Exp. de la JCCA: RES 17/2026
Document: resolució de recurs especial en matèria de contractació
Exp. d'origen: serveis de comunicació i audiovisuals de l'Hospital Universitari Son Espases (HUSE 64 26 PAS)
Òrgan de contractació: Hospital Universitari Son Espases
Recurrent: Index Publishing, SL

Acord de la Comissió Permanent de la Junta Consultiva de Contractació Administrativa de 3 de novembre de 2026

En relació amb el recurs especial en matèria de contractació que l'empresa Index Publishing, SL, ha interposat contra els plecs que regien la contractació del servei de suport especialitzat de comunicació interna per a l'Hospital Universitari Son Espases, la Comissió Permanent de la Junta Consultiva de Contractació Administrativa (JCCA), en la sessió de 3 de novembre de 20256, ha adoptat l'Acord següent:

Fets

1. El 24 d'agost de 2026 es va publicar en la Plataforma de Contractació del Sector Públic l'anunci de licitació i els plecs de clàusules administratives particulars (PCAP) i de prescripcions tècniques (PPT) per a la contractació del servei de suport especialitzat de comunicació interna per a l'Hospital Universitari Son Espases (HUSE) mitjançant un procediment obert simplificat, amb un valor estimat de 83.229 euros.

2. El 4 de setembre de 2026, l'empresa Index Publishing, SL (en endavant, la recurrent), va interposar davant el Registre General, dirigit a la JCCA, un recurs especial en matèria de contractació contra el PCAP de la licitació.

   Resumidament, la recurrent al·lega el següent:

   — Al·legació única. Vulneració del principi d'igualtat perquè, segons la recurrent, un dels criteris d'adjudicació del PCAP introdueix un efecte d'arrelament territorial que només afavoreix les empreses de Mallorca i discrimina les empreses de fora de l'illa, perquè es valora l'assistència presencial, quan sigui requerida per la direcció de l'hospital per a la gestió de

prioritats, situacions urgents o per necessitat. Concretament, el criteri atorga fins a deu punts al compromís de presència en menys de dues hores, cinc punts en menys de quatre hores i dos punts en menys de vuit hores.

Amb aquests arguments, la recurrent sol·licita la nul·litat del criteri, la modificació dels plecs i la retroacció de les actuacions perquè s'obri un nou termini per presentar ofertes.

En el mateix recurs, la recurrent també sol·licita la suspensió de la licitació i del termini de presentació d'ofertes.

3. El 8 de setembre de 2026 va acabar el termini de presentació d'ofertes i s'hi van presentar a la licitació les empreses següents:

— Disset Consultores comunicación y márqueting, SL
— Javier Fons Recuenco
— Marketing Comsentido, SL
— Nspire Advertising Media Agency, SL
— Soto Excelencia Digital, SLU
— Vivirdelcuento Comunicació, SL

L'empresa recurrent no va presentar cap oferta a la licitació.

4. El 8 de setembre de 2026, la JCCA va notificar a la recurrent l'ofici d'informació relativa al procediment i al tractament de dades en relació amb el recurs i es va requerir a l'òrgan de contractació l'expedient administratiu complet i l'emissió de l'informe jurídic preceptiu.

5. El 14 de setembre de 2026, la JCCA va rebre l'expedient de contractació de l'òrgan de contractació, juntament amb l'informe jurídic preceptiu relatiu al recurs, el qual s'oposa al recurs perquè considera que el criteri d'adjudicació recorregut és conforme a dret i no impedeix la concurrència. També s'oposa a la suspensió de l'execució.

6. El 30 de setembre de 2026, la secretaria de la JCCA va desestimar la sol·licitud de suspensió de l'execució de l'acte impugnat, la qual cosa es va notificar a la recurrent l'1 d'octubre de 2026.

Fonaments de dret

1. L'acte objecte de recurs és l'aprovació dels plecs per a la contractació d'un servei de l'Hospital Universitari Son Espases, que té caràcter d'administració pública.

2. D'una banda, l'apartat 1 de l'article 44 de la Llei 9/2017, de 8 de novembre, de contractes del sector públic (LCSP), pel qual es transposen a l'ordenament jurídic espanyol les directives del Parlament Europeu i del Consell 2014/23/UE i 2014/24/UE, de 26 de febrer de 2014, disposa que són susceptibles del recurs especial en matèria de contractació els actes i les decisions que esmenta l'apartat 2 d'aquest mateix article, quan es refereixin, entre altres, als contractes de subministraments o serveis amb un valor estimat superior a cent mil euros que pretenguin concertar les administracions públiques o la resta d'entitats que tenguin la condició de poders adjudicadors.

   De l'altra, l'article 66 de la Llei 3/2003, de 26 de març, de règim jurídic de l'Administració de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears, regula un recurs especial en matèria de contractació, la resolució del qual correspon a la Comissió Permanent de la JCCA, d'acord amb la lletra *m)* de l'article 2 i l'article 7 del Text consolidat del Decret pel qual es creen la Junta Consultiva de Contractació Administrativa de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears, el Registre de contractes i el Registre de contractistes, aprovat pel Decret 3/2016, de 29 de gener. Aquest recurs, que es fonamenta en l'article 59 de la Llei 3/2003 esmentada, es correspon amb el que preveu l'article 112.2 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques. Els dos articles permeten substituir el recurs d'alçada i el recurs de reposició, en supòsits o en àmbits sectorials determinats, per altres procediments d'impugnació, reclamació, conciliació, mediació i arbitratge, davant òrgans col·legiats o comissions específiques no subjectes a instruccions jeràrquiques. Es tracta, per tant, d'un recurs que substitueix amb caràcter general el recurs de reposició en els casos en què sigui procedent, en relació amb una matèria específica, la contractació administrativa, en qualsevol fase del procediment de contractació, i sigui quin sigui el valor estimat del contracte, tret que es tracti d'un acte inclòs en l'article 44 de la LCSP, i sempre que l'ens afectat tengui la consideració d'administració pública.

   En aquest cas, atès que el valor estimat del contracte que ens ocupa és de 83.229 euros, el recurs procedent és el de l'article 66 de la Llei 3/2003.

3. L'empresa recurrent va interposar el recurs mitjançant un representant acreditat i dins el termini adequat.

4. Atès que l'empresa recurrent impugna els plecs, però no va presentar oferta a la licitació (recurrent no licitador), cal analitzar si es troba legitimada per impugnar els plecs, requisit previ del qual depèn l'admissió a tràmit del recurs.

   La doctrina del Tribunal Administratiu Central de Recursos Contractuals (TACRC), en relació amb la legitimació activa de recurrents no licitadors es

recull, entre altres, en les resolucions 862/2018 o 790/2018, en les quals el TACRC considerava el següent:

> Al tratarse de una impugnación de pliegos, para que un operador económico esté legitimado es preciso que haya presentado oferta, porque de lo contrario no podrá ser adjudicatario y por ello no tendrá interés en el procedimiento; con la excepción de que impugne los pliegos por cláusulas discriminatorias que le impiden el acceso a la licitación en condiciones de igualdad.

Més recentment, en la Resolució 1556/2024, de 5 de desembre, el TACRC es va pronunciar en el sentit següent (la cursiva és nostra):

> En cuanto a la legitimación activa (el recurrente no ha presentado oferta en el procedimiento de contratación e impugna los pliegos: recurrente no licitador) conviene recordar la doctrina de este Tribunal en relación con la legitimación que cabe resumir en dos consideraciones: para recurrir los pliegos de una licitación*, el empresario debe —como regla general con arreglo al artículo 50.1.b) de la LCSP— haber presentado proposición, pues solo en este caso adquiere la expectativa de resultar adjudicatario del contrato que conforma el interés fundante de su legitimación*.
>
> Pero sin perjuicio de lo anterior, es preciso reconocer —excepcionalmente— tal legitimación al empresario que no haya concurrido a la licitación como consecuencia de condiciones discriminatorias incluidas en los pliegos que la rigen de cara a su *admisión en ella*, condiciones que son precisamente las que combata en su recurso.
>
> En reiteradas ocasiones se ha declarado por este Tribunal que para analizar la legitimación del recurrente que no presenta oferta el recurso solo será admisible, cuando el recurrente alegue y mínimamente pruebe que la cláusula o cláusulas del pliego que impugna son nulas, discriminatorias y *le impiden presentar oferta en condiciones de igualdad.*

Per tant, d'acord amb aquesta doctrina, atès que la recurrent no va presentar proposició però al·lega condicions discriminatòries del PCAP que, segons ella, li impedien participar en condicions d'igualtat, caldrà comprovar si el que al·lega li impedia efectivament ser admesa a la licitació en condicions d'igualtat per tal de poder determinar si està o no legitimada.

5. En relació amb el que al·lega la recurrent, cal dir el següent:

AL·LEGACIÓ ÚNICA

La recurrent al·lega vulneració del principi d'igualtat perquè un dels criteris d'adjudicació del PCAP introdueix un efecte d'arrelament territorial que només afavoreix a les empreses de Mallorca i discrimina a les empreses de fora de l'illa, ja que es valora l'assistència presencial, quan sigui requerida per la direcció de l'hospital per a la gestió de prioritats, situacions urgents o per necessitat.

La recurrent considera que aquest criteri de capacitat de resposta presencial constitueix una clàusula d'arrelament territorial encoberta, atès que l'obtenció de la màxima puntuació (10 punts) només és possible, en la pràctica, per a empreses que disposin prèviament de mitjans personals i materials implantats a Mallorca, i insisteix en què només afavoreix els operadors que ja tenen una presència efectiva al territori insular i restringeix injustificadament la concurrència i produeix efectes equivalents als de les clàusules d'arrelament territorial que la doctrina dels tribunals administratius de recursos contractuals considera contràries als principis d'igualtat de tracte, no discriminació i lliure competència.

Així mateix, afegeix que aquesta exigència no es troba suficientment justificada per les necessitats reals del contracte, tenint en compte que el PPT definia el servei com a principalment no presencial, i que la finalitat perseguida per l'òrgan de contractació es podria assolir mitjançant altres mecanismes menys restrictius, com ara compromisos d'organització de mitjans, reunions presencials quan resultin necessàries o terminis de preavís raonables.

Amb aquests arguments, la recurrent sol·licita la nul·litat del criteri, la modificació dels plecs i la retroacció de les actuacions perquè s'obri un nou termini per presentar ofertes.

Contestació:

Per poder valorar les al·legacions de la recurrent cal revisar com es van fer constar els criteris d'adjudicació a la lletra A del quadre de criteris d'adjudicació del PCAP. Concretament, constava el següent:

Criterio	**Ponderación**
1. Criterios evaluables mediante la aplicación directa de fórmulas	**75 puntos**
1.1 Oferta económica	45 puntos
1.2 Capacidad respuesta presencial	10 puntos
1.3 Mejora equipo humano sobre el mínimo propuesto	10 puntos
1.4 Experiencia adicional a la mínima exigida	10 puntos
2. Criterios evaluables mediante juicios de valor	**25 puntos**
2.1 Propuesta metodológica de prestación del servicio	12,5 puntos
2.2 Mejoras propuestas para la ejecución de los trabajos	12,5 puntos

En el quadre B.2 del PCAP es concretava com es valorarien els diferents criteris i, en concret, respecte al criteri de la capacitat de resposta presencial (criteri 1.2), es va fer constar el següent:

2. Capacidad de respuesta presencial (10 puntos)

> Se valorará la capacidad de asistencia presencial cuando sea requerido por la dirección del hospital de cara a la gestión de prioridades, situaciones urgentes o por necesidad.
>
> Compromiso puntos:
> Presencia en menos de 2 horas: 10 puntos
> Presencia en menos de 4 horas: 5 puntos
> Presencia en menos de 8 horas: 2 puntos

D'acord amb l'article 145.5 de la LCSP, els criteris d'adjudicació han d'estar vinculats a l'objecte del contracte, s'han de formular de manera objectiva, amb ple respecte als principis d'igualtat, no discriminació, transparència i proporcionalitat, no han de conferir a l'òrgan de contractació una llibertat de decisió il·limitada i han de garantir la possibilitat que les ofertes siguin avaluades en condicions de competència efectiva.

Dit això, cal tenir en compte que la doctrina defineix el concepte d'arrelament o implantació territorial com l'exigència a les empreses de disposar d'una seu, oficina, delegació, establiment o presència física prèvia en un determinat territori per poder participar en una licitació o obtenir una millor puntuació. Per tant, en l'arrelament territorial l'element determinant de la il·licitud és precisament que la restricció o l'avantatge competitiu es fonamenti en la ubicació territorial prèvia al contracte del licitador o dels seus mitjans.

El criteri del TACRC sobre aquesta qüestió és el següent (la cursiva és nostra):

> Este Tribunal tiene un criterio uniforme que se ha expresado reiteradamente, por ejemplo, en la Resolución n.º 521/2022, que a su vez recoge la Resolución n.º 184/2021, en la que se indicaba:
>
> *Son discriminatorias las condiciones de arraigo territorial cuando se configuran como requisitos de solvencia o como criterios de adjudicación, admitiéndose, por el contrario, cuando se exigen como un compromiso de adscripción de medios al adjudicatario o como condiciones de ejecución siempre que, en este supuesto, respeten el principio de proporcionalidad y guarden relación con el objeto del contrato. Las cláusulas de «arraigo territorial» han sido declaradas ilegales por este Tribunal en numerosas ocasiones por ser contrarias a la competencia y al principio de no discriminación e igualdad de trato cuando han sido dispuestas como criterios de adjudicación o cuando se han establecido como condición de aptitud para contratar con el sector público. Fuera de estos dos supuestos, no se ha descartado su establecimiento, siempre que no fuera contrario a los principios de concurrencia e igualdad ni al principio de proporcionalidad. Así se ha permitido su exigencia como medio de adscripción para la ejecución del contrato, si se cumplían los requisitos anteriormente fijados y si se exigía únicamente al licitador propuesto como adjudicatario (Sentencia TJUE de 27 de octubre de 2005 —asunto C-234/03— y resoluciones de este Tribunal, 1888/2021, 817/2021, y 1103/2015, entre otras muchas)*.

En el cas que ens ocupa, el criteri de resposta presencial no era un requisit de solvència que s'exigís per participar en la licitació, sinó que només era un dels

múltiples criteris que servirien de base per a l'adjudicació del contracte i es valorava si el licitador l'oferia voluntàriament. I, en contra de l'opinió de la recurrent, tampoc era un criteri d'adjudicació d'arrelament territorial, ja que no premiava el fet de disposar d'una oficina, delegació o establiment permanent previ al contracte a Mallorca, ni que el personal adscrit al contracte residís a l'illa. La puntuació es vinculava exclusivament al fet d'oferir una resposta presencial per poder fer reunions puntuals amb la direcció de l'hospital. És a dir, el que es valorava no era la ubicació de l'empresa o l'arrelament territorial d'aquesta en el territori, sinó un aspecte organitzatiu de la prestació del servei en la fase d'execució del contracte després d'executar-se; es tractava d'un compromís de futur i no d'una disponibilitat *ab initio* que no li impedia participar ni oferir la resta dels criteris d'adjudicació.

En aquest cas, com en altres casos similars que ha resolt el TACRC (per exemple, la recent Resolució 1486/2026, de 23 de setembre de 2026)

> El defecto que la recurrente alega (...) no constituye un obstáculo material ni jurídico para presentar oferta, pues (i) no se trata de un requisito de admisión ni de una condición de solvencia, sino de un criterio de adjudicación evaluable mediante fórmula que premia un compromiso voluntario, de modo que ningún licitador está obligado a proponer dicha ampliación para poder concurrir, limitándose quien no la ofrezca a no obtener la puntuación correspondiente a este concreto criterio, pero conservando intacta su aptitud para licitar y para resultar adjudicatario en atención al resto de criterios; y (ii) no es una cláusula que excluya a la recurrente del procedimiento, limite su capacidad de obrar o le imponga una condición de solvencia o técnica que no pueda cumplir, sino que se traduce, a lo sumo, en una eventual desventaja competitiva en la puntuación, y no en una barrera de acceso a la licitación.

La recurrent afegeix que el criteri objecte de controvèrsia no estava suficientment justificat per les necessitats reals del contracte. Al respecte, s'ha comprovat el PPT, a la clàusula 9 del PPT es va fer constar com a condicions particulars del contracte que:

> *El servicio se prestará principalmente de forma no presencial, aunque con disponibilidad para presencialidad cuando sea requerido.*
>
> La adjudicataria deberá garantizar *disponibilidad para reuniones presenciales* en Son Espases cuando resulte necesario.
> [...]

En aquest sentit, cal esmentar que, amb caràcter general, els òrgans de contractació gaudeixen de potestat discrecional a l'hora de definir l'objecte del contracte, les característiques o prescripcions tècniques exigides i els criteris d'adjudicació que resultaran avaluables en cada cas amb la finalitat d'obtenir contractes amb la millor relació qualitat preu i que responguin de la millor manera possible a les necessitats que s'han de satisfer. És a dir, configurar els

criteris de valoració correspon a l'òrgan de contractació, respectant els requisits legals, però en relació amb els fins que es persegueixen amb el contracte i els aspectes que consideri principals per valorar.

Encara que s'adverteix certa manca de concreció del PPT en relació amb la necessitat d'aquestes reunions presencials (ja que no es van definir els casos en què serien necessàries), la falta de justificació que al·lega la recurrent no és suficient per estimar que es tractàs d'una clàusula d'arrelament territorial discriminatòria que li impedís presentar oferta en condicions d'igualtat; de fet, es van presentar un total de sis empreses licitadores, dues de les quals no es trobaven domiciliades a les Illes Balears.

En paraules del TACRC, en la Resolució 1486/2026:

> Como ha señalado reiteradamente este Tribunal, tan solo en los supuestos en que concurre una imposibilidad jurídica o material puede entenderse que el licitador no ha podido presentar su oferta por causa imputable a los pliegos por el contrario, una eventual incorrección en la configuración de los criterios de adjudicación o en las características técnicas de la prestación no es, por sí sola, una condición discriminatoria que impida presentar oferta, pues el licitador siempre podría haber concurrido asumiendo el riesgo de no resultar adjudicatario, aunque no le resultara ventajoso hacerlo en términos de puntuación.

En conclusió, la recurrent no va presentar-se a la licitació i tampoc ha acreditat la impossibilitat de presentar-se, per la qual cosa no es troba legitimada activament per interposar el recurs, que s'ha d'inadmetre.

Per tot això, dict el següent

Acord

1. Inadmetre el recurs que ha interposat l'empresa Index Publishing, SL, contra els plecs del contracte del servei de suport especialitzat de comunicació interna per a l'Hospital Universitari Son Espases, per falta de legitimació.

2. Notificar aquest Acord a les persones interessades i a l'Hospital Universitari Son Espases.

Interposició de recursos

Contra aquest Acord, que exhaureix la via administrativa, es pot interposar un recurs contenciós administratiu davant la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Superior de Justícia de les Illes Balears en el termini de dos mesos comptadors des de l'endemà d'haver-ne rebut la notificació, d'acord amb els

articles 10.1.*a)* i 46 de la Llei 29/1998, de 13 de juliol, reguladora de la jurisdicció contenciosa administrativa.

Palma, en la data de la signatura electrònica

La secretària de la Junta Consultiva de Contractació Administrativa

María Matilde Martínez Montero