



VICEPRESIDENCIA  
PRIMERA DEL GOBIERNO

MINISTERIO  
DE HACIENDA

SUBSECRETARÍA

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL  
DE RECURSOS CONTRACTUALES

**Recurso nº 1682/2025**

**Resolución nº 242/2026**

**Sección 2ª**

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

En Madrid, a 12 de febrero de 2026

**VISTO** el recurso interpuesto por D. D.E.F., en representación de SERVEIS SANITARIS MORVEDRE, S.L., contra los pliegos del procedimiento “*Servicio de transporte sanitario terrestre cuyo origen y/o destino sea el territorio de la Comunidad Valenciana. (Dos lotes)*”, expediente 82/2025, convocado por DIRECCIÓN GERENCIA DE UNIÓN DE MUTUAS, MUTUA COLABORADORA CON LA SEGURIDAD SOCIAL Nº 267; el Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente Resolución:

### **ANTECEDENTES DE HECHO.**

**Primero.** El 28 de septiembre de 2025, se publicó en la Plataforma de Contratación del Sector Público (PCSP), el anuncio de la licitación correspondiente al procedimiento “*Servicio de transporte sanitario terrestre cuyo origen y/o destino sea el territorio de la Comunidad Valenciana. (Dos lotes)*”, expediente 82/2025, convocado por DIRECCIÓN GERENCIA DE UNIÓN DE MUTUAS, MUTUA COLABORADORA CON LA SEGURIDAD SOCIAL Nº 267. Igualmente, se publicó en el Diario Oficial de la Unión Europea (DOUE), el día 29 de septiembre de 2025.

En dicho anuncio consta que el valor estimado del contrario asciende a 895.522 euros.

El pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP) y el pliego de prescripciones técnicas (PPT) correspondientes a este expediente se publicaron en la PCSP, el día 29 de septiembre de 2025.

**Segundo.** En lo que resulta relevante para la resolución del presente recurso, es preciso indicar que el apartado 3 del PPT establece lo siguiente:

**“3 PRESUPUESTO BASE DE LICITACIÓN Y VALOR ESTIMADO DEL CONTRATO.**

**Lote I:**

*El presupuesto base de licitación, conforme al art. 100 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre de Contratos del Sector Público, es ciento ochenta y tres mil ochocientos doce euros con cincuenta céntimos (183.812,50 €). Servicio exento de IVA.*

*El valor estimado del contrato, conforme al art. 101 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre de Contratos del Sector Público, no superará trescientos sesenta y siete mil seiscientos veinticinco euros (367.625,00 €). Servicio exento de IVA.*

| 82/2025 - Lote I<br>Servicio exento IVA |                                                                                     |                  | AMBULANCIAS A1 Transporte Individual |                        |                      | AMBULANCIAS A2 Transporte colectivo |                        |                      | AMBULANCIAS B Soporte vital básico |                        |                      | AMBULANCIAS C Soporte vital avanzado |                        |                      |
|-----------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------|------------------|--------------------------------------|------------------------|----------------------|-------------------------------------|------------------------|----------------------|------------------------------------|------------------------|----------------------|--------------------------------------|------------------------|----------------------|
|                                         |                                                                                     |                  | N.º Servicios / km / horas           | Precio máximo unitario | Importe total máximo | N.º Servicios / km / horas          | Precio máximo unitario | Importe total máximo | N.º Servicios / km / horas         | Precio máximo unitario | Importe total máximo | N.º Servicios / km / horas           | Precio máximo unitario | Importe total máximo |
| 1                                       | Servicio urbano                                                                     |                  | 150                                  | 66,56 €                | 9.975,00 €           | 100                                 | 55,56 €                | 5.556,00 €           | 2                                  | 128,99 €               | 256,00 €             | 2                                    | 284,00 €               | 568,00 €             |
| 2                                       | Servicio Interurbano                                                                | Salida carretera | 650                                  | 66,56 €                | 43.225,00 €          | 750                                 | 55,56 €                | 41.625,00 €          | 2                                  | 128,99 €               | 256,00 €             | 2                                    | 284,00 €               | 568,00 €             |
| 3                                       |                                                                                     | Km nacional      | 35.000                               | 1,82 €                 | 35.780,00 €          | 50.000                              | 0,83 €                 | 41.500,00 €          | 200                                | 1,23 €                 | 246,00 €             | 200                                  | 1,63 €                 | 326,00 €             |
| 4                                       | Horas espera                                                                        |                  | 75                                   | 48,56 €                | 3.637,50 €           |                                     |                        |                      | 2                                  | 72,00 €                | 144,00 €             | 2                                    | 142,00 €               | 284,00 €             |
| 5                                       | Técnico                                                                             |                  | 10                                   | 32,00 €                | 320,00 €             |                                     |                        |                      |                                    |                        |                      |                                      |                        |                      |
| 6                                       | DUE/ATS cada hora                                                                   |                  |                                      |                        |                      |                                     |                        |                      | 1                                  | 47,50 €                | 47,50 €              | 1                                    | 47,50 €                | 47,50 €              |
| 7                                       | Médico cada hora                                                                    |                  |                                      |                        |                      |                                     |                        |                      | 1                                  | 68,50 €                | 68,50 €              | 1                                    | 68,50 €                | 68,50 €              |
| 8                                       | Total Importe ambulancias                                                           |                  | 92.257,50 €                          |                        |                      | 88.675,00 €                         |                        |                      | 1.818,00 €                         |                        |                      | 1.862,00 €                           |                        |                      |
| 9                                       | Presupuesto base de licitación - Importe total vigencia Inicial (6 meses)           |                  |                                      |                        |                      |                                     |                        |                      |                                    |                        |                      |                                      | 183.812,50 €           |                      |
| 10                                      | Importe prorrogatoria ordinaria - 6 meses                                           |                  |                                      |                        |                      |                                     |                        |                      |                                    |                        |                      |                                      | 183.812,50 €           |                      |
| 11                                      | Valor estimado del contrato - Importes vigencia Inicial mas prorrogatoria ordinaria |                  |                                      |                        |                      |                                     |                        |                      |                                    |                        |                      |                                      | 367.625,00 €           |                      |

**Lote II:**

*El presupuesto base de licitación, conforme al art. 100 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre de Contratos del Sector Público, es doscientos sesenta y tres mil novecientos cuarenta y ocho euros con cincuenta céntimos (263.948,50 €). Servicio exento de IVA.*

*El valor estimado del contrato, conforme al art. 101 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre de Contratos del Sector Público, no superará quinientos veintisiete mil ochocientos noventa y siete euros (527.897,00 €). Servicio exento de IVA.*

| 82/2025 Lote II<br>Servicio exento IVA |                                                                                |                  | AMBULANCIAS A1 Transporte individual |                        |                      | AMBULANCIAS A2 Transporte colectivo |                        |                      | AMBULANCIAS B Soporte vital básico |                        |                      | AMBULANCIAS C Soporte vital avanzado |                        |                      |
|----------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------|------------------|--------------------------------------|------------------------|----------------------|-------------------------------------|------------------------|----------------------|------------------------------------|------------------------|----------------------|--------------------------------------|------------------------|----------------------|
|                                        |                                                                                |                  | N.º Servicios / km / horas           | Precio máximo unitario | Importe total máximo | N.º Servicios / km / horas          | Precio máximo unitario | Importe total máximo | N.º Servicios / km / horas         | Precio máximo unitario | Importe total máximo | N.º Servicios / km / horas           | Precio máximo unitario | Importe total máximo |
| 1                                      | Servicio urbano                                                                |                  | 100                                  | 66,50 €                | 6.650,00 €           | 150                                 | 55,50 €                | 8.325,00 €           | 3                                  | 128,90 €               | 384,90 €             | 2                                    | 284,90 €               | 568,80 €             |
| 2                                      | Servicio Interurbano                                                           | Salida carretera | 850                                  | 66,50 €                | 56.525,00 €          | 1.250                               | 55,50 €                | 69.375,00 €          | 3                                  | 128,90 €               | 384,90 €             | 2                                    | 284,90 €               | 568,80 €             |
| 3                                      |                                                                                | Km nacional      | 55.000                               | 1,02 €                 | 56.100,00 €          | 70.000                              | 0,83 €                 | 58.100,00 €          | 300                                | 1,23 €                 | 369,00 €             | 200                                  | 1,63 €                 | 326,00 €             |
| 4                                      | Horas espera                                                                   |                  | 125                                  | 40,50 €                | 5.062,50 €           |                                     |                        |                      | 3                                  | 72,00 €                | 216,00 €             | 2                                    | 142,90 €               | 284,80 €             |
| 5                                      | Técnico                                                                        |                  | 15                                   | 32,00 €                | 480,00 €             |                                     |                        |                      |                                    |                        |                      |                                      |                        |                      |
| 6                                      | DUE/ATS cada hora                                                              |                  |                                      |                        |                      |                                     |                        |                      | 1                                  | 47,50 €                | 47,50 €              | 1                                    | 47,50 €                | 47,50 €              |
| 7                                      | Médico cada hora                                                               |                  |                                      |                        |                      |                                     |                        |                      | 1                                  | 68,50 €                | 68,50 €              | 1                                    | 68,50 €                | 68,50 €              |
| 8                                      | Total importe ambulancias                                                      |                  | 124.817,50 €                         |                        |                      | 135.800,00 €                        |                        |                      | 1.469,00 €                         |                        |                      | 1.862,00 €                           |                        |                      |
| 9                                      | Presupuesto base de licitación - Importe total vigencia Inicial (6 meses)      |                  |                                      |                        |                      |                                     |                        |                      |                                    |                        |                      |                                      | 263.948,50 €           |                      |
| 10                                     | Importe prórroga ordinaria – 6 meses                                           |                  |                                      |                        |                      |                                     |                        |                      |                                    |                        |                      |                                      | 263.948,50 €           |                      |
| 11                                     | Valor estimado del contrato - Importes vigencia Inicial mas prórroga ordinaria |                  |                                      |                        |                      |                                     |                        |                      |                                    |                        |                      |                                      | 527.897,00 €           |                      |

**Lote I + lote II:**

*El presupuesto base de licitación, conforme al art. 100 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre de Contratos del Sector Público, es cuatrocientos cuarenta y siete mil setecientos sesenta y un euros (447.761,00 €). Servicio exento de IVA.*

*El valor estimado del contrato, conforme al art. 101 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre de Contratos del Sector Público, no superará ochocientos noventa y cinco mil quinientos veintidós euros (895.522,00 €). Servicio exento de IVA.*

| 82/2025 Los dos lotes - Presupuesto base licitación y valor estimado contrato        |              |              |              |
|--------------------------------------------------------------------------------------|--------------|--------------|--------------|
| Servicio transporte sanitario terrestre - Comunidad Valenciana - servicio exento IVA | Lote I       | Lote II      | Dos lotes    |
| Presupuesto base de licitación - vigencia inicial - 6 meses                          | 183.812,50 € | 263.948,50 € | 447.761,00 € |
| Primera prórroga ordinaria - 6 meses                                                 | 183.812,50 € | 263.948,50 € | 447.761,00 € |
| Valor estimado contrato - Importe total vigencial y prórroga ordinaria               | 367.625,00 € | 527.897,00 € | 895.522,00 € |

El apartado 16.6 del Cuadro Resumen del PCAP, relativo a la solvencia económica y financiera, contempla el siguiente requisito:

|                                                                                                         |                                                                                                                                      |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 16.6- Justificante de pago de las últimas tres nóminas (Se aportará en fase de presentación de ofertas) | El licitador aportará justificante de pago de las tres últimas nóminas liquidadas de cada trabajador, tanto propios como subrogados. |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

El apartado 17.1 “Programa informático (Se aportará en fase de presentación de ofertas)” del Cuadro Resumen del PCAP señala que: “El licitador deberá disponer de un programa informático, en fase de presentación de ofertas, conforme se describe en el Anexo A “Especificaciones sistema de intercambio de información”.

Dicho Anexo A obra en el PPT y en el mismo se establece el siguiente esquema:



Con base en este esquema, sus apartados 1 a 5 contemplan distintas plantillas con diferentes campos o datos mínimos para los pedidos, así como en caso de cambios o anulaciones en los servicios solicitados. Igualmente, respecto de consultas y del histórico de pedidos, incluyendo las correspondientes tablas de codificación. En materia de seguridad, su apartado 6 establece lo siguiente:

“6. Requerimientos de seguridad intercambio web

*La transmisión de la información e intercambio de datos debe realizarse mediante Servicios Web (REST API HTTP) vía protocolo HTTPS (con certificados TLS 1.3 o superior)*

*La información deberá ser enviada y recibida en formato JSON.*

*Como control técnico de seguridad, se filtrará específicamente el acceso a los servicios Web por dirección IP origen, por lo que Unión de Mutuas facilitara una IP (o conjunto de IP) desde donde se realizarán las comunicaciones.*

*El intercambio de información de datos sanitarios se realiza de forma segura, mediante el uso de algún tipo de encriptación pactada con Unión de Mutuas.*

*La seguridad aplicada a los servicios web cubre los siguientes aspectos:*

*□ Autenticación: El proveedor verificará que cliente es Unión de Mutuas. La identidad del usuario se realizará en base a la información presentada por el usuario (usuario/contraseña, Bearer Token, etc.) y consensuada con Unión de Mutuas.*

*□ Confidencialidad/Privacidad: El proveedor utilizará la tecnología necesaria en cada caso, con el objetivo de mantener la confidencialidad y privacidad en el proceso de transmisión de la información.*

*□ Integridad: El proveedor utilizará la tecnología necesaria para que el mensaje transmitido permanezca íntegro durante el período de transmisión”.*

*Además, el apartado 19.1 “Sobre electrónico I – Documentación acreditativa del cumplimiento de requisitos previos”, del Cuadro Resumen del PCAP dispone, respecto del citado programa informático, lo siguiente: “Programa informático: el licitador deberá disponer de un programa informático, conforme se describe en el anexo A “Especificaciones sistema de intercambio información”. Una vez abierto el presente sobre y antes de la apertura del sobre II, Unión de Mutuas solicitará una demo del programa informático para comprobar su adecuación a las necesidades de Unión de Mutuas. En caso de no realizarse la demo por parte del licitador o no adecuarse a las necesidades de Unión*

*de Mutuas, se entenderá que el licitador no dispone de dicho programa y al ser un requisito de solvencia técnica, el licitador será excluido de la presente licitación”.*

El apartado 22 del Cuadro Resumen del PCAP, regula los criterios de adjudicación del siguiente modo:

| 22. CRITERIOS DE ADJUDICACIÓN                                                                                                                  |                        |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------|
| Las ofertas de las entidades licitadoras serán valoradas hasta un máximo de 100 puntos aplicando los criterios que se detallan a continuación. |                        |
| CRITERIO DE ADJUDICACIÓN                                                                                                                       | PUNTOS                 |
| <b>Oferta técnica evaluable mediante juicios de valor</b>                                                                                      |                        |
| Memoria técnica                                                                                                                                | Hasta 5 puntos         |
| <b>Oferta técnica cuantificable mediante fórmulas automáticas</b>                                                                              |                        |
| Número de ambulancias de la flota del licitador más respetuosas con el medio ambiente según la Dirección General de Tráfico.                   | Hasta 20 puntos        |
| Número de ambulancias de la flota del licitador provistas de rampa hidráulica para silla de ruedas.                                            | Hasta 10 puntos        |
| Número de ambulancias de la flota del licitador provistas de camillas bariátricas.                                                             | Hasta 10 puntos        |
| Número de ambulancias tipo A2 de la flota del licitador con capacidad para cuatro sillas de ruedas.                                            | Hasta 10 puntos        |
| Número de ambulancias eléctricas de la flota de ambulancias del licitador.                                                                     | Hasta 5 puntos         |
| <b>Oferta económica</b>                                                                                                                        | <b>Hasta 40 puntos</b> |

El apartado 7 del PPT establece lo siguiente:

**“7 ORGANIZACIÓN Y ESTRUCTURA ADSCRIPCIÓN DE MEDIOS.**

*Se considera base terrestre de vehículos aquel local con suficiente capacidad donde puedan estacionar los vehículos adscritos a la ejecución del servicio objeto de la presente licitación en virtud de cualquier título admitido en derecho.*

*Unión de Mutuas considera que los adjudicatarios deben disponer de bases terrestres en la Comunidad Valenciana debido a:*

*1º) Unión de Mutuas tiene el mayor porcentaje de su población protegida en la Comunidad Valenciana que asciende al 73% que se distribuye así: provincia de Castellón 42%, provincia de Valencia 29% y en la provincia de Alicante 2%.*

*2º) Unión de Mutuas dispone de un Instituto de Traumatología sito en la ciudad de Castelló de la Plana y participa en el Hospital Intermutual de Levante situado en Paterna (Valencia) este último hospital de referencia en España.*

*3º) Se evita el riesgo de colapsar el servicio por un aumento de carga asistencial, de la población protegida o de peticiones de otras mutuas con las que Unión de Mutuas tiene firmado convenio.*

*4º) Se da respuesta al tiempo de recogida en origen de un traslado no programado que es de un máximo de 60 minutos desde la solicitud, por ejemplo, altas de pacientes asistidos en el Hospital Intermutual de Levante o asistidos en el Instituto de Traumatología de Castelló de la Plana”.*

Por otra parte, el apartado 13 del PPT dispone:

#### **“13 MEDIOS MATERIALES**

*El adjudicatario deberá disponer de una flota de vehículos sobre los que ostenten legítimamente un derecho de uso, de tal forma que tengan plena disponibilidad sobre los mismos, que cuenten con las características necesarias exigidas en el presente pliego, así como normativamente, y en número suficiente para garantizar la ejecución de los servicios programados y no programados, conforme a las distintas tipologías definidas o derivadas del presente pliego, que resulten de las necesidades de Unión de Mutuas, viniendo obligados a mantener dichos vehículos durante la ejecución del contrato en perfecto estado de funcionamiento, limpieza y condiciones de uso, tanto interior como exterior, así como su equipamiento y material.*

*Las características técnicas de las ambulancias no asistenciales y asistenciales que deben poseer las entidades participantes para su aportación al servicio, deberá cumplir con los requisitos establecidos el RD 836/2012, de 25 mayor, así como en el RD 22/2014, de 17*

*de enero, por el que se modifica el RD anterior, que establecen las características técnicas, el equipamiento sanitario y la dotación de personal de los vehículos de transporte sanitario por carretera, así como la legislación de aplicación.*

*Al margen de dichas características, todas las ambulancias destinadas al servicio deberán tener un sistema de localización, en tiempo real, mediante GPS que facilite el seguimiento puntual de todos ellos.*

*Asimismo, todos los vehículos y equipos utilizados deberán estar en posesión de las licencias, autorizaciones y seguros vigentes, con expresa exigencia de la posesión de las certificaciones técnico-sanitarias necesarias para la prestación del servicio, y encontrarse en perfecto estado de funcionamiento, en el momento de la presentación de ofertas, así como durante el periodo de ejecución del contrato, salvo que se trate de vehículos cuya adquisición se produzca de forma paralela a la fecha de presentación de ofertas, en cuyo caso dicha documentación resultará exigible desde el momento del inicio de la ejecución del contrato.*

*Los vehículos deberán contar, asimismo con una póliza de seguro que cubra a los ocupantes del vehículo, incluido el conductor, con el alcance y coberturas que marca la normativa de transporte sanitario.*

*La empresa que resulte adjudicataria asumirá la obligación de proporcionar, tanto en caso de avería, como en caso de ausencia del personal, vehículos y personal de sustitución, para evitar la paralización o retraso en el servicio”.*

**Tercero.** El 20 de octubre de 2025, la representación de SERVEIS SANITARIS MORVEDRE, S.L., ha interpuesto el presente recurso especial contra los Pliegos del procedimiento “*Servicio de transporte sanitario terrestre cuyo origen y/o destino sea el territorio de la Comunidad Valenciana. (Dos lotes)*”, expediente 82/2025, convocado por DIRECCIÓN GERENCIA DE UNIÓN DE MUTUAS, MUTUA COLABORADORA CON LA SEGURIDAD SOCIAL Nº 267.



La parte recurrente interesa que se declare la nulidad de los pliegos, tanto del PCAP como el PPT, en su totalidad y, subsidiariamente, la de las cláusulas 7 y 13 del PPT y 16, 17 y 22 del PCAP.

**Cuarto.** Recibido en este Tribunal el expediente, el órgano de contratación acompañó el informe a que se refiere el artículo 56.2 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP) y el artículo 28.4 del Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos especiales de revisión de decisiones en materia contractual y de organización del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales.

En el informe remitido el órgano de contratación interesa la desestimación del recurso, con base en los argumentos que se exponen en el mismo.

**Quinto.** Por Resolución de la Secretaría de este Tribunal de 13 de noviembre de 2025, se ha acordado la concesión de la medida cautelar consistente en suspender el procedimiento de contratación, sin que esta afecte al plazo de presentación de ofertas ni impida su finalización, 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.** Con fecha 4 de noviembre de 2025, la Secretaría del Tribunal, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 56.2 de la LCSP, dio traslado del recurso a los restantes interesados, para que en el plazo de cinco días hábiles presentaran alegaciones; sin que conste que los mismos hayan evacuado dicho trámite.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**Primero.** Este Tribunal es competente para conocer del presente recurso especial, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 47 de la LCSP, por ser la entidad contratante (DIRECCIÓN GERENCIA DE UNIÓN DE MUTUAS, MUTUA COLABORADORA CON LA SEGURIDAD SOCIAL Nº 267) un poder adjudicador (artículo 3.3.c) de la LCSP) del sector público estatal.

**Segundo.** El presente recurso se ha interpuesto en el plazo de 15 días hábiles previsto en el artículo 50.1.b) de la LCSP.

**Tercero.** El recurso se interpone contra los Pliegos del procedimiento “*Servicio de transporte sanitario terrestre cuyo origen y/o destino sea el territorio de la Comunidad Valenciana. (Dos lotes)*”, expediente 82/2025, convocado por DIRECCIÓN GERENCIA DE UNIÓN DE MUTUAS, MUTUA COLABORADORA CON LA SEGURIDAD SOCIAL Nº 267.

El recurso, atendido el valor estimado del contrato (895.522 euros), supera el umbral cuantitativo previsto en el artículo 44.1.a) de la LCSP (100.000 euros para contratos de servicios) y se refiere a los pliegos, susceptibles de recurso de acuerdo con lo previsto en el artículo 44.2.a) de la LCSP.

**Cuarto.** Procede a continuación examinar si la entidad recurrente ostenta o no legitimación activa para la interposición del presente recurso especial en materia de contratación, de acuerdo con lo previsto en el artículo 48 de la LCSP, con arreglo al cual “*podrá interponer el recurso especial en materia de contratación cualquier persona física o jurídica cuyos derechos o intereses legítimos, individuales o colectivos, se hayan visto perjudicados o puedan resultar afectados, de manera directa o indirecta, por las decisiones objeto del recurso.*”

A estos efectos, recordamos que el que el licitador no haya presentado oferta o no acredite que se le cause un perjuicio, no son argumentos suficientes para negar “a limine” su legitimación. En este sentido, señala la Resolución 1230/2023, lo siguiente: “*Lo relevante, por lo tanto, para reconocer la legitimación al recurrente que no ha presentado oferta es que las condiciones de los Pliegos que combate le hayan impedido presentar proposición*”; y en presente caso se hacen valer motivos que, según la empresa recurrente -y de prosperar-, determinarían la posibilidad de concurrir a la licitación; imposibilitada, según sus alegaciones, con la redacción actual de los pliegos. Este criterio también se ha manifestado en las Resoluciones 696/2024, 725/2025 y 898/2025.

Por tanto, procede reconocer legitimación a la mercantil recurrente.

**Quinto.** La parte recurrente interesa que se declare la nulidad de los pliegos, tanto del PCAP como el PPT, en su totalidad y, subsidiariamente, la de las cláusulas 7 y 13 del PPT y 16, 17 y 22 del PCAP. En apoyo de su pretensión subsidiaria alega, en síntesis:

(a) Indeterminación de los requisitos de implantación territorial (cláusula 7 del PPT), al establecer una obligación genérica e inconcreta pues no se especifica si tales bases han de existir con anterioridad a la presentación de la oferta y no se establece un número mínimo de las mismas, su ubicación o la forma de acreditación del cumplimiento de este requisito. A su juicio, ello contravendría lo previsto en los artículos 126 y 132 de la LCSP.

(b) Arbitrariedad en la fijación de los criterios de adjudicación (cláusula 13 del PPT, en relación con la cláusula 22 del PCAP), por establecerse un número de ambulancias sin relación con las necesidades reales (*“el número suficiente para garantizar la ejecución de los servicios programados y no programados”*), sin establecer un número mínimo ni información sobre la frecuencia estimada de los traslados, la distribución geográfica de los servicios ni el volumen medio de desplazamientos y valorándose el número de ambulancias de la flota del licitador que reúnan determinadas condiciones técnicas o medioambientales, sin fijar tampoco el límite máximo de vehículos computables ni acreditar su vinculación efectiva al contrato. Según criterio del recurrente, ello conlleva que las empresas con grandes flotas podrían alcanzar automáticamente una puntuación superior, con vulneración de los artículos 1 y 145 de la LCSP.

(c) Exigencia desproporcionada de presentación de nóminas en la cláusula 16.6 del PCAP, por considerar que solamente la empresa actualmente adjudicataria puede cumplir con este requisito, con vulneración -a su juicio- de los artículos 1, 87, 132 y 140 de la LCSP.

(d) Improcedencia de la exigencia, en la fase de presentación de ofertas de un programa informático operativo de gestión y comunicación con la Mutua contratante (cláusula 17.1 del PCAP y Anexo A del PPT), estableciendo que el cumplimiento de este requisito se verificará con la presentación de una “demo” o prueba funcional del programa en fase de licitación y que el adjudicatario contará con el plazo de un mes para su implantación y para efectuar las pruebas de su integración. Considera el recurrente que este requisito

solamente puede ser cumplido por la actual empresa contratista del servicio y que ello contravendría lo establecido en los artículos 1, 132, 145 y 146 de la LCSP.

Por el contrario, el órgano de contratación interesa la desestimación del recurso, alegando, en esencia, lo siguiente:

1. En cuanto al primero de los motivos impugnatorios, relativo a los criterios de implantación territorial, sostiene que la no indicación del número mínimo de bases terrestres en los pliegos es potestad del órgano de contratación y que se trata de evitar incluir un requisito indebido de arraigo territorial. Además, recuerda que consta expresamente en el pliego que este requisito puede acreditarse "*en virtud de cualquier título admitido en derecho*" y que en el mismo se define debidamente qué se entiende por base terrestre (apartado 7 del PPT). Por ello, niega que se trate de una obligación genérica y que genere un margen de interpretación arbitrario y discrecional para el órgano de contratación. Además, recuerda que se trata de un elemento no valorable ni puntuable como criterio de adjudicación, y recalca el cumplimiento de lo previsto en el artículo 126.5 de la LCSP.
2. Respecto del segundo de los motivos impugnatorios, relativo al número de ambulancias, discrepa de la interpretación que el recurrente realiza del apartado 13 del PPT, reiterando que este modo de proceder se encuadra en las potestades del órgano de contratación, y acompañando al informe tanto la Memoria Justificativa como la Memoria Económica, así como un extracto del PPT en el que se incluye su apartado 3. Recalca que, en tales documentos, publicados todos en la PCSP y en perfil del contratante del órgano de contratación, consta la motivación de la necesidad del servicio a cubrir, así como la preparación y estimación económica del mismo, con indicación del número de servicios contemplado en las tablas elaboradas al efecto. Además, indica que las estimaciones de servicios, el volumen de desplazamientos/traslados y su distribución geográfica se encuentran en los apartados 3 y 7 del PPT. También añade que la forma de valorar los vehículos ofertados está clara y que se valorarán los que formen parte de la flota de ambulancias que el licitador adscribirá al servicio objeto del contrato, y no otros, tal

y como se respondió a una consulta formulada por un licitador, que se adjunta al informe.

3. Sobre el tercer motivo de impugnación, relativo a la exigencia de presentación de nóminas, el órgano de contratación indica que se trata de acreditar que las licitadoras se hallen al corriente en el pago de las nóminas de sus propios trabajadores o aquellos que hayan subrogado por la misma causa y estén formando parte de su plantilla y que en modo alguno se exige el deber de acreditar liquidación de pagos a personal que no pertenece a la empresa licitadora y resulta ajeno a la misma. En este sentido, recuerda que el convenio colectivo de aplicación establece la exigencia de subrogación laboral del personal empleado en la prestación del servicio en cuestión.
4. Por último, respecto del cuarto de los motivos de impugnación, relativo a la exigencia de programa informático operativo, el órgano de contratación, invocando doctrina de este Tribunal manifestada en Resoluciones nº 308/2021, 66/2024 y 23/2025, recalca la licitud de la exigencia de solvencia técnica adicional adecuada al objeto del contrato, e indica que los pliegos no recogen la especificidad ni el diseño a medida de ninguna herramienta que deba demostrar su funcionalidad con antelación a la adjudicación, sino contar con un programa compatible que permita extraer la información expresada en el Anexo A, capaz de integrarse con el sistema informático de gestión del servicio Unión de Mutuas, ya requiera o no de ajustes posteriores en el plazo de un mes desde la firma; plazo que se considera razonable para realizar, en su caso, los ajustes pertinentes. Igualmente, recuerda la doctrina de este Tribunal sobre la exigencia de alegación y prueba por parte del recurrente del carácter nulo o discriminatorio de las cláusulas que se impugnan, plasmada, entre otras en Resoluciones nº 1431/2014, 1366/2024 y 1445/2024, puesto que se interesa por el recurrente la declaración de nulidad de la totalidad de los pliegos sin siquiera invocar causa alguna de nulidad, conforme a lo previsto en el artículo 47 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y recalca que el mismo no ha efectuado consulta alguna, con carácter previo a la impugnación de los pliegos mediante el presente recurso.

**Sexto.** Expuestas las posiciones de las partes, hemos de comenzar analizando la primera de las pretensiones de la recurrente, consistente en que se declare la nulidad de los pliegos, tanto del PCAP como el PPT, en su totalidad.

Como señalamos en nuestra Resolución nº 1545/2025: *“La nulidad radical tiene un ámbito circunscrito a los supuestos concretos enumerados en las normas, cuya interpretación jurisprudencial presenta de forma invariable y desde antiguo un marcado carácter restrictivo.*

*En este sentido, y por su claridad, se destaca la STS de 22 de diciembre de 1980, según la cual, “la teoría jurídica de la nulidad radical de los actos administrativos, ha de aplicarse con especial moderación y cautela, y realmente, sólo es nulo un acto cuando careciere de sus valimientos jurídicos esenciales, o contravenga alguna ley prohibitiva”. Así, “el recurrir a la nulidad de actuaciones debe ser siempre una medida extrema, debiendo ser aplicada con parsimonia y moderación la teoría jurídica de las nulidades en la esfera administrativa, distinguiéndose entre vicios esenciales y aquéllos que no lo sean, aplicando el principio de economía procesal, con el fin de evitar una repetición inútil de actuaciones si racionalmente se prevé que el resultado final sería el mismo” (STS de 30 de marzo de 1981)”.*

Por ello, para que una pretensión como la que ejercita la recurrente, con carácter principal, tenga visos de prosperar, es necesario, cuando menos, que a la invocación de las respectivas causas de nulidad se anude una argumentación concreta y específica justificativa de la posible concurrencia de los motivos que sirven de base a aquélla; los cuales, necesariamente, han de encuadrarse entre las causas de nulidad contempladas, en particular, en el artículo 39 de la LCSP y en el artículo 47 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Pues bien, de la simple lectura del escrito recurso, resulta que, en el caso analizado, no se cumplen estos requisitos mínimos, según lo indicado por el órgano de contratación en su informe.

En este sentido, la citada Resolución nº 1545/2025, añade: *“A tal efecto, no resulta admisible la simple cita de las letras b) y e) del artículo 47.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, sin apoyo en la más mínima argumentación jurídica que permita anudar a aquélla*

*unas manifestaciones que no pasan de ser meras valoraciones fácticas y referencias normativas y jurisprudenciales inconexas, carentes de eficacia impugnatoria. Ello determina que la solicitud de nulidad carezca de sustento pues no cabe invocar la concurrencia del vicio más grave previsto en nuestro ordenamiento jurídico-administrativo sin argumentar mínimamente, no ya la concurrencia de causa alguna de nulidad concreta, sino los motivos jurídicos por los que la misma se invoca; y sin que corresponda este Tribunal ni cubrir esas lagunas argumentales ni entrar a examinar de oficio todas y cada una de las apreciaciones que se formulan por la recurrente, hasta dar con el resultado pretendido por la misma".* Nótese que, en el presente caso, el recurso ni siquiera contiene cita alguna de los preceptos legales indicados.

En consecuencia, dicha pretensión principal, huérfana de todo soporte probatorio y argumental, ha de ser desestimada.

**Séptimo.** En cuanto a la impugnación de las cláusulas 7 y 13 del PPT y 16, 17 y 22 del PCAP, es preciso recordar la doctrina de este Tribunal sobre el margen de discrecionalidad de los órganos de contratación en la configuración de los contratos.

En particular, en la Resolución nº 246/2025 se señala lo siguiente: *"En este ámbito, hay que partir de la reiterada doctrina de este Tribunal (reflejada, entre otras, en resoluciones tales como la 1586/2022 (Sección 1ª), de 22 de diciembre de 2022, la 1386/2022 y la 164/2024 (Sección 2ª) y las que en las mismas se citan), conforme a la cual la Administración dispone de un amplio margen de discrecionalidad a la hora de configurar el contrato que desea licitar, en cuanto a su objeto y requisitos técnicos de la prestación, atendiendo a lo que sea más conveniente para las necesidades públicas que debe satisfacer, así como a la eficiente utilización de los fondos públicos, debiendo respetarse dicho ámbito de decisión, salvo que con ello se establezcan condiciones arbitrarias o irracionales relativas al objeto del contrato que afecten a los principios de libre acceso a las licitaciones, igualdad y concurrencia".*

Además, en la Resolución 688/2024, indica: *"En nuestra Resolución nº 1630/2023 se afirma que:*

- *El órgano de contratación dispone de un amplio margen de discrecionalidad para definir los requisitos técnicos de la prestación, en tanto es el que mejor conoce las necesidades que pretende cubrir y los medios de que dispone (Resoluciones 27/2022 de 20 de enero, 1270/2022, de 20 de octubre, y 1033/2023 de 28 de julio). Por ello, no resulta aceptable la pretensión de sustituir la voluntad de la Administración en cuanto a la configuración del objeto del contrato y a la manera de alcanzar la satisfacción de los fines que la Administración pretende con él (Resolución 1270/2022, de 20 de octubre).*

- *La definición de los requisitos técnicos, no obstante, debe observar lo dispuesto por el artículo 126 de la LCSP, cuyo apartado 1º establece que “las prescripciones técnicas a que se refieren los artículos 123 y 124, proporcionarán a los empresarios acceso en condiciones de igualdad al procedimiento de contratación y no tendrán por efecto la creación de obstáculos injustificados a la apertura de la contratación pública a la competencia”.*

*Los límites enunciados en el artículo 126.1 de la LCSP deben considerarse en relación con la exigencia del artículo 116.4.e) de la LCSP, que determina que en el expediente se justificará adecuadamente, entre otros extremos “(...) la necesidad de la Administración a la que se pretende dar satisfacción mediante la contratación de las prestaciones correspondientes; y su relación con el objeto del contrato, que deberá ser directa, clara y proporcional”.*

Asimismo, debe tenerse en cuenta la Sentencia de 16 de enero de 2025 del Tribunal Superior de Justicia de la Unión Europea, en adelante, TJUE (C-424/23, “DYKA PLASTICS”).

El TJUE insiste en el “*amplio margen de apreciación*” que asiste a los poderes adjudicadores, aunque la Directiva 2014/24/CE establece ciertos límites que deben respetar, específicamente que “(...) *las especificaciones técnicas proporcionen a los operadores económicos acceso en condiciones de igualdad a los procedimientos de contratación y no tengan por efecto la creación de obstáculos injustificados a la apertura de la contratación pública a la competencia*” (§ 42) y que “(...) *deben abrir dicho contrato a la competencia y, por tanto, permitir que se presenten ofertas que reflejen, en particular, la*

*diversidad de las soluciones técnicas existentes en el mercado” (§ 43). El TJUE considera que “(...) la formulación de especificaciones técnicas en términos de rendimiento y de exigencias funcionales suele ser la mejor manera de alcanzar el objetivo de apertura a la competencia y que, por lo tanto, este método de formulación, que favorece la innovación en la contratación pública, debe utilizarse del modo más amplio posible” (§ 44), de modo que esta manera de formular las especificaciones técnicas permite que cualquier operador económico cuyos productos satisfagan el rendimiento y las exigencias funcionales impuestas por el poder adjudicador pueda presentar una oferta.*

**Octavo.** Partiendo de esta premisa, consistente en el amplio margen de apreciación y de discrecionalidad de los órganos de contratación para configurar los respectivos contratos, pasamos a analizar el primero de los motivos impugnatorios del recurso, relativo al apartado 7 del PPT, consistente en la supuesta indeterminación de los requisitos de implantación territorial al no especificarse si las bases terrestres con las que el adjudicatario ha de contar en la Comunidad Valenciana, han de existir con anterioridad a la presentación de la oferta sin fijar número mínimo de las mismas, ni su ubicación o la forma de acreditación del cumplimiento de este requisito.

La Resolución 910/2025, recoge la doctrina emanada de este órgano sobre el arraigo territorial: *“Siguiendo la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, este Tribunal viene considerando que estas cláusulas de “arraigo territorial” no deben considerarse discriminatorias de forma automática, sino que debe valorarse su vinculación al objeto del contrato, debiendo concurrir cuatro requisitos para su admisión:*

- 1. Que se apliquen de manera no discriminatoria.*
- 2. Que estén justificadas por razones imperiosas de interés general.*
- 3. Que sean adecuadas para garantizar la realización del objetivo que persiguen.*
- 4. Que no vayan más allá de lo necesario para alcanzar dicho objetivo.*

*Al respecto, se ha señalado en la Resolución nº 40/2023, lo siguiente: “(...) debemos recordar que el Tribunal ha tenido la oportunidad de establecer un criterio acerca de la*

*prohibición de cláusulas de arraigo territorial. Entre las últimas de las resoluciones en las que se entra a considerar esta prohibición hemos de recoger aquí Resolución nº 1888/2021, de 22 de diciembre, citada en nuestra Resolución 895/2022, de 14 de julio, en la que, citando otras muchas, señalamos:*

*«En relación con la admisibilidad o no de los criterios relacionados con el arraigo territorial traemos a colación la doctrina sentada por este Tribunal (...) y del Informe 9/2009, de 31 de marzo, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, se indicaba que ‘el origen, domicilio social o cualquier otro indicio del arraigo territorial de una empresa no puede ser considerado como condición de aptitud para contratar con el sector público’. En el mismo sentido, la ‘Guía sobre contratación pública y competencia’ de la Comisión Nacional de la Competencia recoge la prohibición de exigir como criterio de solvencia la ubicación de instalaciones de los posibles adjudicatarios en el territorio en el que se tenga que ejecutar el contrato, por ser una previsión contraria a la competencia y al principio de no discriminación e igualdad de trato. En otras ocasiones, este Tribunal ha manifestado un criterio contrario a que las condiciones de arraigo territorial sean tenidas en cuenta como criterios de adjudicación de los contratos administrativos (Resolución 29/2011, de 9 de febrero). En definitiva, y tal y como se concluye en el informe de la JCCA 9/09, antes citado: ‘el origen, domicilio social o cualquier otro indicio de arraigo territorial de una empresa no puede ser considerado como condición de aptitud para contratar con el sector público’, circunstancias que ‘igualmente no pueden ser utilizadas como criterio de valoración’*

*(...)*

*En este sentido, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, en la sentencia de 27 de octubre de 2005 (Asunto C- 234/03), señaló que la exigencia de tener abierta una oficina en el momento de presentar las ofertas, aunque la existencia de esta oficina se pudiera considerar adecuada para garantizar la prestación correcta del contrato, era manifiestamente desproporcionada y, en cambio, no existía ningún obstáculo para establecerla como una condición que se debe cumplir durante la ejecución del contrato, siendo suficiente en fase de adjudicación el compromiso de tenerla. De acuerdo con lo anteriormente expuesto, la Resolución 101/2013 dispuso que, ‘la exigencia de «Delegaciones de Zona», de resultar exigible, por cumplir con los principios de la*

*contratación pública, sería admisible —bien como compromiso de adscripción de medios a incluir en el pliego de cláusulas administrativas particulares, o bien como condición de ejecución del contrato en el pliego de prescripciones técnicas—, siendo intrascendente el título jurídico en cuya virtud se disponga de las citadas «Delegaciones».*

*Por lo tanto, hay que observar cómo se establece en el pliego para conocer si es ajustado a derecho o no como señala el recurrente (...)».*

*Aquí la existencia de una sede o instalación en funcionamiento en Cantabria se califica como criterio de adjudicación del contrato, con un valor de 15 puntos que ha de ser enjuiciado bajo la luz del artículo 145.5 de la LCSP, a saber:*

*“5. Los criterios a que se refiere el apartado 1 que han de servir de base para la adjudicación del contrato se establecerán en los pliegos de cláusulas administrativas particulares o en el documento descriptivo, y deberá figurar en el anuncio que sirva de convocatoria de la licitación, debiendo cumplir los siguientes requisitos:*

*a) En todo caso estarán vinculados al objeto del contrato, en el sentido expresado en el apartado siguiente de este artículo.*

*b) Deberán ser formulados de manera objetiva, con pleno respeto a los principios de igualdad, no discriminación, transparencia y proporcionalidad, y no conferirán al órgano de contratación una libertad de decisión ilimitada.*

*c) Deberán garantizar la posibilidad de que las ofertas sean evaluadas en condiciones de competencia efectiva e irán acompañados de especificaciones que permitan comprobar de manera efectiva la información facilitada por los licitadores con el fin de evaluar la medida en que las ofertas cumplen los criterios de adjudicación. En caso de duda, deberá comprobarse de manera efectiva la exactitud de la información y las pruebas facilitadas por los licitadores”.*

*A este respecto, cabe citar la doctrina recogida en la Resolución nº 784/2023 (Sección 2ª), de 15 de junio de 2023: “La Sentencia de TJUE de 17 de septiembre de 2002, Concordia Bus Finland, tras señalar que, a juicio de la Comisión, los criterios de adjudicación “deben*

*ser objetivos, aplicables a todas las ofertas, estrictamente relacionados con el objeto del contrato de que se trate y suponer una ventaja económica que redunde en beneficio directo de la entidad adjudicadora”, exige que los mismos estén “relacionados con el objeto del contrato, no confieran a dicha entidad adjudicadora una libertad incondicional de elección, se mencionen expresamente en el pliego de condiciones o en el anuncio de licitación y respeten todos los principios fundamentales del Derecho comunitario, en particular, el principio de no discriminación”.*

*En la misma línea, la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado, en su informe 1/2020, indica lo siguiente:*

*“La Directiva 2014/24/UE admite el uso de cláusulas de tipo social como criterios de adjudicación y como condiciones de ejecución del contrato en los Considerandos 3, 37 y 104 exigiendo, por un lado, que su empleo se haga de una forma que garantice la igualdad de trato y no discrimine, directa o indirectamente, a los operadores económicos y, por otro lado, que estén vinculadas al objeto del contrato, lo que comprende todos los factores que intervienen en el proceso específico de producción, prestación o comercialización pero no los requisitos relativos a la política general de la empresa”.*

*Pues bien, en este caso la puntuación como criterio de adjudicación del disponer de una sede o instalaciones en Cantabria, en definitiva, arraigo territorial, contraviene las exigencias del artículo 145.5 de la LCSP.*

*En efecto, en lo que respecta a la existencia o a la proximidad de la sede social de la empresa, como criterio de adjudicación, sin embargo, debemos exponer en este punto nuestra doctrina sobre las denominadas “cláusulas de arraigo”. Según dijimos en la Resolución 910/2023 de 6 de julio:*

*“Sobre las cláusulas de arraigo territorial este Tribunal se ha pronunciado en repetidas ocasiones y las ha declarado ilegales siempre que se hayan impuesto como condiciones de solvencia técnica o como criterios de adjudicación. En otras ocasiones, previa su justificación en el expediente, las hemos admitido como compromiso (para los licitadores) de adscripción de medios, siempre que su establecimiento no sea contrario a los principios de concurrencia e igualdad, no resulte contrario al principio de proporcionalidad y la*

acreditación de la posesión del medio material sólo se exija al que se haya propuesto como adjudicatario (resolución 301/2020, de 27 de febrero de 2020, resolución nº 1888/2021, de 22 de diciembre de 2020 y resolución 895/2022, de 14 de julio de 2022, entre otras muchas)”.

En el presente caso, a la vista de los pliegos y, en particular, del apartado 7 del PPT, la previsión consistente en que el adjudicatario cuente con bases terrestres de ambulancias en la Comunidad Valenciana, si bien constituye una cláusula de arraigo territorial, no se contempla ni como requisito de solvencia ni como criterio de valoración, sino como una obligación relativa a la ejecución del contrato; sin que su establecimiento se considere contrario a los principios de concurrencia e igualdad, ni al principio de proporcionalidad, puesto que la acreditación de la posesión de esos medios materiales sólo se exige al adjudicatario.

Nótese que, incluso si no se incluyese dicha cláusula en los pliegos, el arraigo territorial resulta, indirectamente, de la prestación de los servicios objeto del contrato, en el que se incluyen traslados programados y no programados, cuyas exigencias de carácter temporal, fundamentalmente, respecto de los pacientes, determinan la concurrencia de la necesaria proximidad geográfica de las bases de las ambulancias a los centros sanitarios (vid. apartado 8 del PPT TRAMITACIÓN DEL SERVICIO y exigencias temporales allí establecidas). Ello, teniendo también en cuenta que, respecto del incumplimiento de algunas de tales exigencias temporales se contemplan, incluso, las respectivas penalidades en el apartado 25 del Cuadro Resumen del PCAP.

Por ello, no se aprecia que sean contrarios a derecho la indeterminación ni la falta de concreción que se sostiene por la recurrente, toda vez que, como señala el órgano de contratación en su informe, en caso de haberse procedido del modo que aquél señala, el pliego podría contravenir la doctrina de este Tribunal anteriormente expuesta sobre las cláusulas de arraigo territorial. Así, no resulta contrario a derecho que no se establezca el número mínimo de bases con las que ha de contar el adjudicatario para la adecuada ejecución del contrato y que el mismo pueda acreditar la disponibilidad sobre tales locales, por cualquier medio admitido en Derecho, pues con ello se amplía la posibilidad de presentar oferta, en definitiva la concurrencia.

Todo ello, determina la corrección de la redacción de los pliegos -en particular, del apartado 7 del PPT- y que no resulten conculcados los principios de igualdad, concurrencia y libre competencia. En consecuencia, no se aprecia vulneración de los artículos 126 y 132 de la LCSP y, por tanto, se desestima este motivo de impugnación.

**Noveno.** El segundo motivo impugnatorio se refiere a la supuesta arbitrariedad en la fijación de los criterios de adjudicación, por establecerse –a juicio de la recurrente- un número de ambulancias sin relación con las necesidades reales del servicio, ni fijar un número mínimo de ambulancias en el pliego de prescripciones técnicas, ni información sobre la frecuencia estimada de los traslados, la distribución geográfica de los servicios ni el volumen medio de desplazamientos y valorándose el número de ambulancias de la flota del licitador que reúnan determinadas condiciones técnicas o medioambientales, sin fijar tampoco el límite máximo de vehículos computables ni acreditar su vinculación efectiva al contrato.

En línea con lo manifestado con el órgano de contratación, entiende este Tribunal que la estimación económica del objeto del contrato se contiene en el apartado 3 del PPT -reproducido en el Antecedente de Hecho Segundo de la presente Resolución-, el cual, no hace sino recoger lo previsto tanto en la Memoria Justificativa como en la Memoria Económica. Todos estos documentos fueron publicados en la PCSP, el día 29 de septiembre de 2025 y en ellos, efectivamente, consta la motivación de la necesidad del servicio a cubrir, así como la preparación y estimación económica del mismo, con indicación del número de servicios contemplado en las respectivas tablas. A ello, también debe añadirse la constancia de la información sobre el personal a subrogar en el respectivo anexo a los pliegos; en particular, su información salarial, conforme a lo previsto en el artículo 130 de la LCSP.

En cuanto a la forma de computar las ambulancias como criterio de adjudicación, señala el órgano de contratación que solamente se valorarán los vehículos que formen parte de la flota de ambulancias que el licitador vaya a adscribir al servicio objeto del contrato, y no otros, tal y como consta en respuesta a una consulta, vinculante, formulada por otro licitador, que se adjunta al informe.

En relación con la relevancia de la respuesta a dicha consulta, se recuerda que el artículo 138.3 de la LCSP dispone que:

*“3. Los órganos de contratación proporcionarán a todos los interesados en el procedimiento de licitación, a más tardar 6 días antes de que finalice el plazo fijado para la presentación de ofertas, aquella información adicional sobre los pliegos y demás documentación complementaria que estos soliciten, a condición de que la hubieren pedido al menos 12 días antes del transcurso del plazo de presentación de las proposiciones o de las solicitudes de participación, salvo que en los pliegos que rigen la licitación se estableciera otro plazo distinto. En los expedientes que hayan sido calificados de urgentes, el plazo de seis días a más tardar antes de que finalice el plazo fijado para la presentación de ofertas será de 4 días a más tardar antes de que finalice el citado plazo en los contratos de obras, suministros y servicios sujetos a regulación armonizada siempre que se adjudiquen por procedimientos abierto y restringido.*

*En los casos en que lo solicitado sean aclaraciones a lo establecido en los pliegos o resto de documentación y así lo establezca el pliego de cláusulas administrativas particulares, las respuestas tendrán carácter vinculante y, en este caso, deberán hacerse públicas en el correspondiente perfil de contratante en términos que garanticen la igualdad y concurrencia en el procedimiento de licitación”.*

En este sentido, señala nuestra Resolución nº 762/2025, lo siguiente: *“De dicho precepto se deduce el carácter obligatorio para el órgano de contratación de resolver dichas consultas a solicitud del posible interesado en participar en la licitación, siempre que se cumplan los plazos para ello y el carácter vinculante de las contestaciones a las consultas que sean aclaraciones a los pliegos, siempre que así figure en el pliego que rige la contratación, siendo en este caso obligatoria su publicidad para garantizar los principios de igualdad y concurrencia en el procedimiento.*

*En el presente caso el pliego recoge expresamente mención relativa a las consultas o aclaraciones de los licitadores y a su contestación, así como a su carácter vinculante”.*

Nótese que, en el supuesto analizado, la cláusula 13.1 del PCAP establece que: *“Los licitadores podrán formular cualquier pregunta o aclaración sobre la presente licitación a*

*través de la Plataforma de Contratación del Estado, hasta dos días antes de la finalización del plazo de presentación de ofertas; se indica en el apartado 18.2 del cuadro resumen de licitación la fecha fin de presentación de preguntas por parte del licitador.*

*Las respuestas y aclaraciones que se efectúen sobre lo dispuesto en el pliego de prescripciones técnicas particulares y en el pliego de cláusulas administrativas particulares redactados al efecto o documentación anexa a los mismos tendrán carácter vinculante para el procedimiento de licitación en curso y se publicarán en todo caso, en el perfil del contratante en los términos que garanticen la igualdad y concurrencia en el procedimiento de licitación conforme lo dispuesto en el art. 138 de la LCSP”.*

Por tanto, sin perjuicio de considerarse adecuada la redacción del apartado 13 del PPT y de la cláusula 22 del PCAP, resulta que el órgano de contratación también ha manifestado de forma expresa su interpretación, en lo relativo a tal extremo, habiendo quedado vinculado por tal criterio manifestado en la respuesta a dicha consulta. En la respuesta a la consulta planteada se indica que el criterio se refiere a la flota de ambulancias “*que el licitador adscribirá al servicio objeto de contrato de la presente licitación*”, descartando a la vista de las concretas cuestiones planteadas la valoración de la flota total del licitador independientemente de su adscripción o no al servicio. Por otra parte, esta interpretación es conforme a la LCSP, pues tal y como prescribe el artículo 145.5 los criterios de adjudicación deben estar vinculados al objeto del contrato, siendo contrario a derecho la valoración que se pudiera efectuar de medios que no se involucraran en la ejecución del servicio licitado.

Además, en cuanto a la fijación de un número mínimo y máximo de ambulancias a ofertar, tampoco la normativa de aplicación, en concreto el artículo 145 de la LCSP, contiene una exigencia de esta clase ni resulta de la doctrina jurisprudencial. Así, una cosa es que, cuando se trate de contratos en cuya adjudicación se ponderen diversos criterios de adjudicación -como ocurre en el presente caso-, no exista impedimento en la LCSP a la fijación en los pliegos de índices o umbrales de saciedad que limiten la valoración de las ofertas económicas, siempre que estén justificados en el expediente en relación con las prestaciones que constituyan el objeto del contrato y respeten las disposiciones legales sobre criterios de adjudicación y los principios en materia de contratación pública (STS de

5 de marzo de 2024, recurso 7797/2020); y otra, que -como parece pretender la recurrente- dicha norma exija su fijación a los órganos de contratación, cosa que -reiteramos- no hace.

Por todo ello, no se aprecia incorrección en la redacción del apartado 13 del PPT, ni en la de la cláusula 22 del PCAP. Adicionalmente, los vehículos a valorar deben contar con unas características técnicas muy precisas que a priori se encuentran vinculadas con el objeto del contrato y en este sentido no han sido cuestionadas (rampa hidráulica, camillas bariátricas, capacidad para cuatro sillas de ruedas y rendimiento respetuoso con el medio ambiente). Además, a la vista del criterio manifestado por el órgano de contratación en respuesta a la citada consulta, entiende este Tribunal que el planteamiento de la recurrente consistente en que las empresas con grandes flotas podrían alcanzar automáticamente una puntuación superior, con independencia de si destinan o no sus ambulancias a la ejecución del contrato, no resulta de aplicación; por lo que no se aprecia que resulten vulnerados los artículos 1 y 145 de la LCSP.

En consecuencia, este motivo impugnatorio ha de ser igualmente desestimado.

**Décimo.** En tercer lugar, la recurrente impugna el apartado 16.6 del PCAP por entender que contiene una exigencia desproporcionada de presentación de nóminas, ya que, según su criterio, este requisito solamente podría cumplirse por la empresa actualmente adjudicataria, con vulneración -a su juicio- de los artículos 1, 87, 132 y 140 de la LCSP. Esta exigencia se concreta en el inciso correspondiente del apartado 19.1 del Cuadro Resumen del PCAP *“Sobre electrónico I – Documentación acreditativa del cumplimiento de requisitos previos”*.

Por el contrario, el órgano de contratación sostiene que se trata de acreditar que las licitadoras se hallen al corriente en el pago de las nóminas de sus propios trabajadores o aquellos que hayan subrogado por misma causa y estén formando parte de su plantilla y que en modo alguno se exige el deber de acreditar liquidación de pagos a personal que no pertenece a la empresa licitadora y resulta ajeno a la misma.

El artículo 87 de la LCSP, establece lo siguiente:

*“Artículo 87. Acreditación de la solvencia económica y financiera.*

1. La solvencia económica y financiera del empresario deberá acreditarse por uno o varios de los medios siguientes, a elección del órgano de contratación:

a) Volumen anual de negocios, o bien volumen anual de negocios en el ámbito al que se refiera el contrato, referido al mejor ejercicio dentro de los tres últimos disponibles en función de las fechas de constitución o de inicio de actividades del empresario y de presentación de las ofertas por importe igual o superior al exigido en el anuncio de licitación o en la invitación a participar en el procedimiento y en los pliegos del contrato o, en su defecto, al establecido reglamentariamente. El volumen de negocios mínimo anual exigido no excederá de una vez y media el valor estimado del contrato, excepto en casos debidamente justificados como los relacionados con los riesgos especiales vinculados a la naturaleza de las obras, los servicios o los suministros. El órgano de contratación indicará las principales razones de la imposición de dicho requisito en los pliegos de la contratación o en el informe específico a que se refiere el artículo 336.

Cuando un contrato se divida en lotes, el presente criterio se aplicará en relación con cada uno de los lotes. No obstante, el órgano de contratación podrá establecer el volumen de negocios mínimo anual exigido a los licitadores por referencia a grupos de lotes en caso de que al adjudicatario se le adjudiquen varios lotes que deban ejecutarse al mismo tiempo.

b) En los casos en que resulte apropiado, justificante de la existencia de un seguro de responsabilidad civil por riesgos profesionales por importe igual o superior al exigido en el anuncio de licitación o en la invitación a participar en el procedimiento y en los pliegos del contrato o, en su defecto, al establecido reglamentariamente.

c) Patrimonio neto, o bien ratio entre activos y pasivos, al cierre del último ejercicio económico para el que esté vencida la obligación de aprobación de cuentas anuales por importe igual o superior al exigido en el anuncio de licitación o en la invitación a participar en el procedimiento y en los pliegos del contrato o, en su defecto, al establecido reglamentariamente. La ratio entre activo y pasivo podrá tenerse en cuenta si el poder adjudicador especifica en los pliegos de la contratación los métodos y criterios que se utilizarán para valorar este dato. Estos métodos y criterios deberán ser transparentes, objetivos y no discriminatorios.

*Como medio adicional a los previstos en las letras anteriores de este apartado, el órgano de contratación podrá exigir que el periodo medio de pago a proveedores del empresario, siempre que se trate de una sociedad que no pueda presentar cuenta de pérdidas y ganancias abreviada, no supere el límite que a estos efectos se establezca por Orden del Ministro de Hacienda y Función Pública teniendo en cuenta la normativa sobre morosidad.*

*d) Para los contratos de concesión de obras y de servicios, o para aquellos otros que incluyan en su objeto inversiones relevantes que deban ser financiadas por el contratista, el órgano de contratación podrá establecer medios de acreditación de la solvencia económica y financiera alternativos a los anteriores, siempre que aseguren la capacidad del contratista de aportar los fondos necesarios para la correcta ejecución del contrato.*

*2. La acreditación documental de la suficiencia de la solvencia económica y financiera del empresario se efectuará mediante la aportación de los certificados y documentos que para cada caso se determinen reglamentariamente, de entre los siguientes: certificación bancaria, póliza o certificado de seguro por riesgos profesionales, cuentas anuales y declaración del empresario indicando el volumen de negocios global de la empresa. En todo caso, la inscripción en el Registro Oficial de Licitadores y Empresas Clasificadas del Sector Público acreditará frente a todos los órganos de contratación del sector público, a tenor de lo en él reflejado y salvo prueba en contrario, las condiciones de solvencia económica y financiera del empresario.*

*3. En el anuncio de licitación o invitación a participar en el procedimiento y en los pliegos del contrato se especificarán los medios, de entre los recogidos en este artículo, admitidos para la acreditación de la solvencia económica y financiera de los empresarios que opten a la adjudicación del contrato, con indicación expresa del importe mínimo, expresado en euros, de cada uno de ellos. Para los contratos no sujetos al requisito de clasificación, cuando los pliegos no concreten los criterios y requisitos mínimos para su acreditación los licitadores o candidatos que no dispongan de la clasificación que en su caso corresponda al contrato acreditarán su solvencia económica y financiera con los siguientes criterios, requisitos mínimos y medios de acreditación:*

*a) El criterio para la acreditación de la solvencia económica y financiera será el volumen anual de negocios del licitador o candidato, que referido al año de mayor volumen de negocio de los tres últimos concluidos deberá ser al menos una vez y media el valor estimado del contrato cuando su duración no sea superior a un año, y al menos una vez y media el valor anual medio del contrato si su duración es superior a un año.*

*El volumen anual de negocios del licitador o candidato se acreditará por medio de sus cuentas anuales aprobadas y depositadas en el Registro Mercantil, si el empresario estuviera inscrito en dicho registro, y en caso contrario por las depositadas en el registro oficial en que deba estar inscrito. Los empresarios individuales no inscritos en el Registro Mercantil acreditarán su volumen anual de negocios mediante sus libros de inventarios y cuentas anuales legalizados por el Registro Mercantil.*

*b) En los contratos cuyo objeto consista en servicios profesionales, en lugar del volumen anual de negocio, la solvencia económica y financiera se podrá acreditar mediante la disposición de un seguro de indemnización por riesgos profesionales, vigente hasta el fin del plazo de presentación de ofertas, por importe no inferior al valor estimado del contrato, aportando además el compromiso de su renovación o prórroga que garantice el mantenimiento de su cobertura durante toda la ejecución del contrato. Este requisito se entenderá cumplido por el licitador o candidato que incluya con su oferta un compromiso vinculante de suscripción, en caso de resultar adjudicatario, del seguro exigido, compromiso que deberá hacer efectivo dentro del plazo de diez días hábiles al que se refiere el apartado 2 del artículo 150 de esta Ley.*

*La acreditación de este requisito se efectuará por medio de certificado expedido por el asegurador, en el que consten los importes y riesgos asegurados y la fecha de vencimiento del seguro, y mediante el documento de compromiso vinculante de suscripción, prórroga o renovación del seguro, en los casos en que proceda.*

*4. La solvencia económica y financiera requerida deberá resultar proporcional al objeto contractual de conformidad con lo establecido en el artículo 74.2, no debiendo en ningún caso suponer un obstáculo a la participación de las pequeñas y medianas empresas”.*

Como puede apreciarse, el requisito de solvencia económica consistente en que los licitadores aporten justificante de pago de las tres últimas nóminas liquidadas de cada trabajador, tanto propios como subrogados, no se incluye entre los previstos en el artículo 87.1 de la LCSP.

Además, este Tribunal viene sosteniendo -si bien respecto de la exigencia de requisitos adicionales de solvencia técnica-, entre otras, en Resolución nº 946/2022 que: *“El órgano de contratación goza de una discrecionalidad técnica para establecer requisitos y criterios de solvencia, pero ésta no puede implicar la vulneración del preceptos como los señalados por la recurrente, debiendo en todo caso satisfacer los siguientes parámetros: (i) el requisito o criterio debe estar vinculado al objeto del contrato; (ii) ser proporcionado con el objeto de la contratación; y (iii) no ha de ser discriminatorio, en el sentido de ser tan exigentes que “de facto” solo determinadas empresas puedan cumplir con los mismos, sin que exista justificación suficiente para ello”.*

Pues bien, en el presente caso, no se aprecia que el requisito de solvencia económica exigido se encuentre vinculado con el objeto del contrato, por cuanto “a priori” las empresas licitadoras no van a contratar a personal distinto del objeto de subrogación (vid. apartado 13 del Cuadro Resumen del PCAP); circunstancia que conlleva que se exija información relativa al pago de nóminas de personal que, en principio, no se va a emplear en el contrato. Además, ello implica que tal exigencia resulte desproporcionada, puesto que, además de referirse a dicho personal, no se exige al adjudicatario sino a la totalidad de los licitadores. En cuanto a su posible carácter discriminatorio y, si bien, efectivamente, este requisito guardaría relación con el objeto del contrato en relación con el actual contratista, en puridad, no se aprecia tal discriminación; pero sí su particular desproporción también respecto del mismo, por incluirse de forma desviada en el pliego de la actual licitación. Así, si lo que realmente pretende el órgano de contratación es conocer si el actual contratista está cumpliendo debidamente sus obligaciones salariales con el personal que presta servicios en el contrato que precede a la presente licitación, es evidente que éste no es el mecanismo adecuado para ello.

En consecuencia, puesto que los apartados 16.6 y 19.1 del Cuadro Resumen del PCAP incluyen un medio de acreditación de la solvencia económica no previsto en el artículo 87.1

de la LCSP cuya exigencia a la totalidad de los licitadores, además, no guarda relación con el objeto del contrato y resulta desproporcionada, procede estimar este motivo.

Por ello, procede estimar parcialmente el recurso, en lo relativo a la impugnación del apartado 16.6 del Cuadro Resumen del PCAP; lo que conlleva tanto la anulación del mismo como del inciso correspondiente del apartado 19.1 del Cuadro Resumen del PCAP, en tanto que trae causa de aquél.

**Undécimo.** Por último, el recurrente considera improcedente la exigencia, en la fase de presentación de ofertas de un programa informático operativo de gestión y comunicación con la Mutua contratante (apartado 17.1 del PCAP y Anexo A del PPT). Considera que este requisito solamente puede ser cumplido por la actual empresa contratista del servicio y que ello contravendría lo establecido en los artículos 1, 132, 145 y 146 de la LCSP.

Esta exigencia se configura como un requisito de solvencia técnica en el PCAP, apartado 17.1 del Cuadro Resumen del PCAP que exige: *“El licitador deberá disponer de un programa informático, en fase de presentación de ofertas, conforme se describe en el anexo A Especificaciones sistema de intercambio información.”*

El apartado 19.1 del Cuadro Resumen del PCAP en relación a la documentación a presentar en el sobre I , recoge que el licitador deberá *“disponer de un programa informático, conforme se describe en el anexo A Especificaciones sistema de intercambio información. Una vez abierto el presente sobre y antes de la apertura del sobre II, Unión de Mutuas solicitará una demo del programa informático para comprobar su adecuación a las necesidades de Unión de Mutuas. En caso de no realizarse la demo por parte del licitador o no adecuarse a las necesidades de Unión de Mutuas, se entenderá que el licitador no dispone de dicho programa y al ser un requisito de solvencia técnica, el licitador será excluido de la presente licitación.”*

En relación con esta cuestión, ha de estimarse el motivo. La exigencia de disponer de un programa informático en fase de presentación de ofertas y la comprobación de la adecuación a las necesidades de la entidad contratante bajo condición de no apertura de la oferta, es decir como requisito de admisión, se ha erigido como requisito de solvencia técnica, sin estar previsto este medio entre los contemplados en el artículo 90 de la LCSP,

amén de resultar desproporcionado la acreditación de un requisito de esta índole con carácter previo a la ejecución del contrato.

El sistema informático que debe reunir unas determinadas características técnicas, se configura como necesario para la prestación del servicio (solicitud de transporte, programación, comunicación con la entidad contratante y con el paciente). Este Tribunal también ha señalado que la incorporación, incluso, de prescripciones técnicas que conformen una prestación que no puede ser ofrecida por todas las empresas interesadas en la licitación no es, en principio, contraria a la LCSP, siempre que permita la más adecuada satisfacción de las necesidades de la entidad contratante, y quede acreditado que las condiciones exigidas no resultan arbitrarias o irracionales (Resolución 1586/2022 de 22 de diciembre). Así, resulta que no existe una imposibilidad de requerir en el pliego unas determinadas características técnicas que resulten ser las más idóneas, siempre que exista una concreta y razonable motivación de tal exigencia.

Sin embargo, en el presente caso, analizado el apartado 17.1 del PCAP y, sobre todo, el Anexo A del PPT, reproducidos parcialmente en el Antecedente de Hecho Segundo de esta Resolución, aunque no se aprecia que las condiciones técnicas exigidas puedan calificarse como arbitrarias o irracionales y que, según lo manifestado en su informe por el órgano de contratación, los pliegos no recogen la especificidad ni el diseño a medida de ninguna herramienta, lo cierto es que tales exigencias obedecen a una condición relativa a la ejecución del contrato que debe cumplir quien resulte adjudicatario, luego es éste quien debiera acreditar o aportar una “demo” o prueba funcional del programa y realizar los ajustes necesarios para la adecuada prestación en el plazo establecido en el PPT.

Por tanto, este motivo se estima, anulando los apartados 17.1 y 19.1 del Cuadro Resumen del PCAP.

En suma, procede la estimación parcial, anulando los apartados 16.6 y 19.1, 17.1 y 19.1 del Cuadro Resumen del PCAP, en los términos indicados en el Fundamento de Derecho décimo y undécimo.

Por todo lo anterior,

**VISTOS** los preceptos legales de aplicación

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

**Primero.** Estimar parcialmente el recurso interpuesto por D. D.E.F., en representación de SERVEIS SANITARIS MORVEDRE, S.L., contra los Pliegos del procedimiento “*Servicio de transporte sanitario terrestre cuyo origen y/o destino sea el territorio de la Comunidad Valenciana. (Dos lotes)*”, expediente 82/2025, convocado por DIRECCIÓN GERENCIA DE UNIÓN DE MUTUAS, MUTUA COLABORADORA CON LA SEGURIDAD SOCIAL Nº 267, en los términos indicados en los Fundamentos de Derecho Décimo y Undécimo de la presente Resolución.

**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  
LOS VOCALES