

**Recurso 740/2025**  
**Resolución 21/2026**  
**Sección Tercera**

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

Sevilla, 16 de enero de 2026.

**VISTO** el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad ■ (en adelante la recurrente) contra el pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP) que, entre otra documentación, rige el acuerdo marco denominado «Servicio de asistencia sanitaria complementaria de realización de pruebas diagnósticas a usuarios del servicio andaluz de salud (SAS) de la provincia de Málaga en centros sanitarios y servicios privados de la provincia de Málaga, mediante procedimiento abierto y presentación electrónica de ofertas» (Expediente CONTR 2025 0000737232), convocado por el Hospital Universitario Regional de Málaga, adscrito al Servicio Andaluz de Salud, este Tribunal, en sesión celebrada el día de la fecha, ha dictado la siguiente

### **RESOLUCIÓN**

#### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.** El 17 de diciembre de 2025, se publicó en el Diario Oficial de la Unión Europea y en el perfil de contratante en la Plataforma de Contratación de la Junta de Andalucía el anuncio de licitación, por procedimiento abierto y tramitación ordinaria del acuerdo marco de servicios indicado en el encabezamiento de esta resolución. Ese mismo día, los pliegos de esta contratación fueron puestos a disposición de los interesados a través del citado perfil. El valor estimado del acuerdo marco es de 131.814.972,76€.

A la presente licitación le es de aplicación la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (en adelante LCSP). Igualmente, se rige por el Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público (en adelante Real Decreto 817/2009) y por el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (en adelante RGLCAP), aprobado por el Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, en cuanto no se opongan a lo establecido en la citada LCSP.

**SEGUNDO.** El 22 de diciembre de 2025, tuvo entrada en el Registro Electrónico Común de la Administración General del Estado dirigido a este Tribunal, escrito de recurso especial en materia de contratación interpuesto por la recurrente contra el PCAP que rige el acuerdo marco indicado en el encabezamiento. El citado escrito de recurso fue recibido en el Registro electrónico de este Tribunal el día 23 de diciembre.

Mediante oficio de la Secretaría del Tribunal de 23 de diciembre de 2025, se dio traslado al órgano de contratación del escrito de recurso y se le requirió la documentación necesaria para su tramitación y resolución,



posteriormente, se ha recibido en esta sede administrativa, tras solicitar determinada documentación complementaria, los días 29 de diciembre de 2025 y 12 de enero de 2026.

El 9 de enero de 2026, mediante Resolución MC 2/2026 este Tribunal acordó, a instancia de la entidad recurrente, la medida cautelar de suspensión del procedimiento de adjudicación, y del plazo de presentación de ofertas.

No ha sido necesario cumplimentar el trámite de alegaciones dado que, a la fecha de suspensión del procedimiento de licitación, no existían licitadores en el procedimiento de adjudicación.

## **FUNDAMENTOS DE DERECHO**

### **PRIMERO. Competencia.**

Este Tribunal resulta competente para resolver en virtud de lo establecido en el artículo 46.1 de la LCSP y en el Decreto 332/2011, de 2 de noviembre, por el que se crea el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía.

### **SEGUNDO. Acto recurrible.**

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

### **TERCERO. Legitimación.**

Con carácter previo al estudio de los restantes motivos de admisión, procede abordar la legitimación de la entidad recurrente para la interposición del recurso, que no ostenta la condición de licitadora, por lo que es preciso examinar los motivos de impugnación sobre los que ejerce su pretensión.

Al respecto, el artículo 48 de la LCSP establece que *“Podrá interponer el recurso especial en materia de contratación cualquier persona física o jurídica cuyos derechos o intereses legítimos, individuales o colectivos, se hayan visto perjudicados o puedan resultar afectados, de manera directa o indirecta, por las decisiones objeto del recurso. Estarán también legitimadas para interponer este recurso (...)”*.

Los motivos en que se fundamenta el recurso ponen de manifiesto que el acto impugnado pudiera originar un perjuicio a la recurrente. Así, alega la restricción territorial con la que a su juicio están confeccionados los pliegos, en este sentido manifiesta que resulta directamente perjudicada por la cláusula territorial del PCAP impugnado, que considera la excluye automáticamente pese a ser más apta, en algunos casos, según su parecer, para la ejecución del objeto del presente acuerdo marco. En este sentido, argumenta que la configuración de los pliegos afecta de manera real a su derecho a participar en la licitación.

De este modo, la eventual estimación del recurso permitiría remover los obstáculos que le han impedido participar en aquellas condiciones, debiendo reconocerse, pues, interés legítimo para su interposición, de acuerdo con el artículo 48 de la LCSP.



#### **CUARTO. Plazo de interposición.**

De conformidad con lo estipulado en el artículo 50 apartado 1 b) de la LCSP, el recurso se ha interpuesto dentro del plazo legal.

#### **QUINTO. Fondo del asunto. Alegaciones de las partes.**

##### I. Alegaciones de la entidad recurrente.

La entidad recurrente cuestiona el contenido de la cláusula 2.1. del PCAP que regula el «objeto del contrato» y que establece lo siguiente: «El objeto del acuerdo marco es fijar las condiciones para la prestación de servicios de asistencia sanitaria, de carácter complementario a la prestada en centros propios, a usuarios del Servicio Andaluz de Salud, en centros sanitarios y servicios privados de la provincia de Málaga.

(...)

*En todos los casos, la suscripción de los contratos basados de prestación de servicios sanitarios se realizará teniendo en cuenta los principios de complementariedad, optimización de recursos sanitarios propios, necesidades de atención en cada momento, así como la adecuada coordinación en la utilización de los recursos públicos y privados y conforme al objetivo del Servicio Andaluz de Salud de seguir cumpliendo con los fines institucionales que tiene encomendados, con pleno sometimiento a los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad social y medioambiental».*

También se refiere la recurrente a unos de los criterios de adjudicación previstos para los contratos basados específicamente a la cláusula «23.3.2. Sin nueva licitación» apartado E, en el que se establece: «E. Condición objetiva alternativa sexta: Mejor accesibilidad.

*De optarse por esta condición objetiva, los contratos basados se celebrarán con la empresa adjudicataria del acuerdo marco que, en la agrupación de lotes o lote no agrupado de que se trate, hubiera ofertado un centro sanitario oferta base o variante que favorezca la mejor accesibilidad a los usuarios del área hospitalaria potenciales destinatarios del servicio, por encontrarse a una menor distancia del centro derivador. Esta distancia se deberá contar de punto a punto, entre la dirección postal del centro hospitalario público en el que radique el servicio clínico derivador, hasta la dirección postal del centro sanitario ofertado. Dicho cómputo será el que resulte de la consulta que, con esas indicaciones, se haga a la web Google maps».*

Sobre lo anterior la recurrente argumenta: «Sin embargo, tal afirmación, carente de soporte documental alguno, excluye de manera absoluta a centros situados fuera de Málaga, incluso cuando dichos centros estén objetivamente más próximos, mejor comunicados y más accesibles para una parte significativa de la población Malagueña, como ocurre con los pacientes de las cuatro cabeceras de las Zonas Básicas de Salud del Área Sanitaria Norte de Málaga (Antequera, Archidona, Campillos y Mollina).

*Esta exclusión configura una discriminación indirecta contraria a los arts. 1 y 139 LCSP, pues introduce un criterio de selección ajeno a la calidad asistencial, a la solvencia técnica o a la capacidad organizativa, y lo sustituye por una frontera administrativa sin vinculación con el objeto del contrato». Alude a doctrina sobre las cláusulas de arraigo territorial, concluye que en el presente supuesto no existe una motivación reforzada que justifique la limitación, en este sentido manifiesta que existe una ausencia total de justificación en el expediente.*

Entiende que esta configuración de los pliegos adolece de un vicio de arbitrariedad, en este sentido manifiesta: «El Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha reiterado que las restricciones territoriales en contratación pública no pueden basarse en presunciones automáticas ligadas a fronteras administrativas, sino que deben apoyarse en criterios objetivos, funcionales y verificables, vinculados al objeto del contrato y evaluables casos por caso. En la medida en que el Pliego sigue utilizando la provincia como filtro excluyente, la supuesta accesibilidad real no se



contrasta, no se mide y no se pondera, sino que se da por supuesta, vulnerando el artículo 18.1 de la Directiva 2014/24/UE y la doctrina emanada de asuntos como *Contse* (C-234/03), *Comisión c. Italia* (C-531/06) o *Kommission* (C-195/09).

Desde la óptica de la legislación interna, la subsistencia del requisito territorial infringe de manera directa los artículos 1, 132 y 139 de la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público.

La libertad de acceso a las licitaciones y la prohibición de discriminación entre operadores se ven comprometidas cuando la Administración condiciona la participación a una implantación territorial previa, máxime cuando dicha implantación no guarda relación necesaria con la calidad de la prestación ni con la finalidad asistencial del contrato. El principio de proporcionalidad se ve igualmente vulnerado, pues existen múltiples alternativas menos restrictivas —criterios de distancia, tiempos máximos de desplazamiento, áreas funcionales de referencia— que permitirían garantizar la accesibilidad efectiva sin excluir operadores por razón de su ubicación administrativa.

La persistencia del requisito provincial revela, además, un vicio de arbitrariedad, en la medida en que la medida adoptada no se corresponde con la realidad asistencial ni con la organización territorial del propio Servicio Andaluz de Salud, estructurado por áreas y distritos sanitarios y no por provincias. El añadido de una coetilla extensa y programática no corrige esta disfunción, sino que la oculta bajo una formulación aparentemente más elaborada, sin alterar su efecto jurídico esencial».

Manifiesta que la configuración supone la infracción del artículo 18.1 de la Directiva 2014/24/UE, sobre contratación pública, respecto de que los poderes adjudicadores garantizarán la igualdad de trato y la no discriminación, actuando siempre de manera proporcionada. Alude a que en el expediente no existe una motivación reforzada respecto de la imposición de esta restricción territorial y que la misma resulta desproporcionada.

Además, la recurrente señala que la configuración del PCAP en esta cuestión supone un agravio comparativo respecto de las provincias de Huelva, Jaén y Almería y Cádiz en este sentido afirma: «La ausencia de una justificación diferenciada para el caso Malagueño conduce a una situación de agravio comparativo injustificado, en la que los operadores económicos que prestan servicios en el entorno geográfico de esa provincia se ven sometidos a una restricción más severa que sus homólogos, sin razón objetiva que lo respalde. Ello vulnera no solo el principio de igualdad de trato, sino también el de confianza legítima y el de seguridad jurídica, en la medida en que el propio comportamiento general de la Administración en supuestos idénticos (otros pliegos provinciales) genera una expectativa de tratamiento homogéneo que aquí se frustra de manera unilateral.

En definitiva, la comparación con los pliegos de Huelva, Jaén, Almería y Cádiz revela que la opción restrictiva seguida en Málaga no responde a una política contractual uniforme ni a un criterio técnico consolidado, sino a una decisión aislada, carente de coherencia con el resto del modelo autonómico. Esta falta de coherencia interna constituye por sí misma un vicio de anulabilidad, por infracción de los principios de igualdad, seguridad jurídica y buena administración». En este sentido la recurrente argumenta: «La Memoria justificativa, el Informe de insuficiencia y la Memoria de criterios guardan silencio total sobre esta diferencia.

Estamos, pues, ante una medida adoptada sin motivación comparativa, en abierta contradicción con la práctica consolidada de la propia Administración».

La recurrente en su escrito de impugnación alude a la vulneración del principio constitucional de interdicción de la arbitrariedad.

Asimismo, en su escrito realiza un análisis logístico que, manifiesta, prueba la irracionalidad de la medida. Sobre esta cuestión y tras el estudio contenido en el escrito de impugnación en el que se aportan diversas tablas con distancias entre diversos municipios y Puente Genil se llegan a las siguientes conclusiones: «Conclusiones de la comparativa:



- La localidad más cercana a Puente Genil de toda el área sanitaria malagueña es Alameda (solo 30 km), lo que explica los fuertes vínculos sociales y económicos históricos entre estos pueblos.
- La más alejada es Villanueva de Tapia, que se encuentra a más de 100 km de distancia.
- Punto estratégico: Desde Antequera (donde se sitúa el Hospital de referencia), el trayecto es de unos 51 minutos, lo que sitúa a Puente Genil dentro de un radio de acción muy cómodo para la gestión sanitaria y profesional.».

Solicita como pretensión principal la nulidad de pleno derecho del PCAP y como pretensión subsidiaria la modificación del PCAP que se articula de la siguiente forma: «sustituyendo la restricción territorial por un criterio funcional basado en tiempos de desplazamiento, radio de accesibilidad, o cualquier parámetro objetivo que permita garantizar la eficiencia y calidad asistencial de los usuarios de todos los municipios pertenecientes a cada una de las AREAS SANITARIAS DE LA PROVINCIA DE MÁLAGA».

## II. Alegaciones del órgano de contratación.

El órgano de contratación se opone en el informe a lo solicitado por la recurrente. Su contenido se encuentra dividido en diversos apartados en los que se responde a las diversas alegaciones de la recurrente, en síntesis manifiesta lo siguiente:

- Sobre la inexistencia de vulneración de los principios de igualdad, libre concurrencia y no discriminación, sobre la suficiencia de la motivación y sobre el respeto del principio de proporcionalidad en la delimitación territorial a la provincia de Málaga. Alega lo siguiente: «El Servicio Sanitario Público de Andalucía se organiza territorialmente en Áreas de Salud, cuyo ámbito de referencia coincide, con el territorio provincial. Dentro de dichas Áreas se estructuran las Zonas Básicas de Salud, que se agrupan en Distritos Sanitarios, responsables de la prestación de la atención primaria y de las urgencias extrahospitalarias. En la provincia de Málaga existen actualmente:

- Hospital Regional Universitario de Málaga: y Hospital Universitario Virgen de la Victoria en Málaga capital, funciona también como Hospital Civil, con unidades de paliativos y cobertura amplia.
- Hospital Universitario Costa del Sol: En Marbella, para la zona de la Costa del Sol.
- Hospital de Antequera: Hospital comarcal para el norte de la provincia.

### • Áreas de Gestión Sanitaria

• La provincia se divide en Áreas de Gestión Sanitaria, que gestionan de forma integrada hospitales y centros de salud:

• Distrito Málaga-Guadalhorce: con centros de salud en la capital (Cruz de Humilladero, La Luz, Portada Alta, etc.) y municipios cercanos (Alhaurín de la Torre, Cártama, Coín).

• Distrito Costa del Sol y su área de influencia.

• AGS Este de Málaga : Hospital de la Axarquía y distritos que gestionan la zona oriental de la provincia.

• AGS Norte de Málaga: Cubre la comarca del norte, con el Hospital de Antequera como referencia.

AGS Serranía de Ronda: Hospital de Ronda que cubre la comarca de la Serranía, incluyendo Ronda.

A través de este sistema organizativo, la atención sanitaria se presta de forma integral y coordinada a los habitantes de la provincia de Málaga en centros sanitarios ubicados dentro del propio ámbito provincial, garantizando la continuidad asistencial, la accesibilidad y la eficiencia del sistema. En este contexto, la realización de pruebas diagnósticas dentro del mismo ámbito territorial provincial resulta plenamente coherente con el modelo organizativo del sistema sanitario público, evitando desplazamientos innecesarios a otras provincias que no aportan mejora asistencial alguna.

La delimitación territorial se encuentra asimismo justificada por razones de continuidad asistencial y correcta gestión de la historia clínica de los pacientes. La prestación de los servicios diagnósticos dentro del mismo ámbito territorial provincial facilita la interoperabilidad de los sistemas de información clínica, la trazabilidad de las pruebas diagnósticas y la adecuada coordinación entre los distintos niveles asistenciales. La dispersión de la



*prestación fuera de dicho ámbito territorial no solo no mejora la asistencia, sino que introduce complejidades organizativas innecesarias.*

*Debe añadirse, además, que la red de transporte público interurbano y metropolitano se estructura fundamentalmente por ámbitos provinciales, donde los desplazamientos entre municipios se encuentran plenamente integrados dentro de una misma red de transporte, con conexiones frecuentes y coordinadas. Esta circunstancia resulta especialmente relevante si se atiende al perfil de las personas usuarias de los servicios objeto del contrato, que en un porcentaje significativo corresponden a pacientes de edad avanzada, personas con patologías crónicas, pacientes oncológicos o personas con limitaciones de movilidad, para quienes el acceso al servicio sanitario debe realizarse con el menor número posible de transbordos, tiempos de espera y complejidad logística.*

*En este contexto, la accesibilidad real no viene determinada por la mera distancia geográfica en términos lineales, sino por el tiempo efectivo de desplazamiento y la integración funcional del itinerario. Así, aun cuando pudiera existir algún centro situado en otra provincia aparentemente más próximo, dicho desplazamiento implicaría necesariamente el cambio a otra área metropolitana y a una red de transporte público distinta, con mayor complejidad y mayores tiempos efectivos de desplazamiento para este tipo de usuarios».*

Alude al contenido de la Resolución 774/2025, de 19 de diciembre, de este Tribunal en el que se analiza un supuesto sustancialmente igual aunque de ámbito geográfico diferente. Solicita que se tenga en cuenta el contenido del informe como motivación adicional o de apoyo a la contenida en el expediente de contratación.

- Sobre la pretendida infracción del artículo 18.1 de la directiva 2014/24/UE. A su juicio, esta alegación no puede prosperar pues expone de una forma distinta los mismos argumentos que la recurrente ha mencionado anteriormente. En este sentido manifiesta: *«La jurisprudencia y la doctrina administrativa han señalado de forma reiterada que el artículo 18.1 de la Directiva no consagra un principio de neutralidad territorial absoluta, sino que permite restricciones cuando estas responden a necesidades reales del servicio a prestar y superan el correspondiente juicio de proporcionalidad.*

*En este sentido, el citado precepto debe interpretarse de manera sistemática con el resto de la Directiva y con la normativa nacional de contratación pública, que reconoce un amplio margen de apreciación al órgano de contratación para definir el objeto del contrato conforme a sus necesidades».*

- Sobre la inexistencia de agravio comparativo y la coherencia interna del modelo de licitación provincial. En lo relativo a esta cuestión indica que: *«Este modelo de licitación provincial responde a una misma lógica organizativa común, pero permite —y exige— la adaptación de cada expediente a la realidad demográfica, territorial y asistencial de cada provincia, sin que exista obligación de identidad absoluta entre los pliegos provinciales. Pretender lo contrario supondría desconocer el principio de igualdad material y la necesaria adecuación del contrato a las necesidades reales del servicio».*

Apoya esta argumentación manifestando que: *«Las diferencias existentes entre los expedientes provinciales encuentran, además, una justificación objetiva y plenamente razonable en las características demográficas y territoriales de cada provincia. Así, el volumen de población de las provincias de Almería (770.554 habitantes), Huelva (538.789 habitantes) y Jaén (618.143 habitantes) es sensiblemente inferior al de la provincia de Málaga (1.791.183 habitantes), según datos del Instituto Nacional de Estadística. A ello se suma que Málaga comprende una distribución poblacional distinta, con un número considerable de núcleos urbanos de tamaño medio que alcanza hasta un número de 103 municipios con una elevada dispersión geográfica.*

*Por otro lado ha de indicarse que en Málaga existen más de 25 centros sanitarios privados autorizados para radiodiagnóstico, distribuidos de manera mucho más homogénea por el conjunto del territorio provincial, incluyendo, en la zona que la recurrente identifica como área de influencia de su centro, (Área Norte de Málaga), dos centros.*



*Esta circunstancia evidencia que la delimitación territorial a la provincia de Málaga no sólo no restringe injustificadamente la concurrencia, sino que se apoya en la existencia de una red suficiente y equilibrada de centros autorizados».*

- Sobre la inexistencia de vulneración del principio constitucional de interdicción de la arbitrariedad (artículo 9.3 ce). Alega que no existe arbitrariedad: *«la configuración del ámbito territorial del acuerdo marco a la provincia de Málaga responde a una decisión organizativa razonada, basada en criterios objetivos ampliamente expuestos en las alegaciones anteriores, tales como la estructura territorial del sistema sanitario público, la continuidad asistencial, la gestión integrada de la historia clínica, la accesibilidad real de los pacientes, la organización del transporte público y la adecuada cobertura del servicio en el conjunto del territorio provincial».*

- Sobre el análisis logístico de la recurrente. Argumenta que esta parte del hecho incorrecto de que los pacientes de las localidades de Antequera, Archidona, Mollina y Campillos se verían obligados a desplazarse a la ciudad de Málaga, sin embargo argumenta que existen centros sanitarios privados debidamente autorizados para la realización de radiodiagnósticos en la zona Norte Málaga, alude al ■ (código de autorización de centro ■) y ■ (código de autorización de centro ■), así afirma que esta circunstancia evidencia que los pacientes no tienen necesariamente por qué desplazarse a la ciudad de Málaga para la realización de las pruebas diagnósticas, al disponer de centros habilitados en su entorno geográfico inmediato.

Además, indica que la recurrente obvia la circunstancia de que el acuerdo marco se configura con una pluralidad de adjudicatarios y que los contratos basados se adjudicarán atendiendo entre otros criterios al referido a la accesibilidad de los pacientes.

Sobre las distancias incluidas en las alegaciones del recurso el órgano de contratación manifiesta: *«En este sentido, aunque determinados desplazamientos interprovinciales puedan resultar aparentemente más cortos en distancia lineal, ello no se traduce necesariamente en una mayor facilidad de acceso, especialmente cuando implican el uso de infraestructuras viarias secundarias o la conexión con redes de transporte público distintas, ajenas al área metropolitana de referencia».*

Alega la discrecionalidad del órgano de contratación a la hora de determinar el objeto del contrato y a la doctrina sobre esta cuestión y solicita la desestimación del recurso interpuesto.

## **SEXTO. Consideraciones del Tribunal.**

Procede ahora analizar el fondo de la controversia que versa sobre la legalidad del ámbito territorial de la licitación que se encuentra circunscrita a la provincia de Málaga. La cláusula que regula esta cuestión es la 21 del PCAP denominada: *«lugar de prestación del servicio»*, en la que se exige que el lugar de la prestación del servicio sean los centros sanitarios ofertados por el contratista que deberán estar ubicados en la provincia de Málaga. Así como la condición objetiva alternativa recogida en la cláusula 23.3.2. del PCAP para los contratos basados en el acuerdo marco, que en la letra E establece, *«los contratos basados se celebrarán con la empresa adjudicataria del acuerdo marco que, en la agrupación de lotes o lote no agrupado de que se trate, hubiera ofertado un centro sanitario oferta base o variante que favorezca la mejor accesibilidad a los usuarios del área hospitalaria potenciales destinatarios del servicio, por encontrarse a una menor distancia del centro derivador. Esta distancia se deberá contar de punto a punto, entre la dirección postal del centro hospitalario público en el que radique el servicio clínico derivador, hasta la dirección postal del centro sanitario ofertado. Dicho cómputo será el que resulte de la consulta que, con esas indicaciones, se haga a la web Google maps».*



Como punto de partida, hemos de señalar que los distintos tribunales de recursos contractuales, la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado, así como la jurisprudencia nacional y europea se han pronunciado acerca de la prohibición de previsiones en los pliegos que pudieran impedir la participación en las licitaciones o suponer la obtención de ventajas injustificadas en la valoración de las ofertas, si estas circunstancias se fundan únicamente en razones de arraigo territorial, siendo nulas tales previsiones, salvo que justifiquen por razones de interés general.

En concreto, este Tribunal se ha venido pronunciando sobre las cláusulas de arraigo territorial de los pliegos en numerosas resoluciones (v.g. Resoluciones 115/2013 y 116/2013, de 3 de octubre, 356/2015, de 22 de octubre, 256/2017, de 24 de noviembre, 124/2018, de 14 de mayo, 53/2019, de 27 de febrero, 174/2021, de 6 de mayo, 387/2022, de 21 de julio, 327/2023, de 13 de junio y 430/2024, de 4 de octubre). Y en concreto, en nuestra Resolución 53/2019, de 27 de febrero, reproducida parcialmente en otras posteriores, hemos señalado lo siguiente: *«En tal sentido, resultan ilustrativas las Sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE), de 27 de octubre de 2005, (asuntos C-158/03 y C-234/03) que trataron un supuesto en que la exigencia de una oficina abierta al público se configuraba como un requisito de admisión y un criterio de valoración de la oferta. En estas sentencias, el TJUE expuso las condiciones para apreciar si la medida adoptada por el Estado vulneraba los principios del Tratado. Así, en el asunto C-234/03 el TJUE dispuso que “De las consideraciones anteriores se desprende que el artículo 49 CE se opone a que una entidad adjudicadora incluya en el pliego de condiciones de un contrato público de prestación de servicios sanitarios de terapias respiratorias domiciliarias y otras técnicas de ventilación asistida, por una parte, un requisito de admisión que obliga a la empresa licitadora a disponer, en el momento de la presentación de la oferta, de una oficina abierta al público en la capital de la provincia en la que debe prestarse el servicio y, por otra, unos criterios de valoración de las ofertas que, a efectos de atribuir puntos adicionales, toman en consideración la existencia, en ese mismo momento, de instalaciones propias de producción, de acondicionamiento y de envasado de oxígeno situadas a menos de 1.000 km de la citada provincia o de oficinas abiertas al público en determinadas localidades de ésta y que, en caso de empate entre varias ofertas, favorecen a la empresa que haya prestado anteriormente el servicio de que se trata, en la medida en que tales criterios se apliquen de manera discriminatoria, no sean adecuados para garantizar la realización del objetivo que persiguen o vayan más allá de lo necesario para alcanzar dicho objetivo, extremos que corresponde verificar al órgano jurisdiccional nacional.”*

*Resulta evidente, por tanto, que los criterios de arraigo territorial no pueden ser tenidos en cuenta ni como requisitos de solvencia ni como criterios de adjudicación, pues, en tanto que son discriminatorios y contrarios al principio de igualdad, vician de nulidad las cláusulas que los permitan, salvo que los mismos estén justificadas por razones de interés general».*

Se constata, pues, que la cuestión no es nueva y viene teniendo repercusión en la jurisprudencia europea desde hace años, como también en la nacional. En tal sentido, la Sentencia del Tribunal Supremo, de 12 de enero de 2001, (Roj: STS 82/2001) señaló, respecto a determinados criterios de un pliego aprobado por la entonces Consejería de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía que otorgaban más puntos a los servicios prestados en la Comunidad Autónoma de Andalucía, que *«hay que subrayar que es principio fundamental del sistema jurídico y de la Constitución el de la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, recogido en el artículo 9.3 de la Constitución, que aspira a que la actuación de la Administración opere con racionalidad y en defensa de los intereses generales, en desarrollo del artículo 103.1 de la Constitución, lo que también determina que (...) aparezca suficientemente adecuado al ordenamiento jurídico y explicitando las razones que determinan la selección con criterios debidamente justificados, lo que no sucede en la cuestión examinada, al primar indebidamente los criterios de proximidad territorial o de residencia en la Comunidad Autónoma Andaluza, que han sido debidamente corregidos por la sentencia recurrida, cuyos criterios procede confirmar».*



En definitiva, pues, los criterios de arraigo territorial no pueden ser tenidos en cuenta, ni como requisitos de solvencia, ni como criterios de adjudicación, pues ello resulta contrario a Derecho y, en tanto que son discriminatorios y contrarios al principio de igualdad, vician de nulidad las cláusulas que los permitan, salvo que los mismos estén justificados por razones imperiosas de interés general.

A juicio de este Tribunal, la exigencia de razones imperiosas de interés general para introducir ciertas restricciones o limitaciones de tipo territorial, puede ser objeto de cierta modulación en el presente supuesto atendiendo al objeto contractual de la licitación que se concreta en un servicio de asistencia sanitaria, con código CPV: «85100000-0 Servicios de salud». Este tipo de servicios se encuentran encuadrados dentro de los reconocidos en la disposición adicional cuadragésima séptima de la LCSP, que prevé que: *«los órganos de contratación velarán en todas sus fases por la necesidad de garantizar la calidad, la continuidad, la accesibilidad, la asequibilidad, la disponibilidad y la exhaustividad de los servicios; las necesidades específicas de las distintas categorías de usuarios, incluidos los grupos desfavorecidos y vulnerables; la implicación de los usuarios de los servicios; y la innovación en la prestación del servicio»*. Es decir, que en este tipo de contratos resulta necesario que el órgano de contratación vele entre otras cuestiones por la accesibilidad del servicio de carácter sanitario del que es objeto la presente licitación, por tanto, a la hora de analizar las razones de interés general que pudieran justificar una cierta limitación territorial deberá tenerse en cuenta este otro aspecto, la accesibilidad. En definitiva, nos encontraríamos con dos intereses en conflicto, por un lado, el de concurrencia en la contratación pública, por otro, la accesibilidad de los usuarios máxime tratándose, en una proporción que ha de entenderse significativa, de personas de edad avanzada o de movilidad reducida, dado el envejecimiento objetivo de la población, que debe garantizarse en este tipo de contratos, sobre los que este Tribunal deberá analizar si su ponderación ha sido correctamente realizada por el órgano de contratación a la vista de la motivación contenida en los pliegos.

En lo referido a la concreta exigencia de motivación, resulta de interés la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, Sala Contenciosa Administrativa, de 12 de noviembre de 2025, (Roj: STSJ CAT 6395/2025 - ECLI:ES:TSJCAT:2025:6395), en la que se analiza la posibilidad de que la motivación existente en el expediente pueda ser ampliada posteriormente en el informe al recurso. El caso analizado se centra en la motivación de la decisión de no dividir en lotes el objeto contractual pero los argumentos que se manifiestan son extrapolables al presente supuesto. En la sentencia se indica: *«82. Ello no quiere decir, que el documento 37 ofrezca una motivación nueva, de manera que pretenda subsanar el PCAP, sino que lo que hace la Administración a la vía del recurso formulado por la actora es justificar su posicionamiento, a la vista de la impugnación realizada.*

*83. Que la Administración actuante trate de ofrecer una mejor explicación a la parte que resulta impugnante de una actividad administrativa, nos parece que es procedente y, muestra que se hace uso del principio de buena administración»* y posteriormente se concluye: *«ofrecer una motivación más extensa, sobre la base de lo obrante en el expediente, nos parece que responde a este principio, a los efectos de que la Administración actuante ofrece de manera desarrollada las razones que la llevaron a ejercer esta potestad discrecional en el sentido indicado»*.

Efectivamente, la limitación territorial contenida en la cláusula 21 del PCAP, con referencia a que los centros sanitarios deben estar ubicados en la provincia de Málaga se encuentra sucintamente motivada o fundamentada en la garantía de la accesibilidad a los usuarios, principio sobre el que como hemos indicado anteriormente el órgano de contratación debe estar vigilante en este tipo de contratos cuyo objeto son servicios sanitarios. La motivación es la siguiente: *«Por accesibilidad se entiende la facilidad con la que los usuarios del SAS pueden llegar a los centros sanitarios concertados, implicando que dichos centros deben estar ubicados de manera estratégica y conveniente para que los usuarios puedan acceder a ellos sin dificultades significativas en términos de distancia y/o tiempo de desplazamiento, asegurando que los servicios estén geográficamente accesibles para una amplia gama de usuarios que puedan necesitarlos»*. Esta motivación sirve también de fundamento para el establecimiento de la *«E. Condición objetiva alternativa sexta: Mejor accesibilidad»* de los contratos basados, en la forma anteriormente reproducida en la presente resolución.



La motivación anteriormente reproducida se encuentra ampliamente desarrollada en el informe al recurso, en el que explica los motivos por los que considera que con la delimitación provincial se asegura la accesibilidad de los usuarios al servicio. Así, como se ha manifestado, el órgano de contratación argumenta: *«la red de transporte público interurbano y metropolitano se estructura fundamentalmente por ámbitos provinciales, donde los desplazamientos entre municipios se encuentran plenamente integrados dentro de una misma red de transporte, con conexiones frecuentes y coordinadas. Esta circunstancia resulta especialmente relevante si se atiende al perfil de las personas usuarias de los servicios objeto del contrato, que en un porcentaje significativo corresponden a pacientes de edad avanzada, personas con patologías crónicas, pacientes oncológicos o personas con limitaciones de movilidad, para quienes el acceso al servicio sanitario debe realizarse con el menor número posible de transbordos, tiempos de espera y complejidad logística.*

*En este contexto, la accesibilidad real no viene determinada por la mera distancia geográfica en términos lineales, sino por el tiempo efectivo de desplazamiento y la integración funcional del itinerario. Así, aun cuando pudiera existir algún centro situado en otra provincia aparentemente más próximo, dicho desplazamiento implicaría necesariamente el cambio a otra área metropolitana y a una red de transporte público distinta, con mayor complejidad y mayores tiempos efectivos de desplazamiento para este tipo de usuarios.».*

Sin embargo, también debe hacerse referencia al resto de los motivos y justificaciones aducidas por el órgano de contratación diferentes al relacionado con la accesibilidad y que suponen la introducción *ex novo* de nuevas justificaciones no previstas en los pliegos, aludiendo fundamentalmente a cuestiones relacionadas con la organización del servicio a nivel territorial. En este sentido, se debe recordar que la motivación debe ser expresa y previa al recurso, y no posterior a él pues la falta de ésta, en los términos puestos de manifiesto en el informe al recurso, sin que este Tribunal prejuzgue su conformidad a derecho, ha privado a la recurrente de poder discutir o estimar si a su juicio la motivación de la exclusión de su oferta del procedimiento de adjudicación es o no apropiada (v.g. por todas Resoluciones 507/2022 de 28 de octubre, 220/2023 de 12 de mayo, 339/2023 de 23 de junio, 218/2024 de 24 de mayo y 201/2025 de 11 de abril, de este Tribunal).

De lo anterior, a la vista de la justificación incluida en el PCAP y atendiendo de forma parcial a la argumentación incluida en el informe al recurso en la parte que desarrolla a la contenida en los pliegos y que responde a los argumentos del escrito de impugnación, este Tribunal concluye que existe una justificación sucinta pero suficiente de las cláusulas de arraigo establecidas en los pliegos, atendiendo a las circunstancias específicas del presente supuesto en el que existe una obligación derivada de la propia disposición adicional cuadragésima séptima de la LCSP que establece que en este tipo de contratos el órgano de contratación debe velar por la accesibilidad del servicio.

Por otro lado, la recurrente fundamenta su alegación de restricción desproporcionada de la competencia en el hecho de las diferencias de distancia entre Puente Genil y determinados municipios de la provincia de Málaga en comparación con los traslados a Málaga capital, en el sentido anteriormente manifestado, concluyendo que la localidad mas cercana a Puente Genil sería Alameda y que desde un punto estratégico, Antequera, Puente Genil se encontraría en un radio de acción muy cómodo para la gestión sanitaria y profesional.

Sin embargo, sobre estas manifestaciones el órgano de contratación argumenta que la realidad, desde la perspectiva de la accesibilidad, es que existen centros privados, a los que anteriormente nos hemos referido, para la realización de pruebas radio diagnósticas en la zona Norte de Málaga, lo que evidencia que los pacientes no tienen necesariamente por qué desplazarse a la ciudad de Málaga para la realización de las mismas, al disponer de centros habilitados en su entorno geográfico inmediato.



En este sentido y, como se ha manifestado, el órgano de contratación argumenta en su informe: *«En segundo lugar, el análisis prescinde del hecho esencial de que el contrato se articula como acuerdo marco con pluralidad de adjudicatarios, lo que implica que, para cada lote, existirán varias empresas adjudicatarias.*

*En este contexto, la adjudicación de los contratos basados no se produce de forma automática ni centralizada, sino atendiendo a los criterios establecidos en los pliegos, entre los que se encuentra de forma expresa la accesibilidad para los pacientes.*

*En consecuencia, la asignación de cada contrato basado permitirá seleccionar, entre los adjudicatarios del acuerdo marco, aquel centro que resulte más accesible para los pacientes en función de su ubicación, sin necesidad de imponer desplazamientos innecesarios fuera de su municipio o de su área geográfica próxima.*

*La premisa asumida por la recurrente —el desplazamiento generalizado a la ciudad de Málaga— no se corresponde con el diseño ni con el funcionamiento efectivo del acuerdo marco.*

*Por todo ello, el estudio logístico aportado por la entidad recurrente constituye un análisis teórico y sesgado, construido sobre hipótesis que no se ajustan a la realidad del sistema sanitario público ni al régimen jurídico del contrato, y no puede servir de fundamento para apreciar vulneración alguna de los principios de la contratación pública ni para cuestionar la corrección de la delimitación territorial del expediente.».*

Además, el órgano de contratación alude a la accesibilidad como fundamento, en este sentido argumenta que: *«la accesibilidad de un servicio sanitario no puede valorarse exclusivamente en términos de kilómetros, sino atendiendo al tiempo efectivo de desplazamiento, a la tipología de las vías de comunicación y, especialmente, a la estructura real de las redes de transporte disponibles para los pacientes. En este sentido, aunque determinados desplazamientos interprovinciales puedan resultar aparentemente más cortos en distancia lineal, ello no se traduce necesariamente en una mayor facilidad de acceso, especialmente cuando implican el uso de infraestructuras viarias secundarias o la conexión con redes de transporte público distintas, ajenas al área metropolitana de referencia.*

*Por el contrario, los desplazamientos dentro del ámbito provincial de Málaga se benefician de infraestructuras viarias de alta capacidad y de una red de transporte público interurbano y metropolitano integrada, lo que permite reducir los tiempos efectivos de desplazamiento y simplificar los itinerarios, especialmente relevantes para personas usuarias con limitaciones de movilidad o necesidades asistenciales continuadas.*

*De este modo, incluso en supuestos en los que la distancia en kilómetros pudiera ser mayor, la configuración de las vías de comunicación y de las redes de transporte determina que la accesibilidad real dentro del ámbito provincial resulte más eficiente que determinados desplazamientos interprovinciales.».*

A la vista de lo anterior, este Tribunal concluye que esta argumentación del órgano de contratación desmonta la manifestación de desproporcionalidad de la recurrente por lo que no cabe atender a esta alegación del recurso.

En este sentido, las razones de interés general como supuesto habilitante de cláusulas de territorialidad en los pliegos están correctamente expuestas por el órgano de contratación en la medida que la accesibilidad descrita en el pliego y explicitada con más detalle en el informe al recurso demuestra que, en el supuesto analizado, las necesidades de los usuarios se satisfacen plenamente con los centros privados disponibles en la provincia de Málaga y, más concretamente, en las áreas poblacionales a que se refiere el recurso. Por lo anterior, el diseño o configuración del acuerdo marco da cobertura plena a la población de la provincia de Málaga en términos de mayor accesibilidad para los usuarios, no siendo necesario prever otros criterios de accesibilidad fuera del marco provincial para la satisfacción de dichas necesidades asistenciales.

Finalmente, la recurrente alude a la falta de coherencia entre los distintos procedimientos de licitación con el mismo objeto y diferente ámbito territorial. Así manifiesta que la restricción provincial, bien no se ha establecido, en los casos de las provincias de Jaén y Huelva, o bien se establecido con excepciones en el caso de Almería y Cádiz. Invoca doctrina del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, Resoluciones: 157/2017,



58/2019 y 232/2020. Sobre lo anterior, procede mencionar que tras la consulta de la doctrina mencionada este Tribunal no ha podido encontrar las manifestaciones en las resoluciones a las que se refiere la recurrente, la falta de coherencia interna entre expedientes de contratación homogéneos como causa de anulación de los pliegos, de hecho, en dos de ellas el acto impugnado es la resolución de adjudicación y una de ellas resuelve la inadmisión del recurso.

En sentido contrario, este Tribunal ha venido manifestando la independencia de licitaciones de otras anteriores o coetáneas. Procede recordar que es doctrina de este Tribunal -plasmada de modo reiterado en sus resoluciones (v.g. Resoluciones 79/2019 de 21 de marzo, 19/2020 de 30 de enero, 450/2020 17 de diciembre, 251/2021 de 24 de junio, 424/2022 11 de agosto, 316/2024 de 2 de agosto y 54/2025 de 31 de enero, entre otras)-, el carácter autónomo e independiente de los procedimientos de contratación respecto de otros anteriores o coetáneos, aun cuando coincidan en objeto y sujeto, en el sentido de que las actuaciones seguidas y las vicisitudes acaecidas en los mismos no pueden influir en otras licitaciones presentes o futuras que se rigen por sus propios pliegos y demás documentos contractuales.

Así, en la Resolución 19/2020 de 30 de enero, este Tribunal señalaba que «(...) *la invocación de otras licitaciones como elemento determinante de la inadecuación del presupuesto y valor estimado de esta licitación tampoco pueden ser relevantes a los efectos pretendidos por la recurrente, pues cada licitación es independiente de las demás, desconociéndose además las circunstancias y alcance concreto de cada una de ellas o los factores tenidos en cuenta para regular el régimen de cada una de las prestaciones. No basta, pues, invocar la identidad sustancial de todas ellas. Al respecto, este Tribunal viene sosteniendo el carácter autónomo e independiente de los procedimientos de contratación respecto de otros anteriores o coetáneos, aun cuando coincidan en objeto y sujeto, en el sentido de que las actuaciones seguidas y las vicisitudes acaecidas en los mismos no pueden influir en otras licitaciones presentes o futuras que se rigen por sus propios pliegos y demás documentos contractuales (v.g. Resoluciones 90/2019, de 21 de marzo, 185/2019, de 6 de junio y 257/2019, de 9 de agosto, entre las más recientes)*».

A mayor abundamiento, procede hacer referencia a la justificación que el órgano de contratación manifiesta en su informe: «*Las diferencias existentes entre los expedientes provinciales encuentran, además, una justificación objetiva y plenamente razonable en las características demográficas y territoriales de cada provincia. Así, el volumen de población de las provincias de Almería (770.554 habitantes), Huelva (538.789 habitantes) y Jaén (618.143 habitantes) es sensiblemente inferior al de la provincia de Málaga (1.791.183 habitantes), según datos del Instituto Nacional de Estadística. A ello se suma que Málaga comprende una distribución poblacional distinta, con un número considerable de núcleos urbanos de tamaño medio que alcanza que incluyen hasta un número de 103 municipios con una elevada dispersión geográfica.*

*Por otro lado, ha de indicarse que en Málaga existen más de 25 centros sanitarios privados autorizados para radiodiagnóstico, distribuidos de manera mucho más homogénea por el conjunto del territorio provincial, incluyendo, en la zona que la recurrente identifica como área de influencia de su centro, (Área Norte de Málaga) dos centros.*

*Esta circunstancia evidencia que la delimitación territorial a la provincia de Málaga no sólo no restringe injustificadamente la concurrencia, sino que se apoya en la existencia de una red suficiente y equilibrada de centros autorizados.*

*En consecuencia, las diferencias entre los expedientes provinciales no constituyen un agravio comparativo, sino la aplicación coherente de un mismo modelo de licitación adaptado a realidades provinciales distintas, en ejercicio de la potestad de autoorganización del órgano de contratación y en atención a las necesidades reales del servicio sanitario.».*



Por todo lo anterior, no cabe atender a esta alegación del recurso.

Finalmente, procede manifestar que este Tribunal no puede desvirtuar con razonamientos jurídicos la motivación técnica que da cobertura a la determinación del objeto contractual o a alguna de sus prescripciones técnicas (v.g. Resolución 111/220, de 14 de mayo). Asimismo, es doctrina consolidada de este Tribunal y del resto de órganos de resolución de recursos contractuales que el poder adjudicador goza de un ámbito de libertad y discrecionalidad en la configuración del objeto del contrato. En este punto, se ha de acudir a la reiterada doctrina acuñada por este Tribunal (v.g., entre otras, Resoluciones 249/2016, 295/2016, 203/2017, 104/2018, 109/2018, 158/2018, 189/2018, 144/2019, 146/2019 y 230/2020) conforme a la cual es el órgano de contratación el que, conocedor de las necesidades administrativas que demanda la Administración y conocedor también del mejor modo de satisfacerlas, debe configurar el objeto del contrato atendiendo a esos parámetros, cuando encuentra su fundamento en las necesidades o fines a satisfacer mediante la contratación de que se trate, sin que esta discrecionalidad en la conformación de la prestación a contratar pueda ser sustituida por la voluntad de los licitadores.

Asimismo, señala el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (v.g., entre otras muchas, las Resoluciones 244/2016, 362/2022 y 812/2022), que el contrato debe ajustarse a los objetivos que la Administración contratante persigue para la consecución de sus fines, correspondiendo a esta apreciar las necesidades a satisfacer con el contrato y siendo la determinación del objeto del contrato una facultad discrecional de la Administración, sometida a la justificación de la necesidad de la contratación y a las limitaciones de los artículos 28.1 y 99 de la LCSP. Por ello, señala el citado Tribunal que la pretensión de la recurrente no puede sustituir a 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 persigue. Y concluye que no deben olvidarse, pues, las amplias facultades del órgano de contratación a la hora de la determinación y conformación del objeto contractual, gozando de un amplio margen de discrecionalidad para determinar la prestación que se pretende contratar.

Habiendo confirmado que no se aprecia ilegalidad en la configuración del PCAP respecto de los extremos alegados por la recurrente en relación con las cláusulas impugnadas procede indicar que no cabe atender ni a la pretensión principal de anulación de los pliegos, ni a la subsidiaria de rectificación. En este sentido se ha manifestado anteriormente este Tribunal ante un supuesto sustancialmente igual en su Resolución 774/2025, de 19 de diciembre.

Procede, por tanto, la desestimación del recurso interpuesto.

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

#### ACUERDA

**PRIMERO.** Desestimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad ■ contra el pliego de cláusulas administrativas particulares que, entre otra documentación, rige el acuerdo marco denominado «Servicio de asistencia sanitaria complementaria de realización de pruebas diagnósticas a usuarios del servicio andaluz de salud (SAS) de la provincia de Málaga en centros sanitarios y servicios privados de la provincia de Málaga, mediante procedimiento abierto y presentación electrónica de ofertas» (Expediente CONTR 2025 0000737232), convocado por el Hospital Universitario Regional de Málaga, adscrito al Servicio Andaluz de Salud.

**SEGUNDO.** Acordar, de conformidad con lo estipulado en el artículo 57.3 de la LCSP, el levantamiento de la suspensión del procedimiento acordada por este Tribunal el 9 de enero de 2026, mediante Resolución MC 2/2026.



**TERCERO.** Declarar que no se aprecia temeridad o mala fe en la interposición del recurso, por lo que no procede la imposición de multa en los términos previstos en el artículo 58.2 de la LCSP.

**NOTIFÍQUESE** la presente resolución a las personas interesadas en el procedimiento.

Esta resolución es definitiva en vía administrativa y contra la misma solo cabrá la interposición de recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente a la recepción de su notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 10.1 letra k) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

