitaria locale n.º 5 «Spezzino» y otros (C-113/13, EU:C:2014:2440), apartados 33 y 34, la Directiva 2004/18 se aplicaba a los contratos públicos de servicios, que su artículo 1, apartado 2, letra d), definía como contratos públicos distintos de los contratos públicos de obras o de suministro cuyo objeto fuera la prestación de los servicios a los que se refería el anexo II de dicha Directiva, que se subdividía en dos partes (A y B). Los servicios de transporte sanitario de urgencia y de extrema urgencia se integraban en la categoría 2 del anexo I A, para los aspectos de transporte de esos servicios, y en la categoría 25 del anexo II B, para los aspectos médicos de dichos servicios.

---

Ahora bien, mientras que, según el artículo 22 de la Directiva 2004/18, los contratos que tuvieran por objeto al mismo tiempo servicios que apareciesen en esos dos anexos deberían adjudicarse conforme al procedimiento común (cuando el valor de los servicios que figuraran en el anexo II A fuera superior al de los servicios comprendidos en el anexo II B) o conforme a un procedimiento simplificado (en caso contrario), el considerando vigésimo octavo de la Directiva 2014/24 indica que «los contratos de prestación de servicios de ambulancia en general deben estar asimismo sometidos al régimen simplificado aunque el valor de los servicios de transporte de pacientes en ambulancia fuera superior al valor de otros servicios de ambulancia». Por lo que enseguida explicaré, esos «otros servicios de ambulancia» solo pueden ser los servicios de asistencia sanitaria prestados al margen de situaciones de emergencia.

---

[25](#) Sería el caso, por ejemplo, de pacientes transportados a un hospital para someterse a diálisis, a reconocimientos más o menos periódicos, a pruebas diagnósticas, a análisis clínicos o a otro tipo de controles médicos. En la vista hubo consenso en que estos traslados no podían acogerse a la contraexcepción. La ciudad de Solingen aseveró, además, que no se incluían en el contrato impugnado.

---

[26](#) *Vid. supra* punto 36.

---

[27](#) Apartado 45 del escrito de observaciones del Gobierno alemán.

---

[28](#) Sentencia de 11 de diciembre de 2014, Azienda sanitaria locale n.º 5 «Spezzino» y otros (C-113/13, EU:C:2014:2440), apartado 61; y sentencia de 28 de enero de 2016, CASTA y otros (C-50/14, EU:C:2016:56), apartado 64. Una y otra sentencia confirman que, desde la perspectiva del derecho primario de la Unión, no hay objeciones de validez que oponer a este género de adjudicaciones directas. En la parte dispositiva de la primera se lee que «los artículos 49 TFUE y 56 TFUE deben interpretarse en el sentido de que no se oponen a una normativa nacional que prevé que el suministro de los servicios de transporte sanitario de urgencia y de extrema urgencia debe confiarse, con carácter prioritario y mediante adjudicación directa, sin ningún tipo de publicidad, a los organismos de voluntariado con los que se haya celebrado un convenio, siempre que el marco jurídico y convencional en el que se desarrolla la actividad de esos organismos contribuya efectivamente a la finalidad social y a la consecución de los objetivos de solidaridad y de eficacia presupuestaria en los que descansa esa normativa». Este pronunciamiento se reitera, con muy ligeras variantes, en la segunda sentencia.

---

[29](#) Sentencia de 28 de enero de 2016, CASTA y otros (C-50/14, EU:C:2016:56), apartado 62.

---

[30](#) Juicio que, por lo declarado en la vista, comparte el Gobierno alemán.

---

[31](#) Apartado 15 del auto de remisión.

---

[32](#) Esas organizaciones o asociaciones podrían actuar a través de entes instrumentales que adopten, entre otras, la forma jurídica de sociedades de responsabilidad limitada, siempre que estas últimas carezcan, asimismo, de ánimo de lucro. El tribunal de reenvío deberá, eventualmente, verificar si así ocurría en este asunto.

---

[33](#) La relación que media entre el artículo 10, letra h), y el considerando vigésimo octavo de la Directiva 2014/24 se reproduce en el caso del artículo 77, apartado 1, y el considerando centésimo décimo octavo de la misma Directiva. Si el considerando vigésimo octavo se refiere a «organizaciones o asociaciones sin ánimo de lucro» como entidades cuyos servicios de emergencia quedan excluidos del ámbito de aplicación de la Directiva 2014/24 por obra del artículo 10, letra h), de esta última, el considerando centésimo décimo octavo menciona las «organizaciones que son propiedad de su personal o en las que el personal participe activamente en la dirección» y las «organizaciones existentes tales como cooperativas que participen en la prestación de [determinados] servicios [sanitarios, sociales y culturales] a los usuarios finales»; organizaciones estas que deben cumplir las condiciones señaladas en el artículo 77, apartado 2, de la Directiva 2014/24 para que los Estados miembros puedan reservarles el derecho de participación en procedimientos de adjudicación de algunos contratos públicos. No hay, por tanto, equivalencia entre las organizaciones del considerando vigésimo octavo y las del considerando centésimo décimo octavo. Como no la hay, consecuentemente, entre el artículo 10, letra h) (que excluye ciertas actividades de las primeras organizaciones del ámbito de aplicación de la Directiva 2014/24), y el artículo 77 (que permite que algunas actividades de las segundas sean objeto de una aplicación particular de dicha Directiva).

---

[34](#) Artículo 77, apartado 2, letra b), de la Directiva 2014/24. Realmente, esta disposición impone que «los beneficios se reinviertan con el fin de alcanzar el objetivo de la organización», pero no descarta su existencia ni, en concreto, impide que se distribuyan, aunque sea sobre la base de «consideraciones de participación».

---

[35](#) Artículo 107, apartado 1, punto 4, segunda parte, de la GWB.

---

[36](#) Apartado 40 del escrito de observaciones del Gobierno alemán. Durante la vista hubo un cierto debate sobre la existencia, *de facto*, de esa limitación numérica que, de suyo, la norma nacional (al emplear la expresión «en particular») no contiene.

---

[37](#) Así sucedería en el presente asunto, según defiende la ciudad de Solingen en los apartados 37 y 38 de sus observaciones escritas.

---

[38](#) Apartado 15 del auto de remisión.