



Recurso nº 381/2026

Resolución nº 1021/2026

Sección 2ª

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

En Madrid, a 17 de junio de 2026.

VISTO el recurso interpuesto por D. I.A.A, en representación de VISUALTHINK LABS, S.L., contra los pliegos del procedimiento para la “*Contratación del servicio de transporte no sanitario de trabajadores protegidos de FRATERNIDAD-MUPRESA en la provincia de León*”, expediente PIC2026_33309, convocado por la GERENCIA DE FRATERNIDAD MUPRESA, MUTUA COLABORADORA CON LA SEGURIDAD SOCIAL Nº 275, el Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO.

Primero. Con fecha 13 de febrero de 2026, se publicó el anuncio de licitación en la Plataforma de Contratación del Sector Público (en adelante, PCSP) del contrato arriba nominado. Posteriormente fue objeto de una rectificación publicada en la misma plataforma el 16 de febrero de 2026.

El objeto del contrato según la cláusula primera del pliego de cláusulas administrativas particulares (en adelante, PCAP) es la contratación del servicio de transporte no sanitario de trabajadores protegidos de FRATERNIDAD-MUPRESA desde el punto de recogida determinado a los centros de asistencia de la Mutua y viceversa, incluyendo los centros concertados, con origen en la provincia de León.

El contrato objeto de la licitación se integra en la siguiente codificación (Código CPV) de la vigente nomenclatura establecida en el Reglamento (CE) nº 213/2008, de la Comisión Europea de 28 de noviembre de 2007:

- CPV: 60120000-5 Servicios de taxi
- CPV: 60170000-0 Alquiler de vehículos para el transporte de pasajeros con conductor

El presupuesto base de licitación, esto es, el límite máximo de gasto que en virtud del contrato puede comprometer FRATERNIDAD-MUPRESA, incluido el Impuesto sobre el Valor Añadido, asciende a 330.000 euros, siendo el valor estimado del contrato de 660.000 euros.

El plazo de duración del mismo es de 12 meses a contar desde la fecha indicada en el mismo, pudiendo ser objeto de una prórroga por periodos de 12 meses.

Segundo. Con fecha 6 de marzo de 2026, se presentó recurso especial en materia de contratación entidad VISUALTHINK LABS, S.L., solicitando:

- *Que se estime el recurso y se declare la nulidad parcial de los pliegos por omitir la exigencia de un estándar mínimo de seguridad de la información.*
 - *Que se ordene al órgano de contratación la modificación de los pliegos para incluir, como requisito de aptitud o solvencia técnica, la acreditación de la certificación en el Esquema Nacional de Seguridad (ENS) en su categoría básica.*
- **Tercero.** Con fecha 10 de marzo de 2026, el órgano de contratación remitió el expediente administrativo junto con su informe, en el que solicita la desestimación íntegra del recurso. En síntesis, alega que:
- El objeto del contrato es un servicio básico de transporte por carretera, no un servicio tecnológico, y no existe integración técnica de los sistemas del adjudicatario con los de FRATERNIDAD-MUPRESA.
 - El Pliego de Prescripciones Técnicas (PPT) establece expresamente que "*no siendo necesario ningún sistema de información específico por parte del adjudicatario*".



- La utilización de la Oficina Digital de la Mutua es meramente opcional y residual, limitada a la presentación de facturas de importe inferior a 5.000 euros, no constituyendo el núcleo de la prestación contractual.
- No se produce un tratamiento de datos personales que justifique la exigencia del ENS, ya que los pacientes se identifican mediante un "*código de petición*" para garantizar su anonimato.
- La exigencia de la certificación ENS resultaría desproporcionada y restrictiva de la competencia, en contravención de los principios de igualdad y libre concurrencia establecidos en los artículos 1 y 132 de 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).

Cuarto. Interpuesto el recurso, la Secretaría General del Tribunal, por delegación de éste, dictó la resolución de 16 de enero de 2026, sobre adopción de medida cautelar y se acordó conceder la medida cautelar consistente en suspender el procedimiento de contratación, sin que ésta afectara al plazo de presentación de ofertas ni impidiera 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.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. La competencia para el conocimiento y resolución de los recursos interpuestos corresponde a este Tribunal, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 47.1 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. El recurso se ha interpuesto dentro del plazo legal fijado en el artículo 50.1 b) LCSP ya que los pliegos impugnados se publicaron en la PCSP en fecha 13 de febrero de 2026, sin que la rectificación de 16 de febrero de 2026, afecte a los aspectos por los que

se impugna el pliego, y el presente recurso especial fue interpuesto en fecha 6 de marzo de 2026.

Tercero. Se ha presentado recurso en relación con un contrato de servicios de valor estimado superior a 100.000 euros (artículo 44.1 a) de la LCSP), susceptible por ello de enjuiciamiento por este Tribunal, y se refiere a una actuación impugnabile ex artículo 44.2 a) del mismo cuerpo legal, pues el acto recurrido son los pliegos del contrato, siendo por ello susceptible de ser impugnado por medio del presente recurso especial.

Cuarto. Con relación a la legitimación, según el artículo 48 de la LCSP, *“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”*.

En el presente caso, el recurso se interpone por una licitadora que no ha presentado oferta tal y como se deduce del expediente administrativo, por el certificado expedido al efecto por el órgano de contratación, por lo que a priori debiéramos discutir si el recurrente tiene legitimación activa para recurrir, de acuerdo con la doctrina de este Tribunal.

Es doctrina reiterada de este Tribunal que están legitimados para recurrir los pliegos de una licitación los empresarios que han adquirido la condición de licitadores por haber presentado su oferta. La regla general es que solo los operadores económicos que han presentado su oferta al procedimiento están legitimados para impugnar los pliegos, pues sólo quienes se encuentran en esa situación están en condiciones de alzarse con el contrato. Sin embargo, esta regla quiebra en los casos en los que el operador económico impugna una cláusula del pliego que le impide participar en la licitación en condiciones de igualdad (cfr., por todas, Sentencia del Tribunal Supremo, Sala III, 5 de julio de 2005 –Roj STS 4465/2005).

Según ha constatado este Tribunal accediendo a la PCSP, se presentaron en el plazo concedido tres proposiciones, entre las que no se encuentra la recurrente.

El recurso se centra exclusivamente en el ataque a los pliegos por no exigir certificación ENS, ni tan siquiera en su nivel básico, argumentando que *“constituye un requisito legal mínimo para trabajar con el sector público cuando existe acceso, tratamiento o integración con sistemas de información de titularidad pública, al establecer un marco común de ciberseguridad que garantiza la protección de la información y de los servicios digitales gestionados por la Administración”*. Por otra parte, la recurrente, según ha constatado este Tribunal, tiene otorgada la certificación ENS, en su categoría básica.

La recurrente no realiza ni la más mínima argumentación acerca de las razones o impedimentos que le han imposibilitado a presentar oferta, como, sin embargo, sí lo ha hecho en otros recursos que ha tenido y tiene planteado ante este Tribunal por idéntico motivo que el que articula en su recurso, por lo que de acuerdo con nuestra doctrina, tenemos que denegarle la legitimación para interponer el presente recurso a tenor de lo previsto en el artículo 55 b) LCSP y acordar su inadmisión.

Quinto. Aunque el recurso se va a inadmitir, de haber sido admitido el recurso, se habría desestimado. Obiter dicta, en cuanto al fondo del asunto, la cuestión principal que se plantea en el presente recurso consiste en determinar si la omisión en los pliegos de la exigencia de que los licitadores dispongan de la certificación en el Esquema Nacional de Seguridad (ENS), en su categoría básica, constituye un vicio de nulidad por contravenir la normativa aplicable y los principios de la contratación pública.

La recurrente sostiene que la prestación del servicio implica una integración técnica con los sistemas del órgano de contratación y un tratamiento de datos que hacen indispensable dicha certificación. Por su parte, el órgano de contratación niega tal integración y considera que la exigencia sería desproporcionada y restrictiva de la competencia, siendo contrario a los principios inspiradores de la contratación pública.

Para resolver la controversia, es preciso analizar la verdadera naturaleza del contrato y el grado de interacción tecnológica que su ejecución conlleva, según se desprende de los pliegos pues la exigibilidad del ENS está vinculada directamente al objeto contractual. No obstante, antes de resolver la cuestión nuclear debemos recordar que:

El artículo 28.1 de la LCSP dispone:

“1. Las entidades del sector público no podrán celebrar otros contratos que aquellos que sean necesarios para el cumplimiento y realización de sus fines institucionales. A tal efecto, la naturaleza y extensión de las necesidades que pretenden cubrirse mediante el contrato proyectado, así como la idoneidad de su objeto y contenido para satisfacerlas, cuando se adjudique por un procedimiento abierto, restringido o negociado sin publicidad, deben ser determinadas con precisión, dejando constancia de ello en la documentación preparatoria, antes de iniciar el procedimiento encaminado a su adjudicación”.

Este artículo se complementa con el artículo 99.1 de esta misma Ley que indica que: *“El objeto de los contratos del sector público deberá ser determinado. El mismo se podrá definir en atención a las necesidades o funcionalidades concretas que se pretenden satisfacer, sin cerrar el objeto del contrato a una solución única. En especial, se definirán de este modo en aquellos contratos en los que se estime que pueden incorporarse innovaciones tecnológicas, sociales o ambientales que mejoren la eficiencia y sostenibilidad de los bienes, obras o servicios que se contraten”.*

De los preceptos legales transcritos resulta, como dijimos en nuestra Resolución nº 1853/2025, de 18 de diciembre de 2025, donde señalamos que:

1º Corresponde a los poderes adjudicadores determinar la naturaleza y extensión de las necesidades que pretenden cubrirse con el contrato a celebrar, así como la idoneidad del objeto y contenido para satisfacerlas, fijando con precisión el objeto de este.

2º El órgano de contratación goza de amplias facultades a la hora de determinar y conformar el objeto contractual, contando con un amplio margen de discrecionalidad técnica en la configuración de la prestación y de sus características técnicas, siempre y cuando las mismas encuentren adecuado fundamento y justificación en las necesidades y fines perseguidos en la contratación proyectada.

3º Las prescripciones que se establezcan deben permitir el acceso en condiciones de igualdad al procedimiento de contratación y han de conciliarse con las necesidades del órgano de contratación y con la consecución del interés general perseguido.

4º Aun siendo la concurrencia e igualdad de trato principios básicos de la contratación pública y constituir una exigencia siempre, la ley no impide que el órgano de contratación, mediante una justificación adecuada, concreta y ajustada a las necesidades que el contrato ha de satisfacer, pueda establecer prescripciones técnicas no accesibles a todos los potenciales licitadores.

A partir de las premisas precedentes, debe tenerse en cuenta la normativa reguladora del ENS en este punto – particularmente, los artículos 46.3 y 156.2 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), el Real Decreto 311/2022, de 3 de mayo en su artículo 2.3 –, completado por al menos hasta cuatro resoluciones de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas, de las que destaca la de 13 de octubre de 2016, (vigente aunque fue dictada bajo la vigencia del RD 3/2010 de 8 de enero, derogado por el RD 311/2022), por la que se aprueba la Instrucción Técnica de Seguridad de conformidad con el ENS, debiendo, con carácter previo, aclararse que son cosas distintas, aunque puedan estar relacionadas, el Esquema Nacional de Seguridad (ENS) y la protección de datos personales, estando cada uno de ellos sujetos a regímenes jurídicos y condiciones diferentes. Esta diferenciación resulta principalmente de lo establecido en la Disposición Adicional Primera de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales (LOPDPGD) y en el citado Real Decreto 311/2022 cuyo artículo 3 regula precisamente los sistemas de información que traten datos personales.

Señalado lo anterior, el artículo 156.2 de la LRJSP establece que:

“Artículo 156. Esquema Nacional de Interoperabilidad y Esquema Nacional de Seguridad. 2. El Esquema Nacional de Seguridad tiene por objeto establecer la política de seguridad en la utilización de medios electrónicos en el ámbito de la presente Ley, y está constituido por los principios básicos y requisitos mínimos que garanticen adecuadamente la seguridad de la información tratada”.

El Real Decreto 311/2022, de 3 de mayo, por el que se regula el Esquema Nacional de Seguridad - norma que establece la política de seguridad y los requisitos mínimos de

seguridad que debe aplicar el sector público para proteger la información tratada y los servicios prestados, en su artículo 2 referido al ámbito de aplicación:

“1. El presente real decreto es de aplicación a todo el sector público, en los términos en que este se define por el artículo 2 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, y de acuerdo con lo previsto en el artículo 156.2 de la misma.

“3. Este real decreto también se aplica a los sistemas de información de las entidades del sector privado, incluida la obligación de contar con la política de seguridad a que se refiere el artículo 12, cuando, de acuerdo con la normativa aplicable y en virtud de una relación contractual, presten servicios o provean soluciones a las entidades del sector público para el ejercicio por estas de sus competencias y potestades administrativas. La política de seguridad a que se refiere el artículo 12 será aprobada en el caso de estas entidades por el órgano que ostente las máximas competencias ejecutivas”.

“Los pliegos de prescripciones administrativas o técnicas de los contratos que celebren las entidades del sector público incluidas en el ámbito de aplicación de este real decreto contemplarán todos aquellos requisitos necesarios para asegurar la conformidad con el ENS de los sistemas de información en los que se sustenten los servicios prestados por los contratistas, tales como la presentación de las correspondientes Declaraciones o Certificaciones de Conformidad con el ENS.

Esta cautela se extenderá también a la cadena de suministro de dichos contratistas, en la medida que sea necesario y de acuerdo con los resultados del correspondiente análisis de riesgos”.

Por otro lado, el artículo 38.1 del mismo Real Decreto indica que: *“Los sistemas de información comprendidos en el ámbito del artículo 2 serán objeto de un proceso para determinar su conformidad con el ENS. A tal efecto, los sistemas de categoría MEDIA o ALTA precisarán de una auditoría para la certificación de su conformidad, sin perjuicio de la auditoría de la seguridad prevista en el artículo 31 que podrá servir asimismo para los fines de la certificación, mientras que los sistemas de categoría BÁSICA solo requerirán de una autoevaluación para su declaración de la conformidad, sin perjuicio de que se puedan*



someter igualmente a una auditoría de certificación. Tanto el procedimiento de autoevaluación como la auditoría de certificación se realizarán según lo dispuesto en el artículo 31 y el anexo III y en los términos que se determinen en la correspondiente Instrucción Técnica de Seguridad, que concretará asimismo los requisitos exigibles a las entidades certificadoras”.

Conforme con el régimen jurídico expuesto, por cuanto aquí interesa, se establece como ámbito propio el de los sistemas de información del sector público, y que tal conformidad con el ENS se exigiría a aquellos sistemas de información de las entidades del sector privado, cuando, de acuerdo con la normativa aplicable y en virtud de una relación contractual, sustenten soluciones o presten servicios competenciales a las entidades del sector público para el ejercicio por estas de sus competencias y potestades administrativas. Se impone, por ello, la obligación de incorporar al contenido de los pliegos que rigen las contrataciones la exigencia de la declaración o certificación de conformidad con el ENS de tales sistemas de información en los que se sustenten los servicios prestados por los contratistas. Estamos, por tanto, ante una obligación de ineludible cumplimiento en el caso de que concurran las circunstancias previstas en el citado Real Decreto y que no pueden quedar al albur de que los operadores económicos cuenten o no con ella.

Así las cosas, de acuerdo con la normativa expuesta, deberá exigirse el cumplimiento del ENS - cuyo fin es establecer la política de seguridad en la utilización de medios electrónicos en el sector público - en las contrataciones de servicios del sector público que supongan la prestación de servicios competenciales de las entidades del sector público, y en general , a la cadena de suministro de las entidades del sector privado, en la medida que un análisis de riesgos previo así lo determine (<https://ens.ccn.cni.es/es/que-es-el-ens/faq>).

Sexto. Llegados a este punto, teniendo en cuenta la discrepancia existente, dado que el órgano de contratación niega que el objeto del contrato este incluido en el ámbito de aplicación del RD 311/2022, la cuestión a resolver es si el objeto contractual y las necesidades que pretenden cubrirse con el contrato estarían o no comprendidas en el ámbito del citado Real Decreto.

El objeto del contrato, definido en la cláusula 1 del Anexo del PCAP y en el apartado 1 del PPT, es la *"contratación del servicio de transporte no sanitario de trabajadores protegidos"*. *El servicio será prestado para trasladar a los trabajadores con origen en la provincia de León*. Se trata, por tanto, de un contrato de servicios de transporte por carretera, no de un contrato de servicios tecnológicos o de sistemas de información.

La recurrente fundamenta la supuesta integración técnica en el uso de la Oficina Digital de FRATERNIDAD-MUPRESA. Sin embargo, un análisis del apartado 26 del Anexo del PCAP revela que el uso de dicha plataforma es una mera alternativa, y no una obligación, para la presentación de facturas de importe inferior a 5.000 euros. Para importes superiores, la plataforma a utilizar es FACe. Esta interacción es, por tanto, de carácter administrativo, accesorio, opcional y residual, y no forma parte del núcleo de la prestación principal, que es el transporte físico de personas.

Este extremo queda reforzado por el apartado 2.8 del PPT, que establece de forma inequívoca que para la solicitud de desplazamientos *"no siendo necesario ningún sistema de información específico por parte del adjudicatario"*. La comunicación con los pasajeros, según el apartado 2.9 del PPT, se realiza por medios convencionales como llamada telefónica o SMS, sin que se prevea la integración en sistemas informáticos complejos.

En cuanto al tratamiento de datos, el apartado 1.1 del PPT especifica que *"Cada una de las solicitudes de desplazamiento tendrá un código de petición, que será proporcionado por FRATERNIDAD-MUPRESA, y que servirá para la planificación del viaje, comunicación con el pasajero, ejecución del servicio, control de calidad y facturación"*. Este sistema de codificación permite la anonimización de los datos de los pacientes, reduciendo significativamente el riesgo en materia de protección de datos y desvirtuando el argumento de la recurrente sobre el tratamiento de información sensible que justificaría la imposición de una medida de seguridad tan específica como la certificación ENS.

Por lo demás, debemos añadir que el órgano de contratación goza de una potestad discrecional para definir el objeto del contrato y los requisitos de solvencia y condiciones de ejecución, pero dicha potestad está limitada por los principios rectores de la contratación

pública, entre los que destacan la proporcionalidad y la libre concurrencia, consagrados en los artículos 1 y 132 de la LCSP.

La exigencia de una determinada certificación como requisito de solvencia o condición de ejecución debe ser necesaria, idónea y proporcionada en relación con el objeto del contrato. En el presente caso, a nuestro juicio, imponer la obligación de obtener la certificación ENS a empresas cuyo objeto principal es el transporte de pasajeros por carretera, y cuya interacción tecnológica con el órgano de contratación es mínima y accesoria, constituiría una carga desproporcionada. Tal exigencia tendría como efecto una restricción artificial de la competencia, al excluir a un gran número de operadores del sector del transporte (como autónomos, cooperativas de taxis o pequeñas empresas de transporte) que, siendo perfectamente capaces de ejecutar la prestación principal, no disponen de dicha certificación por no ser necesaria para su actividad habitual. Esto contravendría la finalidad de la LCSP de garantizar la más amplia concurrencia y la selección de la oferta económicamente más ventajosa.

La circunstancia de que el propio órgano de contratación tenga su Oficina Digital certificada bajo el ENS responde a sus propias obligaciones como entidad del sector público, pero no implica automáticamente que deba trasladar dicha exigencia a todos sus proveedores, especialmente cuando la interacción con dichos sistemas es, como se ha demostrado, inexistente o meramente tangencial.

Por todo lo expuesto, este Tribunal concluye que la omisión de la exigencia de la certificación ENS en los pliegos no solo no constituye un vicio de nulidad, sino que se adecúa a los principios de proporcionalidad y fomento de la competencia que deben regir la contratación pública.

Por todo lo anterior,

VISTOS los preceptos legales de aplicación

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

Primero. Inadmitir el recurso interpuesto por D. I.A.A, en representación de VISUALTHINK LABS, S.L., contra los Pliegos del procedimiento para la *“Contratación del servicio de transporte no sanitario de trabajadores protegidos de FRATERNIDAD-MUPRESA en la provincia de León”*.

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

Tercero. Declarar que no se aprecia la concurrencia de mala fe o temeridad en la interposición del recurso, por lo que no procede la imposición de la multa prevista en el artículo 58.2 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