



Recurso nº 1259/2025

Resolución nº 1552/2025

Sección 1ª

**RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL
DE RECURSOS CONTRACTUALES**

En Madrid, a 30 de octubre de 2025.

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por D. E. C. S. , en nombre y representación de SERVICIOS MÉDICOS SANITARIOS DEL SUR, S.A.U., (SEMESUR), contra los pliegos del procedimiento “*Contratación del servicio consistente en la gestión telefónica, asistencia y gestión de traslados sanitarios nacional e internacional de los usuarios autorizados de Mutua Universal*”, con expediente 029-2025-0153, convocado por MUTUA UNIVERSAL MUGENAT, MUTUA COLABORADORA DE LA SEGURIDAD SOCIAL Nº 10, el Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente Resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. Previa autorización de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social y Pensiones, mediante resolución de fecha de 3 de julio de 2025, MUTUA UNIVERSAL MUGENAT, MUTUA COLABORADORA DE LA SEGURIDAD SOCIAL Nº 10, aprobó la licitación para la contratación arriba identificada, por procedimiento abierto y con tramitación ordinaria, sin división de su objeto en lotes y con criterios de adjudicación sujetos a juicio de valor y evaluables de manera automática o mediante fórmulas.

El contrato de servicios, sujeto a regulación armonizada, tiene un valor estimado de 3.587.284,22 euros.

Las prestaciones objeto de contratación se clasifican en los CPV: 85140000 - Servicios varios de salud, 79342320 - Servicios de atención al cliente y 85143000 - Servicios de ambulancia.



En fechas de 20 y 21 de julio de 2025, es objeto de publicación en la Plataforma de Contratación del Sector Público (PLACSP) y en el Diario Oficial de la Unión Europea (DOUE), respectivamente, el anuncio de la licitación de referencia, junto con el pliego de condiciones particulares (PCP), el pliego de prescripciones técnicas (PPT) y demás documentos contractuales, fijándose como plazo máximo para la presentación de las ofertas desde el 18 de julio de 2025 a las 11:32 horas al 12 de septiembre de 2025 a las 14:00 horas.

Sin afectar al plazo de presentación de ofertas, en fecha de 4 de agosto de 2025, se publica en la PLACSP una rectificación de los pliegos.

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

Tercero. Con fecha de 8 de agosto de 2025, la empresa SERVICIOS MÉDICOS SANITARIOS DEL SUR, S.A.U., (SEMESUR), presenta en el registro electrónico general de la Administración General del Estado escrito de recurso especial en materia de contratación dirigido a este Tribunal frente a los pliegos de la licitación de referencia, instando su anulación para que se proceda a su corrección en los siguientes aspectos:

1ª.- Desajuste presupuestario e incongruencia entre los medios personales exigidos y el presupuesto de licitación.

En este punto, con relación a los apartados 7.2 del PPT y S del PCP se alega la infracción del artículo 100.2 de la LCSP que exige que el presupuesto base de licitación indique, de forma desglosada y con desagregación de género y categoría profesional, los costes salariales estimados a partir del convenio laboral de referencia. Sin embargo, se aduce que el órgano de contratación se ha limitado a citar un presupuesto donde si bien se habla de



personal especializado no se indica el desglose por categoría profesional ni el convenio laboral de referencia.

Se argumenta en esta línea que:

“Inicialmente, el presupuesto base de licitación indica que del TOTAL CONCEPTOS, el importe de Honorarios de gestión de servicios asciende a 416.927.68€. Si multiplicamos del ANEXO IV Oferta Económica la columna de Nº de servicios/año por el precio máximo, la cantidad coincide con los Honorarios de gestión de servicios, siendo 416.927.68€. Si nos fijamos en la primera tabla a este importe hay que sumar los Conceptos refacturables (por valor de 437.187,61€) o suplidos (conceptos que son realizados por un proveedor tercero y, estos posteriormente se refacturan con el mismo importe a la Mutua, para que ésta los abone), que corresponden a ambulancias, taxis, gastos de hospitales, etc., que el adjudicatario abone para la gestión de los diversos servicios que constituyen el objeto del contrato. Según recoge el propio PCAP en el epígrafe de “Subcontratación. No se permite la subcontratación del contrato. A excepción de los servicios que se indican a continuación: - Refacturación de gastos derivados de los servicios de transporte. - Gestión y asistencia sanitaria en el extranjero. - Otros gastos derivados de servicios de prestación. Este expediente autoriza la subcontratación sólo para la refacturación de los gastos derivados de los servicios de transporte, gestión y asistencia sanitaria en el extranjero y otros gastos derivados de servicios de prestación” (...)

Esto implica que los conceptos refacturables constituyen un coste aparte que nada tiene que ver con los Honorarios de gestión de los servicios descritos en el PPT, que es el servicio que el adjudicatario prestaría y por el cual se le remuneraría, según la tabla de costes unitarios que recoge el ANEXO IV. Pues bien, continúa el PCAP con el desglose del presupuesto base de licitación. Sin embargo, en este cuadro la cuantificación es totalmente distinta. Solo los costes directos correspondientes al personal especializado y al material ascienden a 683.292,24€. Evidentemente, es imposible que cualquier licitador pueda cubrir los costes del servicio cuando solo respecto a los costes directos existe un desajuste de -266.364,56€, (sin tener en cuenta los costes indirectos, ni mucho menos el beneficio industrial), frente a los 416.927.68€ que se presupuestan para el abono de los Honorarios de Gestión de Servicios.



Si tomamos la oferta económica del ANEXO IV y multiplicamos cada uno de los precios unitarios por el número de servicios estimados, obtenemos un total de 416.927,68€. Según el desglose del PCAP este coste es insuficiente pues no incluye ni los costes directos de material, los costes indirectos y tampoco el beneficio industrial”.

Junto a lo anterior, en esta alegación se cuestiona, asimismo:

- Primero, la exigencia de exclusividad de determinado personal por falta de claridad y equilibrio económico al no permitir compatibilizar el servicio con otras mutuas o servicios análogos.

Se señala, en esta línea, que el presupuesto es deficitario en 85.294,78 euros para poder cumplir con las exigencias del personal mínimo exigible para cubrir el servicio. Si a este se añade el coste del psicólogo, el déficit aumentaría hasta alcanzar la cifra de 129.266,58 euros. Y a ello hay que añadir la totalidad del coste de salario de cualquier sanitario que se oferte según el apartado S del PCP relativo a los criterios de adjudicación evaluables de forma automática: *“Profesionales sanitarios (médicos y personal de enfermería) extras destinados a la prestación del servicio de forma exclusiva. (10 puntos)”*. Para alcanzar la máxima puntuación en este criterio, se deben ofertar dos médicos y dos enfermeros, cubriendo las 24 horas del día. Lo que a efectos de personal requiere de al menos tres médicos y tres enfermeros en exclusividad. Esto tendría un coste total de 620.652,50 euros, cantidad que debe sumarse al déficit ya existente de 129.266,58 euros.

Este déficit, a su juicio, contraviene el principio de equilibrio económico consagrado en el artículo 102.3 de la LCSP, pues no se ha contemplado presupuestariamente la armonía entre las prestaciones del contratista y la retribución que percibe por ellas.

- Segundo, se aduce la falta de consideración presupuestaria del plan de apoyo psicológico, debido a la falta de desglose, se considera que no es posible



esclarecer cómo se va a remunerar este servicio, que se contempla como criterio de adjudicación objetivo con hasta cuatro puntos.

2ª.- Obligación de adscripción del personal en el momento de la oferta, en vez de en el momento de la adjudicación.

Se alega que es desproporcionado exigir que se tenga al personal contratado en el momento de la oferta, cuando aún no se es adjudicatario, lo que resulta de la exigencia de prever como forma de acreditación el contrato laboral de los perfiles requeridos, debiendo, contrariamente, acudir a los mecanismos de adscripción de medios a que se refiere el art. 76.2 de la LCSP.

3ª.- Requisitos técnicos desproporcionados

- A este respecto, se considera desproporcionado prever como criterio de adjudicación objetivo con hasta cuatro puntos, un “Certificado de calidad vigente Joint Commission - Telehealth Certification” dado el número reducido de empresas que disponen de este certificado y porque ya se requieren otras normas unificadas que regulan la tele consulta y tele salud, como son la UNE 179011:2023 y la ISO 13131:2021, lo que se aprecia que puede suponer una barrera para que empresas se presenten a la licitación.
- Por otro lado, los requisitos de los recursos humanos que deben formar el equipo previstos en el apartado 7.2 del PPT, según el que se debe disponer de experiencia en un servicio de urgencias y se cita el SEM (CatSalut). Sobre esta exigencia se solicita aclaración para no discriminar empresas y trabajadores de lugares del territorio nacional diferentes a Cataluña. Además, en este apartado 7.2 del PPT se establecen los requisitos de “coordinador”, que se limitan a las titulaciones de “- Certificado de Medicina de Urgencias y emergencias (CME), emitido por la Sociedad Española de Medicina de Urgencias y Emergencias” y el “Master en medicina de urgencias y emergencias - Título de experto universitario en emergencias sanitarias”, por lo que se entiende que se podrían



tener en cuenta otros medios de acreditación como la experiencia u otros conocimientos y capacidades de los recursos personales.

En especial, sobre este último se pone de manifiesto que la formación y requisitos de los médicos de urgencias y emergencias es una cuestión controvertida que ni siquiera los servicios públicos de salud logran aclarar. Como se puede constatar en la NOTA INFORMATIVA DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE ORDENACIÓN PROFESIONAL SOBRE EL ACCESO EXTRAORDINARIO AL TÍTULO DE ESPECIALISTA DE MEDICINA DE URGENCIAS Y EMERGENCIAS de 20 de mayo de 2025, que se aporta como Documento nº 5, la Dirección General de Ordenación Profesional sobre el título de especialista de medicina de urgencias y emergencias (...) *“se encuentra a la espera para la toma de actuaciones, dado que precisa conocer el fallo de los recursos contencioso-administrativos interpuestos”*. El Real Decreto 610/2024, de 2 de julio, por el que se establece el título de Médica/o Especialista en Medicina de Urgencias y Emergencias y se actualizan diversos aspectos en la formación del título de Médica/o Especialista en Medicina Familiar y Comunitaria, estableció hace apenas un año esta especialidad de Medicina de Urgencias y Emergencias, sin embargo, los requisitos de esta especialidad están aún siendo cuestionadas en los Tribunales.

4ª.- Valoración de criterios sujetos a juicio de valor sin detallar:

Se solicita que se corrija la duda sobre si la puntuación que se puede otorgar es de 4 o 5 puntos al criterio subjetivo “Disponibilidad de RRHH que puedan realizar gestiones de seguimiento de forma presencial en diversas capitales a nivel nacional”, así como la forma de acreditación en la medida en que se precisa indicación del número de profesionales. En concreto, se sostiene que este criterio debe reasignarse en “valorables por fórmulas” o bien aclarar los criterios cualitativos o técnicos que se utilizarán para puntuar.

En general, se considera que no se ha realizado una descripción de la valoración de los criterios subjetivos y que hay falta de concreción para la asignación de puntos.



5ª.- Ausencia de indicación sobre la obligación de subrogar personal al no haberse incorporado Anexo al respecto.

6ª.- Retraso sustancial en la publicación de la oferta económica

En este punto se alega que es de suma importancia que se tenga en cuenta, a efectos de permitir la correcta presentación de ofertas, que la publicación a las 09:02 horas en el 21 de julio de 2025 de la presente licitación ha sido incompleta por cuanto el Anexo IV correspondiente a la “Oferta Económica” no ha sido publicado hasta el 4 de agosto de 2025, tras la solicitud al efecto realizada por la recurrente al órgano de contratación, con el consecuente recorte en el tiempo de preparación de la propuesta por parte de cualquier solicitante.

Finalmente, se solicita en el escrito de interposición del recurso la adopción de medida cautelar, de conformidad con lo establecido en los artículos 49 y 56 de la LCSP, consistente en suspender el procedimiento de contratación.

Cuarto. Previo requerimiento y traslado del recurso de la Secretaría de este Tribunal al órgano de contratación, de acuerdo con lo establecido en el artículo 56.2 de la LCSP, se recibió el expediente administrativo y el correspondiente informe de aquel, de fecha de 14 de agosto de 2025, en el que se interesa la desestimación del recurso en cuanto al fondo y la denegación de la medida cautelar de suspensión.

Quinto. La Secretaria General del Tribunal acordó, el 5 de septiembre de 2025, por delegación del mismo, la concesión de la medida cautelar consistente en suspender el procedimiento de contratación, sin que esta afecte al plazo de presentación de ofertas, de conformidad con lo establecido en los artículos 49 y 56 de la LCSP, de forma que según lo establecido en el artículo 57.3 del mismo cuerpo legal, será la resolución del recurso la que acuerde el levantamiento de la medida adoptada.

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



FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. La competencia para el conocimiento y la resolución del recurso corresponde a este Tribunal, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 47.1 en relación con el artículo 45 de la LCSP.

En este sentido, a los efectos de la LCSP, se considera que las mutuas colaboradoras de la Seguridad Social forman parte del sector público estatal y son poderes adjudicadores, de conformidad con lo establecido en los artículos 3.1 f) y 3.3 c).

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

Tercero. Los pliegos recurridos fueron publicados en la PLACSP en fecha de 21 de julio de 2025, habiéndose presentado el recurso en forma el día 8 de agosto de 2025. Atendido lo anterior, el recurso se ha presentado en el plazo de quince días hábiles establecido en el artículo 50. 1 b) de la LCSP.

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

Por lo que respecta a la legitimación para la impugnación de los pliegos, tal y como se recoge en la Resolución nº 649/2024, de 22 de mayo -en el mismo sentido la nº 696/2024, de 30 de mayo-,

“Sobre esta cuestión nos hemos pronunciado reiteradamente, entre otras, en nuestra Resolución nº 230/2024 y en las que en ella se citan (resoluciones nº 1229/2023 y nº 1506/2023), –acogiendo la doctrina sentada por la sentencia de 26 de enero de 2022 del TGUE, Sala novena ampliada, en el asunto Leonardo SpA contra Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas–, y en la que hemos señalado que:



“Siendo ello así y dado que en modo alguno el recurrente justifica mínimamente que las cláusulas que impugna le hayan impedido presentar oferta en condiciones de igualdad, este Tribunal considera que carece de legitimación para interponer el recurso, al no reunir los requisitos exigidos por el artículo 48 de la LCSP, tal y como se ha interpretado, entre otras, en nuestra Resolución nº 843/2023 y las que en ella se citan.

En efecto, en nuestra Resolución nº 843/2023 se señalaba: «Sobre la legitimación para la impugnación de pliegos, distinguiendo que se presente o no proposición, hemos indicado, entre otras, en la resolución nº 3/2023, de 13 de enero de 2023, cuanto sigue: “Tal como hemos expuesto en nuestra Resolución nº 1512/2022, de 1 de diciembre (Recurso nº 1451/2022) la doctrina de este Tribunal en relación con la legitimación activa de los recurrentes que no han presentado oferta en el procedimiento de contratación puede resumirse en dos consideraciones: “para recurrir los pliegos de una licitación, el empresario debe – como regla general con arreglo al artículo 50.1.b) de la LCSP– haber presentado proposición, pues sólo en este caso adquiere la expectativa de resultar adjudicatario del contrato que conforma el interés fundante de su legitimación; sin perjuicio de lo anterior, es preciso reconocer –excepcionalmente– tal legitimación al empresario que no haya concurrido a la licitación como consecuencia de condiciones discriminatorias incluidas en los pliegos que la rigen de cara a su admisión en ella, condiciones que son precisamente las que combata en su recurso.”

Según ha certificado el órgano de contratación a petición de este Tribunal en fecha de 12 de septiembre de 2025, consta acreditado que la mercantil recurrente ha presentado su oferta en plazo a la licitación con posterioridad a la interposición del recurso, por lo que, de acuerdo con la doctrina anteriormente expuesta, procede reconocer su legitimación conforme a lo establecido en el párrafo primero del art. 48 de la LCSP.

Quinto. Sobre el fondo de las cuestionadas suscitadas, en base al análisis detallado de los pliegos rectores de esta licitación, junto con la memoria justificativa ex. artículo 116.4 de la LCSP que obra en el expediente administrativo, cabe señalar lo siguiente.

Respecto a la primera alegación consistente en el posible desajuste presupuestario e incongruencia entre los medios personales exigidos y el presupuesto de licitación:

En el informe al recurso, el órgano de contratación se opone a esta alegación realizada por la parte recurrente en la forma siguiente y que este Tribunal comparte:

“Se pone de manifiesto que, de la lectura conjunta de los artículos 100.2 y primer párrafo del 101.2 de la LCSP, es posible entender que el nivel de desglose del presupuesto base de licitación y, por ende, de valor estimado del contrato sería el de costes directos, costes indirectos y beneficio industrial. Dicho desglose coincide con el determinado en el apartado “Desglose presupuesto base de licitación”, pág.3. Por tanto, el pliego incluye el desglose que exige la LCSP.

Por otro lado, el Anexo IV “Oferta económica” del PCP determina el precio de licitación de forma unitaria, por cada tipo de prestación, ya que se trata de un servicio cuya prestación se realizará en función de las necesidades del órgano de contratación.

El artículo 100 de la LCSP establece que el presupuesto base de licitación debe ajustarse a los precios de mercado. Por su parte, el artículo 102.4 permite que dicho precio se determine en términos unitarios, ya sea en función de los distintos componentes de la prestación, de las prestaciones parciales que integran el objeto del contrato, o de las unidades que se entreguen o ejecuten.

En este contexto, resulta plenamente válido que el presupuesto se configure y desglose por unidades de precio de mercado, sin necesidad de detallar los costes directos, indirectos u otros gastos eventuales. Esta desagregación no es exigible cuando el órgano de contratación estructura la licitación en forma de unidades a precio unitario, y no en función de los costes de prestación.

Esta afirmación encuentra respaldo en el artículo 309 de la LCSP, que contempla distintos sistemas para la determinación del precio contractual, entre ellos el sistema de precio unitario, basado en unidades de ejecución.

Cuando el órgano de contratación opta por este sistema, el presupuesto base de licitación puede configurarse mediante precios unitarios, sin que sea necesario desglosar los costes directos, indirectos o los gastos generales de estructura. Esta descomposición detallada

solo resulta exigible cuando el precio a pagar se estime en relación con los diversos componentes de la prestación.

Por tanto, en los contratos en los que el precio se determina por unidades de ejecución, como ocurre en el presente expediente, el desglose por unidades de precio cumple con lo dispuesto en la LCSP y garantiza la adecuación del presupuesto a los precios de mercado.

Destacamos nuevamente el artículo 100.2 LCSP que refiere:

“en los contratos en que el coste de los salarios de las personas empleadas para su ejecución forme parte del precio total del contrato, el presupuesto base de licitación indicará de forma desglosada y con desagregación de género y categoría profesional los costes salariales estimados a partir del convenio laboral de referencia”.

La especificación que contiene la norma, que es que el coste de los salarios de las personas empleadas en la ejecución del contrato forme parte del precio total del contrato, implica no solo que sea un coste sino que sea precio, es decir, que forme parte del precio como un elemento de él, es decir, integre precio porque éste se fije por unidades de trabajo y tiempo, tales como precio por trabajador/día o mes o años o por horas o por bolsas adicionales de horas, o por trabajos extraordinarios, o por días laborable o por días festivos. En este caso, no se fija un precio por unidad de trabajo y tiempo.

En apoyo de lo señalado, se invoca la resolución de este Tribunal nº 13/2024, de 11 de enero:

“Aplicando dicha doctrina al supuesto que nos ocupa resulta que, encontrándonos ante la licitación de un servicio de ayuda a domicilio, cuyo precio se determina por importes unitarios (precio/hora) y no se trata de un contrato en que el coste de los salarios de las personas empleadas para su ejecución formen parte del precio total del contrato, en la interpretación que ha dado este Tribunal al artículo 100.2 LCSP, la obligación de desglose pormenorizados y detallados de costes (incluidos los laborales) prevista en el citado artículo, no resulta aplicable el que la LCSP exige rigurosamente para ese tipo de contratos.

(...)



Por tanto y a diferencia de lo que afirma la recurrente, conforme a la doctrina expuesta y atendiendo al objeto del contrato en el que los salarios de las personas empleadas para su ejecución no forman parte del precio del contrato, el órgano de contratación al tramitar el expediente de contratación no viene obligado a efectuar el desglose y justificación de costes directos e indirectos y otros como los generales de estructura, beneficio industrial y los costes laborales”.

Asimismo, se destaca que el licitador realiza una comparativa libre entre el presupuesto base de licitación y el desglose del presupuesto base de licitación, realizando sus propias conclusiones respecto a una “incongruencia” existente entre ambos. Concluye que el importe correspondiente a Honorarios de gestión de servicios de 416.927.68 euros determinados en el Anexo IV “Oferta económica” correspondería a la totalidad de los costes del desglose presupuestario, es decir, a 854.115,29 euros.

Esta conclusión es errónea ya que, dentro de los costes directos, indirectos y beneficio industrial queda incluido el importe correspondiente a conceptos refacturables. En el desglose de costes quedan incluido la totalidad de costes que representa la prestación y gestión del servicio. No se puede realizar una comparación directa entre el Anexo IV “Oferta económica” con el desglose de costes.

Tampoco es certera la justificación con respecto a la subcontratación, ya que el desglose de costes no detalla el % aplicado a dicha subcontratación.

El licitador insiste en la falta de desglose de los costes presupuestarios, cuando, según la LCSP no se exige, tal y como él considera.

- *En relación con la exigencia de exclusividad de personal, se pone de manifiesto que:*

De lo establecido en el apartado 7.2. del PPT “Recursos humanos”-condiciones necesarias-, resulta adecuada la prestación de los servicios mediante cuatro recursos humanos, exigiendo únicamente parte de los mismos de forma exclusiva, concretamente dos recursos humanos. Por ello, es totalmente compatible con la prestación de otros



clientes con servicios de análoga naturaleza. Los recursos humanos no son exclusivamente repercutibles a la Mutua convocante de la presente licitación.

El licitador refiere que no puede evaluar si el presupuesto citado contempla el pago de la exclusividad. Hay que constatar que dicho servicio se lleva prestando desde hace años de la misma forma, y que ya ha sido licitado con anterioridad con la determinación de los mismos criterios. Los adjudicatarios anteriores y el actual han podido realizar el servicio de forma óptima, sin ningún problema con respecto a la exigencia de disponer una parte de los recursos humanos en exclusiva, además de haber podido realizar las ofertas económicas oportunas en los anteriores procesos de licitación.

Se quiere poner de manifiesto que, en caso de que el licitador hubiera tenido dificultades técnicas o limitaciones para elaborar un estudio de costes ajustado a la prestación del servicio para Mutua Universal, habría podido plantear las consultas pertinentes al órgano de contratación, el cual las habría atendido con la debida diligencia y claridad.

Por otro lado, el licitador refiere la falta de equilibrio económico entre la exigencia de los recursos humanos y la remuneración económica de los mismos según el Estatuto de los Trabajadores y en Convenios Colectivos del sector sanitario. No obstante, no especifica dicho desequilibrio con la aportación de información con respecto a dicha remuneración económica.

Posteriormente, el licitador presentó un estudio económico propio en el que desglosa los costes de personal y concluye que el presupuesto resulta deficitario para cumplir con las exigencias mínimas de personal previstas para la ejecución del servicio. No obstante, dicha conclusión constituye una valoración subjetiva realizada por el propio licitador, basada en parámetros económicos internos y en los precios que considera adecuados para su estructura empresarial.

En este sentido, si el presupuesto estimado no se ajusta a sus costes operativos, el licitador dispone de la facultad de no presentar oferta, sin que ello implique necesariamente que el presupuesto fijado por el órgano de contratación sea insuficiente o contrario a la normativa vigente.



- *Por otro lado, a estos costes añade el coste de psicólogo, siendo un recurso humano no exigido como tal, sino un recurso humano para prestar un servicio opcional. Por tanto, la oferta sobre dicho criterio es libre por parte del licitador. La determinación presupuestaria de la licitación no conlleva al estudio de los costes de un personal extra ofertado de forma libre por parte de un licitador, que pretender diferenciarse frente a otros licitadores en su oferta en relación con recursos humanos disponibles.*

Además, en este criterio no se determina el volumen de activaciones psicológicas necesarias, por lo que no puede asumir que va a necesitar la totalidad de un recurso humano para la prestación de dicho servicio.

Ello resulta de lo establecido en dicho criterio recogido en el apartado S. CRITERIOS DE ADJUDICACIÓN EVALUABLES DE FORMA AUTOMÁTICA del PCP, pág. 16: Plan de activación de apoyo psicológico. (4 puntos)

Se valorará que el licitador disponga de un plan de activación de apoyo psicológico para aquellos accidentes que se considere necesario dicho servicio según su gravedad, de forma, que permita a las víctimas una mejor recuperación del equilibrio emocional y de las posibles lesiones psíquicas.

Este criterio pretende aportar un apoyo psicológico a accidentados que, por su gravedad, necesiten un refuerzo emocional. Cómo se puede pensar, sin tener datos de volúmenes, de la totalidad de accidentes laborales, un escasísimo volumen de estos necesita de apoyo psicológico. Además, dicho servicio no está recogido dentro del importe Honorarios de gestión de servicios de 416.927,68, tal y como queda reflejado en el Anexo IV “Oferta económica”.

Por último, el licitador vuelve a realizar un juicio de valor presupuestando unos costes del personal extra referidos para el criterio Profesionales sanitarios (médicos y personal de enfermería) extras destinados a la prestación del servicio de forma exclusiva. Tal y como establece dicho criterio en el apartado S. CRITERIOS DE ADJUDICACIÓN EVALUABLES DE FORMA AUTOMÁTICA, pág. 18, se valorará que el licitador disponga de un número extra de profesionales sanitarios (médicos y personal de enfermería) destinados a la

gestión del servicio de forma exclusiva para Mutua Universal y que estén ubicados en el centro de prestación, superando los mínimos exigidos en el apartado 7.2 del PPT. Se tendrá en cuenta que para considerar un profesional extra deberá estar de forma presencial 38 horas semanales.

Dichos costes de recursos humanos suponen la aportación de recursos extras ofertados de forma opcional. Por tanto, la oferta sobre dicho criterio es libre por parte del licitador. La determinación presupuestaria de la licitación no conlleva al estudio de los costes de un personal extra ofertado de forma libre por parte de un licitador, que pretender diferenciarse frente a otros licitadores en su oferta con relación a recursos humanos disponibles.

Para concluir, debe destacarse que el presente procedimiento de contratación tiene por objeto el servicio consistente en la gestión telefónica, asistencia y gestión de traslados sanitarios nacional e internacional de los usuarios autorizados de Mutua Universal. Se trata de una prestación esencial y crítica, directamente vinculado a la atención y protección de los trabajadores asegurados, en cumplimiento de las funciones atribuidas a las mutuas colaboradoras con la Seguridad Social.

Se trata de un servicio que requiere la disponibilidad de los recursos humanos, dada la necesidad de garantizar una respuesta inmediata y continuada a las demandas asistenciales de los pacientes. En concreto, el servicio incluye: la atención telefónica 24 horas a los asegurados, y la cobertura sanitaria en el extranjero, en aquellos territorios donde Mutua Universal no dispone de medios propios, lo que exige una capacidad operativa inmediata y una red de profesionales disponible desde el inicio.

Esta configuración del servicio responde a una necesidad asistencial real y urgente, derivada de la casuística de accidentes laborales y situaciones médicas que requieren intervención rápida, incluso fuera del horario habitual o del territorio nacional. Por tanto, la licitación se ha diseñado para garantizar que el adjudicatario disponga de los medios humanos y técnicos necesarios desde el primer día, en aras de proteger el interés general y asegurar la continuidad del servicio.

En consecuencia, cualquier valoración o criterio incluido en los pliegos debe interpretarse en este contexto, siendo plenamente conforme con los principios de proporcionalidad, eficiencia y adecuación al objeto del contrato.

- *Por lo que se refiere a la falta de consideración presupuestaria del plan de apoyo psicológico en el Anexo IV “Oferta Económica”, se aclara que dicho servicio no forma parte de los servicios obligatorios a prestar por parte del licitador. Es un servicio adicional, que es valorado como servicio extra, dentro de los criterios técnicos evaluables de forma automática. Dicho servicio está relacionado con el objeto del contrato, ya que es un apoyo psicológico para los accidentes de gravedad, que son gestionados por el proveedor que presta la atención telefónica y asistencia de traslados sanitarios nacional e internacional”.*

En efecto, a la vista de los apartados D y E del Cuadro de Características del Contrato, incluido como Anexo I en el PCP, se considera que el presupuesto base de licitación y el valor estimado del contratos resultan conformes al régimen previsto en los artículos 100 a 102 de la LCSP, debiendo tenerse en cuenta asimismo que resulta de aplicación en este caso la Disposición adicional trigésima tercera de la LCSP relativa a los contratos de suministros y servicios en función de las necesidades, según la que:

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

En el caso de que, dentro de la vigencia del contrato, las necesidades reales fuesen superiores a las estimadas inicialmente, deberá tramitarse la correspondiente modificación. A tales efectos, habrá de preverse en la documentación que rija la licitación la posibilidad de que pueda modificarse el contrato como consecuencia de tal circunstancia, en los términos previstos en el artículo 204 de esta Ley. La citada modificación deberá tramitarse



antes de que se agote el presupuesto máximo inicialmente aprobado, reservándose a tal fin el crédito necesario para cubrir el importe máximo de las nuevas necesidades”.

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

“Alteraciones objetivas y debidamente justificadas, de los parámetros utilizados para el cálculo de número de unidades estimadas de servicios que ha servido de base para determinar el presupuesto base de licitación tales como: variaciones en el nº de accidentes, variaciones en el nº de trabajadores protegidos, variación del índice de gravedad de los accidentes, modificación del mapa sanitario (ajustes en la cobertura del servicio)”.

Por ello se considera que este primer motivo de recurso no puede prosperar.

Sexto. En cuanto a la alegación referida a la obligación de adscripción del personal en el momento de la oferta, en vez de en el de la adjudicación, debe asimismo rechazarse porque, como se pone de manifiesto por el órgano de contratación en el informe al recurso, no se está solicitando una adscripción de medios, tal y como queda claramente establecido en el apartado J. *ADSCRIPCIÓN DE MEDIOS PERSONALES Y/O MATERIALES*, pág.8 del PCP.

En el apartado Solvencia técnica y profesional, apartado I. *CLASIFICACIÓN EMPRESARIAL; HABILITACIÓN EMPRESARIAL; SOLVENCIA ECONÓMICA Y FINANCIERA; Y SOLVENCIA TÉCNICA Y PROFESIONAL*, pág. 8 del PCP, se detallan los medios para la solvencia económica y financiera exigida. Ello debe ponerse en relación con el apartado 7.2. del PPT “Recursos humanos”-condiciones necesarias-. Por tanto, los recursos humanos exigidos forman parte de la solvencia técnica de esta licitación, de ahí que, en sus ofertas, los licitadores deban aportar el Sobre Documentación acreditativa del cumplimiento de los requisitos previos, tal y como se recoge en el apartado M. *CONFIGURACIÓN DE LAS OFERTAS*, pág.10 del PCP, y en el apartado *CONTENIDO DEL SOBRE DOCUMENTACIÓN ACREDITATIVA DEL CUMPLIMIENTO DE LOS REQUISITOS PREVIOS*, pág.10 del PCAP, entre otros, el DEUC. Por ello, en el momento de la oferta, el licitador debe aportar el DEUC como documento para definir su solvencia

de la licitación. No se solicitan los contratos laborales del personal exigido de forma obligatoria, fijándose en el apartado T. DOCUMENTACIÓN A PRESENTAR POR EL LICITADOR PROPUESTO COMO ADJUDICATARIO, pág. 20 del PCAP, lo que se solicita a estos efectos.

Como añade el órgano de contratación, esta licitación pretender dar cobertura a un servicio esencial y crítico para la Mutua. Es un servicio que necesita tener la disponibilidad de los recursos humanos desde el primer día, siendo crucial la respuesta inmediata a las necesidades de los pacientes. Por un lado, es un servicio telefónico 24h de atención a los asegurados para cualquier información necesaria de tipo administrativo, pero también de apoyo asistencial, y cobertura en el extranjero donde Mutua Universal no dispone de medios propios.

El licitador refiere que dicha exigencia limita la concurrencia a la licitación, sin embargo, el tipo de licitador que puede presentarse a esta licitación ya debe haber realizado previamente este tipo de servicios, y, por tanto, debe tener una experiencia en la gestión y prestación de estos servicios esenciales, tal y como postula también la parte recurrente. Por tanto, esta licitación va orientada a proveedores que ya tienen una estructura y medios humanos y técnicos para realizar estos servicios.

Tal y como se indica en el mismo apartado T. DOCUMENTACIÓN A PRESENTAR POR EL LICITADOR PROPUESTO COMO ADJUDICATARIO, pág. 20 del PCAP, se solicita que la empresa adjudicataria deberá acreditar una experiencia mínima de tres años respecto a la actividad objeto del contrato.

Se considera justificado en atención a las necesidades a satisfacer con la contratación analizada, dado que Mutua Universal tiene la responsabilidad de garantizar la cobertura efectiva de todas las prestaciones incluidas en esta contratación, y teniendo en cuenta que los servicios de gestión telefónica administrativas y sanitarias, los traslados a centros sanitarios, interhospitalarios, el seguimiento de pacientes en centros hospitalarios y la gestión de los accidentes en el extranjero, así como la repatriación en los casos necesarios, son esenciales para el restablecimiento de las condiciones de salud de los pacientes, y por ella es necesario acudir a un proveedor con amplio bagaje en este tipo de servicios.

La naturaleza del servicio exige una exhaustiva coordinación entre todas las partes que ejecutan el servicio y Mutua Universal, por lo que es fundamental tener un interlocutor experimentado que permita una gestión óptima y por tanto coordinar tanto las llamadas como la puesta a disposición de los medios necesarios para la asistencia y/o traslados necesarios desde el primer día.

Por último, hay que mencionar que, conforme al artículo 76 LCSP, la adscripción de medios puede exigirse como compromiso adicional a la solvencia técnica, siempre que se justifique su necesidad para la correcta ejecución del contrato. No obstante, dicha exigencia no es obligatoria, sino facultativa, y debe estar motivada en función de las características del contrato. En el presente expediente, el órgano de contratación ha considerado que la acreditación de solvencia técnica por parte de los licitadores es suficiente para garantizar la correcta ejecución del servicio.

Estos elementos permiten verificar la capacidad técnica del contratista – como requisito de solvencia técnica y profesional en esta contratación-, sin que se exija, en cambio, un compromiso adicional de adscripción de medios, lo que además favorece la concurrencia y evita restricciones innecesarias que podrían limitar la participación de operadores económicos.

Asimismo, el órgano de contratación, en ejercicio de su discrecionalidad técnica, ha valorado que la naturaleza del contrato no requiere una concreción técnica que haga imprescindible tal adscripción de medios personales o materiales.

Por todo lo anterior, se considera que la no exigencia de adscripción de medios en los pliegos es conforme a derecho, proporcionada y ajustada a las características del contrato, y no vulnera los principios de igualdad y libre concurrencia.

Se descarta así este segundo motivo de recurso.

Séptimo. En relación a la alegación tercera, que adolece en su formulación de cierta imprecisión conceptual, la parte recurrente cuestiona genéricamente lo que considera una exigencia de “requisitos técnicos” que se aprecian desproporcionados. Se alega al respecto:

- Sobre la acreditación de calidad del servicio mediante organismo oficial

La recurrente argumenta que el criterio “Acreditación de calidad del servicio mediante organismo oficial” definido en el apartado S. CRITERIOS DE ADJUDICACIÓN EVALUABLES DE FORMA AUTOMÁTICA, pág. 19 del PCAP, es desproporcionado y limita la competencia. Por otro lado, advierte que dicho criterio supone una barrera para que otros posibles licitadores puedan optar a presentación a esta licitación. En este caso, la recurrente refiere que se otorga puntuación por disponer del Certificado de calidad vigente Joint Commission - Telehealth Certification, cuando en realidad hay otras normas de calidad que puedan ser de referencia para acreditar el cumplimiento de estándares de Teleconsulta y Telesalud como son la normativa UNE 179011:2023 y la ISO 13131:2021.

Por razones de lógica sistemática, este motivo se examinará seguidamente junto a alegación cuarta referida igualmente a la formulación de los criterios de adjudicación del contrato y su ponderación.

- Los requisitos de los recursos humanos que deben formar el equipo.

Respecto al apartado “Recursos humanos”, pág. 26 del PPT, tal y como señala el órgano de contratación, la fórmula “SEM, 061 u otros” puede interpretarse de forma amplia, entendiéndose que la referencia de “u otros” ya significa una aceptación amplia de cualquier otro organismo referido a asistencia de urgencias. " Por tanto, se considera que no se restringe la acreditación de experiencia a un determinado ámbito geográfico.

Por otro lado, respecto al apartado “Recursos humanos”, pág. 26 del PPT, la recurrente cuestiona los requisitos establecidos para la oferta del recurso humano “Coordinador”. Tal y como se explica en el PPT, en el apartado 3.1 Tipos de expedientes a gestionar, pág. 8, es el contratista quien, en fase de ejecución del contrato, deberá proporcionar la orientación médica necesaria respecto a la asistencia de accidentes de trabajo, de ahí que se requiera disponer de un amplio conocimiento respecto a urgencias, con el fin de tipificarlas, poner a disposición de los medios oportunos, orientar al paciente en las primeras medidas de auxilio necesarias. Por ello, será necesario que el Coordinador del equipo sanitario que preste el servicio sea un recurso humano capaz de dar respuesta inmediata y asesoramiento a los profesionales sanitarios que gestionan estas situaciones.

Como explica el órgano de contratación en el informe al recurso, resulta necesario contratar un servicio ajeno para la gestión de los accidentes en las 24h todos los días del año y la asistencia derivada de la cobertura que realizan las Mutuas colaboradoras con la Seguridad Social que es principalmente el accidente laboral, lo que determina esta necesidad de disponer de un equipo altamente cualificado, cuyo Coordinador sea capaz de gestionar las urgencias derivadas de las lesiones ocasionadas por dichos accidentes.

Con respecto a la exigencia de experiencia sobre urgencias, Mutua Universal valora diferentes titulaciones con el fin de posibilitar al licitador la disponibilidad de recursos Coordinadores que dispongan de dicha experiencia. Por eso solicita la acreditación en Certificado de Medicina de Urgencias y emergencias (CME), emitido por la Sociedad Española de Medicina de Urgencias y emergencias, Master en medicina de urgencias y emergencias o Título de experto universitario en emergencias sanitarias.

Dichas titulaciones van encaminadas a seleccionar a recursos humanos que dispongan de una formación más amplia que la propiamente Licenciatura de Medicina. Como bien indica la misma parte recurrente, desde hace mucho tiempo, los propios profesionales dedicados a urgencias reivindican la incorporación Mir de la especialidad en Urgencias y Emergencias, precisamente por carecer en multitud de casos de profesionales debidamente formados en los equipos asistenciales de urgencias en los centros sanitarios. Por ello, no resulta coherente que se ponga en cuestión la exigencia con respecto a una formación añadida a la propia Licenciatura respecto al Coordinador que debe responsabilizarse de un equipo de profesionales dedicados a la atención de urgencias.

En atención a lo anterior se aprecia que esta exigencia en los pliegos es conforme a derecho, proporcionada y ajustada a las características del contrato, sin infracción en sí de los principios de igualdad y libre concurrencia.

Octavo. Centrándonos en el análisis de los motivos relativos a los criterios de adjudicación del contrato, debe tenerse en cuenta que el apartado S del Cuadro de Características dispone por cuanto interesa aquí que:

“S. CRITERIOS DE ADJUDICACIÓN EVALUABLES DE FORMA AUTOMÁTICA



Recursos humanos, medios materiales e instalaciones. Se valorará con un máximo de 13 puntos

- Profesionales sanitarios (médicos y personal de enfermería) extras destinados a la prestación del servicio de forma exclusiva. (10 puntos)
- Totalidad de profesionales sanitarios (médicos y personal de enfermería) que disponga la empresa licitadora para la prestación de los servicios objeto de esta licitación. (3 puntos)

Calidad de los servicios prestados. Se valorará con un máximo de 16 puntos.

• Satisfacción del cliente. (4 puntos)

• Acreditación de calidad del servicio mediante organismo oficial (12,00 puntos)

Se valorará que el licitador pueda acreditar la implantación de estándares de calidad y cumplimiento normativo.

De esta manera se asegura que el licitador cumple unos requisitos mínimos procedimentales para garantizar una calidad óptima del servicio. Dichos certificados son específicos para el objeto del contrato, que es el servicio de telemedicina. Por tanto, los certificados de UNE 129011:2023, ISO 13131:2021 y certificado JCI son dirigidos para la telesalud. El certificado 27001:2023 es dirigido para verificar la seguridad de dicha telemedicina, esencial para dicho servicio.

Se valorará de forma cuantitativa de 0 a 12

Método de valoración:

Certificado de calidad vigente según la normativa UNE 179011:2023 Servicios sanitarios Teleconsulta (4,00 puntos)

Certificado de calidad vigente según la normativa ISO 13131:2021 Informática sanitaria. Servicios de telesalud (2,00 puntos)



Certificado de calidad vigente según la normativa UNE-EN ISO/IEC 27001:2023 Seguridad de la información, ciberseguridad y protección de la privacidad (2,00 puntos)

Certificado de calidad vigente Joint Commission - Telehealth Certification (4,00 puntos)

Forma de acreditación:

• Aportación del certificado de calidad vigente emitido por una empresa reconocida y acreditada.

La recurrente sostiene que la exigencia de este Certificado de calidad Joint Commission - Telehealth Certification resulta excesivo, desproporcionado y limita la competencia. Lo considera desproporcionado dado el reducidísimo número de entidades que cuenten con el mismo, y afirma que sobre la base de datos de esta organización solo una única entidad fuera de EEUU cuenta con esta certificación y se encuentra en Turquía. Asimismo, señala que dicha exigencia resulta también desproporcionada teniendo en cuenta que se requieren normas unificadas que regulan los servicios de Teleconsulta y Telesalud como son la normativa UNE 179011: 2023 y la ISO 13131:2021, normas nacionales e internacionales según el artículo 125.2 de la LCSP reconocidas en el ordenamiento europeo y certificables por un organismo de evaluación de la conformidad.

En el informe al recurso, el órgano de contratación señala que:

“En atención al criterio definido en el PCP, se valoran diferentes certificados de calidad referidos siempre al objeto del contrato, que es la telemedicina.

Con referencia al certificado de calidad de Joint Commission, cuya valoración supone 4 puntos, de la misma manera que el certificado de calidad UNE 179011:2023, el licitador cuestiona el uso de este certificado como medio de valoración, refiriendo que dicha certificación no se usa en España.

“Como información para dicho Tribunal, la certificación Joint Commission es una referencia internacional de calidad con gran reconocimiento en el área de salud, la organización con más experiencia en acreditación sanitaria de todo el mundo. Lleva más de 50 años



dedicada a la mejora de la calidad y la seguridad de las organizaciones sanitarias y sociosanitarias. En la actualidad acredita cerca de 20.000 organizaciones a nivel mundial. La información y la experiencia obtenidas al evaluar estas organizaciones se utiliza a su vez para actualizar los estándares periódicamente, adecuándolos así a los cambios de los servicios sanitarios. Por ello, un número importante de centros de salud a nivel nacional ya han optado por acreditar su calidad a través de dicho certificado.

Mutua Universal ha optado, desde hace aproximadamente un par de años, en valorar dicha certificación Joint Comission en las licitaciones de asistencia sanitaria hospitalaria. Por tanto, no es una novedad en los concursos públicos de Mutua Universal

El certificado de calidad referente a telemedicina es bastante reciente ya que dicho servicio ha tenido su gran expansión tras la pandemia covid-19, y por ello, aquellos proveedores que optan por disponer de un servicio de telemedicina a la vanguardia de las tecnologías más punteras y de los procedimientos más exigentes, disponen de dicha certificación Joint Comission (...) la Joint Comission lanzó en julio de 2024 un programa específico de acreditación para organizaciones que ofrecen servicios de salud exclusivamente a través de telemedicina. este programa esta diseñado para hospitales, centros ambulatorios y organizaciones de salud conductual que brindan atención virtual.

Aunque la mayoría de las acreditaciones actuales en España son para atención presencial, algunas organizaciones podrían estar en proceso de obtener certificación específica de Telehealth, por lo que Mutua Universal considero en el momento de confección de los pliegos que en el periodo de presentación de ofertas del expediente podrían ya disponer de dicha acreditación”.

Concluye diciendo que no obstante, Mutua Universal reitera que dicho criterio no discrimina a ningún licitador y se puede optar a puntuación por la validación de otros certificados.

Como se recoge en la Resolución nº 884/2025, de 12 de junio, sobre la base del artículo 116.4 sobre la memoria justificativa del expediente, el artículo 132.1 y 2 “tratamiento igualitario y no discriminatorio” y “principios de transparencia y proporcionalidad”, y los artículos 145.1, 5, 6 y 7 y 146.2 y 3, sobre los criterios de adjudicación, señala:

“(…)Por lo que se refiere a la configuración de los criterios de valoración la LCSP exige, conforme al artículo 145 de la LCSP: i) que estén vinculados al objeto del contrato, ii) que sean formulados de manera objetiva, iii) que lo sean con pleno respeto a los principios de igualdad, no discriminación, transparencia y proporcionalidad, de modo que no conferirán al órgano de contratación una libertad de decisión ilimitada, iv) que garanticen que las ofertas sean evaluadas en condiciones de competencia efectiva, y v) que precisen la ponderación relativa atribuida a cada uno de ellos.

Según nuestra doctrina los principios rectores básicos de la contratación pública exigen que tanto la descripción de los criterios de adjudicación como la determinación de sus reglas de ponderación queden fijados con el necesario nivel de concreción en los pliegos, permitiendo a los licitadores conocer de antemano cuáles serán las reglas precisas que rijan la valoración de sus ofertas y evitando que puedan producirse arbitrariedades en dicha valoración, cuyos parámetros no pueden quedar discrecionalmente en manos de la mesa de contratación.

La previa concreción de los criterios de adjudicación es un requisito esencial, pues como recuerda la Sentencia del TJUE, Sala Primera, de 24 de noviembre de 2008, Emm. G. Lianakis AE c. Alexandroupulis, Asunto C-532/06 (ECLI:EU:C:2008:40), una entidad adjudicadora, en su competencia de valoración de ofertas en un procedimiento de licitación, no puede fijar a posteriori coeficientes de ponderación, ni aplicar reglas de ponderación o subcriterios relativos a los criterios de adjudicación establecidos en el pliego de condiciones o en el anuncio de licitación, sin que se hayan puesto previamente en conocimiento de los licitadores.

El objetivo que persigue la exigencia legal de establecer en los pliegos los criterios de valoración aplicables y su forma de ponderación no es otro que el de garantizar la objetividad de la Administración en la selección del contratista, así como la igualdad de trato entre los licitadores y la transparencia del procedimiento. Por ello, los criterios de valoración y sus coeficientes de ponderación deben establecerse con claridad en los pliegos de manera que sean conocidos por los licitadores, sin que puedan generar desigualdad y falta de transparencia en la presentación y posterior valoración de las ofertas.



De lo anterior se deduce que el grado de concreción exigible en los pliegos es aquel que permita a los licitadores efectuar sus ofertas conociendo de antemano cuáles van a ser los criterios que va a utilizar el órgano de contratación para determinar la oferta que se ajuste a la relación calidad precio determinada por el órgano de contratación, no permitiendo que dicho órgano goce de una absoluta discrecionalidad a la hora de ponderar las ofertas efectuadas por cada licitador, sino que esa discrecionalidad ha de basarse en todo caso en juicios técnicos previamente explicados en los pliegos, lo que permitirá, por un lado, que los licitadores efectúen sus ofertas de forma cabal, garantizando el principio de transparencia e igualdad de trato y, por otro lado, que sea posible revisar la solución alcanzada por el órgano de contratación, no dejando a su absoluto arbitrio la aplicación de tales criterios.

También hemos reiterado, en innumerables ocasiones, la necesidad de que los criterios de adjudicación sean objetivos, por recaer sobre el objeto a valorar y depender de factores comprobables apreciables, de modo que permitan evaluar el rendimiento de cada oferta respecto del objeto del contrato, las obras, los suministros y los servicios. En suma, es preciso que no sean contrarios al principio de igualdad de trato entre los licitadores, y que guarden relación con el objeto del contrato, porque la contratación pública debe contribuir a la consecución de otros fines protegidos por el ordenamiento jurídico, pero sin soslayar lo que constituye el objeto primario y natural de cada contrato público (así entre otras muchas, Resoluciones 235/2019, de 8 de marzo, y 471/2020, de 26 de marzo)

Como requisito previo a la incorporación al PCAP de los criterios de adjudicación la LCSP exige, en su artículo 116.4.c), que se justifique, es decir, se motive, en el expediente de contratación la elección de los criterios de adjudicación, motivación que ha de referirse a los extremos que venimos señalando: vinculación al objeto del contrato, adecuación a los principios de igualdad, no discriminación, transparencia y proporcionalidad, garantía de que las ofertas sean evaluadas en condiciones de competencia efectiva, y ponderación relativa atribuida a cada uno de ellos, en relación al objeto del contrato y las necesidades que se han de satisfacer.

Lo cierto es que la LCSP atribuye una amplia discrecionalidad al órgano de contratación a la hora de configurar los criterios de valoración, pero discrecionalidad no es arbitrariedad,



pues esta está prohibida expresamente por el artículo 9.3 de nuestra Constitución, y la finalidad que debe perseguir el órgano de contratación al fijar aquellos criterios es obtener la mejor relación entre calidad y precio de la prestación que constituye su objeto, de modo que los criterios se orienten a la selección de la oferta económicamente más ventajosa, atendiendo a las características intrínsecas del objeto del contrato y a la forma en que la prestación se va a realizar (artículos 1.1 y 145.1 de la LCSP).

Son elementos reglados de esa discrecionalidad, que el órgano de contratación ha de respetar, los requisitos imperativos de la LCSP, y en particular los citados en sus artículos 145 y 146, de modo que la regla recogida en el apartado 2 de ese último artículo, que obliga a dar preponderancia a aquellos criterios que hagan referencia a características del objeto del contrato que puedan valorarse mediante cifras o porcentajes obtenidos a través de la mera aplicación de las fórmulas establecidas en los pliegos, no puede ser desconocida por el órgano de contratación.

Ello es así porque la objetividad en la valoración de las ofertas es una garantía esencial para el cumplimiento de los principios de igualdad entre los licitadores, no discriminación y concurrencia, pues cuanto más se aleja la valoración de un procedimiento reglado, sustituyéndose por un procedimiento discrecional, menor es la garantía del cumplimiento de aquellos principios, y por ello los poderes adjudicadores han de primar, siempre que sea posible, los criterios evaluables automáticamente o mediante fórmulas, cuyo valoración es reglada, respecto de los evaluables mediante juicio de valor, valorados con discrecionalidad técnica.

En fin, ese mayor grado de objetividad en la valoración es el que justifica el plus de imparcialidad e independencia, que la LCSP exige, en su artículo 146.2 a), si los criterios cuya cuantificación dependa de un juicio de valor tengan atribuida una ponderación mayor que la correspondiente a los criterios evaluables de forma automática, cuando confiere la valoración de las ofertas a un comité formado por expertos que en ningún caso puedan estar adscritos al órgano proponente del contrato, o encomendarlo a un organismo técnico especializado”.

Con base en la regulación legal y la doctrina expuesta, se advierte que el subcriterio de adjudicación objetivo objeto de controversia consistente en el Certificado de calidad Joint Commission - Telehealth Certification, adolece de una ausencia total de motivación en el expediente de contratación sobre las razones de su elección.

En la memoria justificativa, se argumenta de una manera genérica la justificación de los criterios de adjudicación, al señalar:

“Cada uno de los criterios de adjudicación establecidos, se proponen con el fin de seleccionar a aquel licitador que pueda mejorar la calidad del servicio relacionada con el objeto del contrato, teniendo en cuenta que no limitan la concurrencia, son proporcionales y no discriminatorios, dado que, tal y como ya se ha indicado en el apartado anterior, existen actualmente en el mercado múltiples empresas destinadas a la prestación de estos servicios y estos criterios ayudan a seleccionar al que pueda realizar una mejor prestación.

Además, estos criterios de adjudicación permiten conseguir una oferta económica competitiva y acorde con los precios de mercado, así como búsqueda de una mejoría en la atención con recursos propios en el extranjero, un apoyo psicológico en aquellas situaciones que lo requieran, un mayor número de recursos humanos, mayor número de idiomas para la comunicación con los pacientes, mejoras en la gestión de la calidad del servicio (satisfacción del cliente y gestión de incidencias) y herramientas para un mejor control de los indicadores de seguimiento del contrato”.

Con ello el órgano de contratación ha incumplido el deber de motivar la elección de los criterios de valoración, que impone el artículo 116.4.c) de la LCSP, lo que se aprecia suficiente en este caso para declarar nula esta exigencia recogida en el apartado S del cuadro de características a fin de que se justifiquen las razones objetivas de tal criterio en el expediente administrativo.

En consecuencia, el citado subcriterio de adjudicación se declara nulo.

Por otra parte, la recurrente cuestiona la valoración de los criterios sujetos a juicio de valor, a su juicio, sin detallar.

En este punto debe partirse de lo establecido en el apartado R del Cuadro de Características del Contrato:

“R. CRITERIOS DE ADJUDICACIÓN EVALUABLES MEDIANTE JUICIO DE VALOR

Se valorará con una puntuación máxima de 18 puntos conforme al siguiente desglose y criterios de valoración:

➤ *Memoria de prestación del servicio (16 puntos)*

• *Gestión de incidencias (5 puntos)*

Se valorará la disponibilidad de canales de atención y seguimiento de incidencias (canales comunicación, procedimiento de evaluación, seguimiento y propuestas de optimización en incidencias detectadas, seguimiento incidencias cerradas y pendientes, informe seguimiento mensual.

Se valorará de forma cualitativa de 0 a 5

Forma de acreditación

- Declaración responsable del licitador indicando disponer de la mejora de gestión de incidencias según Anexo II.

- Documentación descriptiva/acreditativa del procedimiento de realización de gestión de las incidencias que incluya: descripción canales de comunicación, circuitos de comunicación, identificación, seguimiento, resolución y cierre incidencias, informes seguimiento mensual y propuestas de mejora.

• *Procedimiento de gestión del accidente y traslado en el extranjero y repatriación (5 puntos)*

Se valorará que el licitador disponga de un procedimiento exhaustivo para la gestión del accidente en el extranjero, con la figura del corresponsal bien descrita. Se deberá detallar el circuito y canal/es de comunicación, así cómo, los interlocutores clave de todas las partes

intervinientes (para la toma de decisiones, acciones realizadas o cómo afectados a estar informados), valorándose los timings, tiempos máximos de respuesta y fluidez de la información entre todas las partes, para realizar las acciones necesarias en todo momento sin demoras ni sobrecostes. Así mismo, se detallará la gestión asistencial prestada en todo momento por parte del corresponsal.

Se valorará de forma cualitativa de 0 a 5

Forma de acreditación

- Declaración responsable del licitador indicando disponer de procedimiento de rescate internacional según Anexo II.*
- Documentación descriptiva/acreditativa del procedimiento de gestión del accidente y traslado en el extranjero que incluya: circuito y canal/es comunicación, interlocutores clave (detallando acciones a realizar y responsabilidades), timings y tiempos máximos de respuesta/comunicación, informe resumen coste total rescate a facturar junto presupuestos presentados, propuesta acciones mejora. En cuanto al corresponsal se deberá detallar sus responsabilidades y gestión asistencial a realizar.*
- Disponibilidad de RRHH que puedan realizar gestiones de seguimiento de forma presencial en diversas capitales a nivel nacional (4 puntos)*

Se valorará que el licitador disponga de personal médico y de enfermería para realizar gestiones de seguimiento de forma presencial a domicilio, visitas hospitales, a centros sociosanitarios u otros que se requiera en las principales capitales de provincia (Barcelona, Madrid, Bilbao, Valencia y Sevilla por ser las ciudades con mayor probabilidad de tener pacientes ingresados en centros externos).

Se valorará de forma cualitativa de 0 a 4

Forma de acreditación

- Declaración responsable del licitador indicando nº de profesionales sanitarios, nombres y apellidos y titulación según Anexo II.*



- *Aportar titulación académica de los profesionales aportados, así como contrato de trabajo.*

• *Procedimiento de criterios de selección del medio de transporte (2 puntos)*

Se valorará que el licitador disponga de un procedimiento o guía exhaustiva, que defina los criterios médicos a valorar para la elección del medio de transporte indicado, en base a los requerimientos asistenciales y al estado médico del paciente.

Se valorará de forma cualitativa de 0 a 2

Forma de acreditación

- *Declaración responsable del licitador indicando disponer del procedimiento indicado según Anexo II.*

- *Aportar procedimiento o guía descriptiva.*

➤ *Tecnología (2 puntos)*

Se valorará que el licitador disponga de una CENTRALITA DIGITAL (CRM SALESFORCE o similar) de forma que se puedan realizar un mejor cribado de las llamadas, dando una priorización de las llamadas urgentes vs no urgentes, así como disponer de información a tiempo real de los diferentes servicios que estén prestando.

Se valorará de forma cualitativa de 0 a 2

Forma de acreditación

- *Declaración responsable del licitador indicando disponer de centralita digital según Anexo II”.*

El órgano de contratación aclara en su informe al recurso, que efectivamente hay un error en el redactado del PCP con respecto a la tabla resumen de criterios de valoración, que no afecta al sumatorio de puntos de los distintos criterios recogidos en el apartado “Memoria



de prestación del servicio” con un total de 16 puntos, que, sumados a los diferentes apartados de valoración, dan el resultado de 100 puntos.

También se puede ver que, en la descripción del propio criterio, queda reflejado que la puntuación referida a dicho criterio es de 4 puntos, no de 5.

Igualmente, que se ha procedido a publicar una nota correctora en la PLACSP.

Junto a lo anterior, la recurrente entiende que los criterios establecidos en este apartado R se realiza sin una descripción de la valoración de los mismos. Se centra en el criterio “Disponibilidad de RRHH que puedan realizar gestiones de seguimiento de forma presencial en diversas capitales a nivel nacional”. Según se indica, resulta imposible a los licitadores conocer el criterio que se va a utilizar para puntuar este punto.

No se comparten estas afirmaciones a la vista de la formulación de estos criterios y su ponderación. Tal y como se señala por el órgano de contratación, la forma de acreditación consiste en la aportación de la información necesaria establecida en la Declaración responsable Anexo II y las titulaciones académicas y contratos de trabajo de los profesionales relacionados en tal Anexo. Por tanto, se permite a todos los licitadores conocer con precisión qué documentación deben presentar para que su oferta sea valorada, cumpliendo así con los principios de transparencia y seguridad jurídica.

La descripción del criterio, así como la forma de acreditación, son suficientemente claras con respecto a qué se va a valorar, que en este caso será una comparativa entre los licitadores con respecto a la conjunción de la oferta realizada por cada licitador con respecto al personal médico disponible, es decir, número de médicos/enfermeros asignados, y presencialidad en ciudades clave, es decir, qué ciudades son y número de las mismas, siendo objeto de valoración aquellas ubicaciones con mayor frecuencia de accidentes de trabajo, y, por tanto, Mutua Universal, en función de la casuística recogida en el último periodo, valoraría si es más importante disponer de un licitador con presencialidad en una ubicación u otra.

En este sentido, el criterio está directamente vinculado al objeto del contrato, que tiene como finalidad garantizar una respuesta sanitaria eficaz y territorialmente adecuada a las

necesidades de los trabajadores protegidos. La presencia de personal médico en zonas con mayor incidencia de siniestralidad laboral constituye un elemento técnico esencial para asegurar la calidad y eficiencia del servicio contratado.

En definitiva, se considera que los criterios dependientes de juicio de valor fijados en el PCP se encuentran ajustados a la regulación de los artículos 145.5, b) y c), y 146.3 de la LCSP y nuestra doctrina, antes transcrita, por lo que este motivo de recurso debe desestimarse.

Noveno. Respecto a la alegación general consistente en la ausencia de indicación sobre la obligación de subrogar personal en Anexo al efecto, no puede admitirse.

En el presente expediente de contratación, no se ha previsto dicha obligación en los pliegos, al no concurrir ninguno de los supuestos habilitantes establecidos en el artículo 130 de la LCSP. En concreto, no existe norma legal ni convenio colectivo que imponga al adjudicatario la obligación de subrogarse como empleador respecto del personal actualmente vinculado a la prestación del servicio objeto de licitación. Por tanto, en ausencia de convenio colectivo aplicable que contemple expresamente la subrogación para el servicio que pretende licitarse, no procede incluir dicha obligación en el expediente de contratación, sin que ello haya quedado desvirtuado por la recurrente. No se comparte, en suma, la necesidad de este Anexo, en la medida en que en el apartado A del Cuadro de Características se recoge expresamente que no existe en esta licitación la obligación legal de subrogación.

Décimo. En último término, en contestación a la alegación relativa al retraso sustancial en la publicación de la oferta económica, se indica por el órgano de contratación que, con fecha 1 de agosto de 2025 se recibió una consulta, vía correo electrónico, por parte de la empresa SEMESUR, S.A.U., en la que se solicitaba información sobre la ubicación de la oferta económica publicada. En atención a dicha consulta, se procedió, con fecha 4 de agosto de 2025, a la publicación del Anexo IV - Oferta Económica, el cual no se encontraba en la PLACSP.

En justificación a lo acontecido, el órgano de contratación señala que cuando la publicación posterior de la oferta económica no implica una modificación sustancial del contenido de



los pliegos, no resulta obligatorio ampliar el plazo de presentación de ofertas, siempre que se respete el principio de igualdad y no se alteren las condiciones esenciales de la licitación. El artículo 109.2 de la LCSP permite la rectificación de errores materiales, de hecho, o aritméticos en cualquier momento, sin necesidad de retrotraer actuaciones ni ampliar plazos, siempre que no se altere el contenido sustantivo del acto administrativo

Con cita de la Resolución nº 787/2020, de 10 de julio, que señala:

“La rectificación de los pliegos puede realizarse sin necesidad de retroacción ni ampliación de plazo si se produce en una fase inicial del procedimiento y no afecta de forma sustancial a los derechos de los licitadores”.

Se argumenta que, si la publicación de la oferta económica se realiza dentro del plazo de presentación de proposiciones, y no introduce elementos nuevos que alteren la valoración o el contenido de las ofertas, no se vulnera el principio de igualdad ni se genera indefensión.

En este caso, debe partirse de que el principio de transparencia en la contratación pública es una de las principales herramientas jurídicas para poder conseguir el objetivo de una gestión eficiente de los recursos públicos, a la vez que preservar la regla de la igualdad de trato efectiva entre todos los potenciales licitadores.

Como señala el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, en su Sentencia de 16 de septiembre de 2013 (asunto T-402/06),

"no es más que una expresión específica del principio de igualdad de trato (véase, en este sentido, la sentencia del Tribunal de Justicia de 13 de octubre de 2005, Parking Brixen, C-458/03, Rec. p. I-8585, aps. 46 y 48, y la jurisprudencia allí citada; sentencia del Tribunal General de 12 de marzo de 2008, European Service Network/Comisión, T-332/03) y que pretende favorecer el desarrollo de una competencia sana y efectiva entre las empresas que participan en una licitación, impone que todos los licitadores dispongan de las mismas oportunidades al formular los términos de sus ofertas e implica, por tanto, que éstas estén sometidas a las mismas condiciones para todos los competidores (sentencia del Tribunal de Justicia de 29 de abril de 2004, Comisión/CAS Succhi di Frutta, C-496/99 P, Rec. p. I-3801, ap. 110). De este modo, la entidad adjudicadora está obligada a respetar, en cada



fase del procedimiento de licitación, el principio de igualdad de trato de los licitadores (sentencia del Tribunal General de 17 de diciembre de 1998, Embassy Limousines & Services/Parlamento, T-203/96, Rec. p. II-4239, ap. 85), y éstos deben encontrarse en igualdad de condiciones tanto en el momento en que preparan sus ofertas como en el momento en que éstas se someten a la evaluación de la entidad adjudicadora (véanse, en este sentido, las sentencias del Tribunal de Justicia de 16 de diciembre de 2008, Michaniki, C-213/07, Rec. p. I-9999, ap. 45, y de 17 de febrero de 2011, Comisión/Chipre, C-251/09, no publicada en la Recopilación, ap. 39, y la jurisprudencia allí citada)".

Como es sabido, la LCSP, en su art. 39.2º.c) atribuye la condición de causa de nulidad de pleno derecho, a la falta de publicación del anuncio de licitación en el perfil de contratante alojado en la PLACSP (Disposición adicional tercera de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado) o en los servicios de información similares de las Comunidades Autónomas, en el «Diario Oficial de la Unión Europea» o en el medio de publicidad en que sea preceptivo, de conformidad con el art. 135 de la misma Ley.

En el supuesto ahora analizado se considera cumplida correctamente esta exigencia y que además el plazo inicialmente previsto para la presentación de las ofertas, hasta el 12 de septiembre de 2025, era suficiente y razonable para que los potenciales licitadores pudieran preparar y presentar sus ofertas con pleno conocimiento de las condiciones de la licitación, sin que la publicación posterior del Anexo correspondiente a la oferta económica supusiera una modificación sustancial de los pliegos.

La publicación de la oferta económica tuvo lugar el día 4 de agosto, estableciéndose como fecha límite para la presentación de ofertas el 12 de septiembre. Este plazo, que supera ampliamente el mes de duración, garantiza el cumplimiento de lo previsto en el artículo 156 de la LCSP, en cuanto al margen temporal mínimo exigido para la presentación de proposiciones.

En conclusión, se considera que no ha quedado acreditado mínimamente por parte de la recurrente que la no ampliación de plazo haya afectado a la preparación de las proposiciones por parte de los participantes, habiendo el recurrente presentado su proposición en tiempo y forma.

Este motivo, por tanto, debe descartarse.

Por todo lo expuesto, las razones anteriores nos conducen a la estimación parcial de este recurso, debiendo recordarse en relación con las pretensiones de la recurrente para que nosotros fijemos los parámetros o ponderaciones a tener en cuenta por el órgano de contratación a la hora de ejecutar la resolución, que semejante pretensión no es atendible.

Como señalamos en la citada Resolución nº 884/2025, nuestra función es revisar los actos impugnados no dar directrices a los poderes adjudicadores de cómo han de actuar en la tramitación de sus procedimientos de licitación, es a los órganos de contratación y no a este Tribunal, a los que corresponde el ejercicio de sus competencias de acuerdo con las normas de la legislación de contratación pública.

Cabe pues estimar parcialmente el recurso, declarando nula la estipulación del apartado S del cuadro de características del contrato sobre el Certificado de calidad Joint Commission - Telehealth Certification, con los efectos del artículo 57.2 de la LCSP, anulándose todos los actos preparatorios, no conservando ninguno de los actos posteriores a la aprobación de los pliegos su validez, por lo que decae la licitación.

Por todo lo anterior,

VISTOS los preceptos legales de aplicación

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

Primero. Estimar en parte el recurso interpuesto por D. E. C. S. , en nombre y representación de SERVICIOS MÉDICOS SANITARIOS DEL SUR, S.A.U., (SEMESUR), contra los pliegos del procedimiento “*Contratación del servicio consistente en la gestión telefónica, asistencia y gestión de traslados sanitarios nacional e internacional de los usuarios autorizados de Mutua Universal*”, con expediente 029-2025-0153, convocado por MUTUA UNIVERSAL MUGENAT, MUTUA COLABORADORA DE LA SEGURIDAD SOCIAL Nº 10, con retroacción de las actuaciones al momento anterior a la aprobación de los pliegos, quedando también nulos y sin efectos todos los actos posteriores a aquella aprobación.



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

Esta resolución es definitiva en la vía administrativa y contra la misma cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, en el plazo de dos meses, a contar desde el día siguiente a la recepción de esta notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 11.1 letra f) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

LA PRESIDENTA

LAS VOCALES