Exp. de la JCCA: RES 17/2026
Documento: resolución de recurso especial en materia de contratación
Exp. de origen: servicios de comunicación y audiovisuales del Hospital Universitario Son Espases (HUSE 64 26 PAS)
Órgano de contratación: Hospital Universitario Son Espases
Recurrente: Index Publishing, SL

Acuerdo de la Comisión Permanente de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de 3 de noviembre de 2026

En relación con el recurso especial en materia de contratación que la empresa Index Publishing, SL, ha interpuesto contra los pliegos que regían la contratación del servicio de apoyo especializado de comunicación interna para el Hospital Universitario Son Espases, la Comisión Permanente de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa (JCCA), en la sesión de 3 de noviembre de 2026, ha adoptado el siguiente Acuerdo:

Hechos

1. El 24 de agosto de 2026 se publicó en la Plataforma de Contratación del Sector Público el anuncio de licitación y los pliegos de cláusulas administrativas particulares (PCAP) y de prescripciones técnicas (PPT) para la contratación del servicio de apoyo especializado de comunicación interna para el Hospital Universitario Son Espases (HUSE) mediante un procedimiento abierto simplificado, con un valor estimado de 83.229 euros.

2. El 4 de septiembre de 2026, la empresa Index Publishing, SL (en adelante, la recurrente), interpuso ante el Registro General, dirigido a la JCCA, un recurso especial en materia de contratación contra el PCAP de la licitación.

   Resumidamente, la recurrente alega lo siguiente:

   — Alegación única. Vulneración del principio de igualdad porque, según la recurrente, uno de los criterios de adjudicación del PCAP introduce un efecto de arraigo territorial que solo favorece las empresas de Mallorca y discrimina las empresas de fuera de la isla, porque se valora la asistencia presencial, cuando sea requerida por la dirección del hospital para la gestión de prioridades, situaciones urgentes o por necesidad. Concretamente, el criterio

otorga hasta diez puntos al compromiso de presencia en menos de dos horas, cinco puntos en menos de cuatro horas y dos puntos en menos de ocho horas.

Con estos argumentos, la recurrente solicita la nulidad del criterio, la modificación de los pliegos y la retroacción de las actuaciones para que se abra un nuevo plazo para presentar ofertas.

En el mismo recurso, la recurrente también solicita la suspensión de la licitación y del plazo de presentación de ofertas.

3. El 8 de septiembre de 2026 acabó el plazo de presentación de ofertas y se presentaron a la licitación las siguientes empresas:

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

La empresa recurrente no presentó ninguna oferta a la licitación.

4. El 8 de septiembre de 2026, la JCCA notificó a la recurrente el oficio de información relativa al procedimiento y al tratamiento de datos en relación con el recurso y se requirió al órgano de contratación el expediente administrativo completo y la emisión del informe jurídico preceptivo.

5. El 14 de septiembre de 2026, la JCCA recibió el expediente de contratación del órgano de contratación, junto con el informe jurídico preceptivo relativo al recurso, el cual se opone al recurso porque considera que el criterio de adjudicación recorrido es conforme a derecho y no impide la concurrencia. También se opone a la suspensión de la ejecución.

6. El 30 de septiembre de 2026, la secretaría de la JCCA desestimó la solicitud de suspensión de la ejecución del acto impugnado, lo cual se notificó a la recurrente el 1 de octubre de 2026.

Fundamentos de derecho

1. El acto objeto de recurso es la aprobación de los pliegos para la contratación de un servicio del Hospital Universitario Son Espases, que tiene carácter de administración pública.

2. Por un lado, el apartado 1 del artículo 44 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre,

de Contratos del Sector Público (LCSP), por el que se trasponen al ordenamiento jurídico español las directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014, dispone que son susceptibles del recurso especial en materia de contratación los actos y las decisiones que menciona el apartado 2 de este mismo artículo, cuando se refieran, entre otros, a los contratos de suministros o servicios con un valor estimado superior a cien mil euros que pretendan concertar las administraciones públicas o el resto de entidades que tengan la condición de poderes adjudicadores.

Por el otro, el artículo 66 de la Ley 3/2003, de 26 de marzo, de Régimen Jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, regula un recurso especial en materia de contratación, cuya resolución corresponde a la Comisión Permanente de la JCCA, de acuerdo con la letra *m)* del artículo 2 y el artículo 7 del texto consolidado del Decreto por el que se crean la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, el Registro de Contratos y el Registro de Contratistas, aprobado por el Decreto 3/2016, de 29 de enero. Este recurso, que se fundamenta en el artículo 59 de la Ley 3/2003 mencionada, se corresponde con el que prevé el artículo 112.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Los dos artículos permiten sustituir el recurso de alzada y el recurso de reposición, en supuestos o en ámbitos sectoriales determinados, por otros procedimientos de impugnación, reclamación, conciliación, mediación y arbitraje, ante órganos colegiados o comisiones específicas no sujetas a instrucciones jerárquicas. Se trata, por tanto, de un recurso que sustituye a todos los efectos el recurso de reposición en los casos en los que sea procedente, en relación con una materia específica, la contratación administrativa, en cualquier fase del procedimiento de contratación, y sea cual sea el valor estimado del contrato, salvo que se trate de un acto incluido en el artículo 44 de la LCSP, y siempre que el ente afectado tenga la consideración de administración pública.

En este caso, dado que el valor estimado del contrato que nos ocupa es de 83.229 euros, el recurso procedente es el del artículo 66 de la Ley 3/2003.

3. La empresa recurrente interpuso el recurso mediante un representante acreditado y dentro del plazo adecuado.

4. Dado que la empresa recurrente impugna los pliegos, pero no presentó oferta a la licitación (recurrente no licitador), hay que analizar si se encuentra legitimada para impugnar los pliegos, requisito previo del cual depende la admisión a trámite del recurso.

La doctrina del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (TACRC), en relación con la legitimación activa de recurrentes no licitadores se recoge, entre otras, en las resoluciones 862/2018 o 790/2018, en las cuales el TACRC consideraba lo siguiente:

> 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.

Más recientemente, en la Resolución 1556/2024, de 5 de diciembre, el TACRC se pronunció en el siguiente sentido (la cursiva es nuestra):

> 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.*

Por lo tanto, de acuerdo con esta doctrina, dado que la recurrente no presentó proposición pero alega condiciones discriminatorias del PCAP que, según ella, le impedían participar en condiciones de igualdad, habrá que comprobar si lo que alega le impedía efectivamente ser admitida a la licitación en condiciones de igualdad por tal de poder determinar si está o no legitimada.

5. En relación con lo que alega la recurrente, hay que decir lo siguiente:

ALEGACIÓN ÚNICA

La recurrente alega vulneración del principio de igualdad porque uno de los criterios de adjudicación del PCAP introduce un efecto de arraigo territorial que solo favorece a las empresas de Mallorca y discrimina a las empresas de fuera de la isla, puesto que se valora la asistencia presencial, cuando sea

requerida por la dirección del hospital para la gestión de prioridades, situaciones urgentes o por necesidad.

La recurrente considera que este criterio de capacidad de respuesta presencial constituye una cláusula de arraigo territorial encubierta, dado que la obtención de la máxima puntuación (10 puntos) solo es posible, en la práctica, para empresas que dispongan previamente de medios personales y materiales implantados en Mallorca, e insiste en que solo favorece los operadores que ya tienen una presencia efectiva en el territorio insular y restringe injustificadamente la concurrencia y produce efectos equivalentes a los de las cláusulas de arraigo territorial que la doctrina de los tribunales administrativos de recursos contractuales considera contrarias a los principios de igualdad de trato, no discriminación y libre competencia.

Así mismo, añade que esta exigencia no se encuentra suficientemente justificada por las necesidades reales del contrato, teniendo en cuenta que el PPT definía el servicio como principalmente no presencial, y que la finalidad perseguida por el órgano de contratación se podría lograr mediante otros mecanismos menos restrictivos, como por ejemplo compromisos de organización de medios, reuniones presenciales cuando resulten necesarias o plazos de preaviso razonables.

Con estos argumentos, la recurrente solicita la nulidad del criterio, la modificación de los pliegos y la retroacción de las actuaciones para que se abra un nuevo plazo de presentación de ofertas.

Contestación:

Para poder valorar las alegaciones de la recurrente hay que revisar como se hicieron constar los criterios de adjudicación en la letra A del cuadro de criterios de adjudicación del PCAP. Concretamente, constaba lo siguiente:

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 cuadro B.2 del PCAP se concretaba como se valorarían los diferentes criterios y, en concreto, respecto al criterio de la capacidad de respuesta presencial (criterio 1.2), se hizo constar lo siguiente:

> **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

De acuerdo con el artículo 145.5 de la LCSP, los criterios de adjudicación tienen que estar vinculados al objeto del contrato, se tienen que formular de manera objetiva, con pleno respeto a los principios de igualdad, no discriminación, transparencia y proporcionalidad, no tienen que conferir al órgano de contratación una libertad de decisión ilimitada y tienen que garantizar la posibilidad de que las ofertas sean evaluadas en condiciones de competencia efectiva.

Dicho esto, hay que tener en cuenta que la doctrina define el concepto de arraigo o implantación territorial como la exigencia a las empresas de disponer de una sede, oficina, delegación, establecimiento o presencia física previa en un determinado territorio para poder participar en una licitación u obtener una mejor puntuación. Por tanto, en el arraigo territorial el elemento determinante de la ilicitud es precisamente que la restricción o la ventaja competitiva se fundamente en la ubicación territorial previa al contrato del licitador o de sus medios.

El criterio del TACRC sobre esta cuestión es el siguiente (la cursiva es nuestra):

> 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 supuesto que nos ocupa, el criterio de respuesta presencial no era un requisito de solvencia que se exigiera para participar en la licitación, sino que solo era uno de los múltiples criterios que servirían de base para la adjudicación del contrato y se valoraba si el licitador lo ofrecía voluntariamente. Y, en contra de la opinión de la recurrente, tampoco era un criterio de adjudicación de arraigo territorial, ya que no premiaba el hecho de disponer de una oficina, delegación o establecimiento permanente previo en el contrato en Mallorca, ni que el personal adscrito al contrato residiera en la isla. La puntuación se vinculaba exclusivamente al hecho de ofrecer una respuesta presencial para poder hacer reuniones puntuales con la dirección del hospital. Es decir, lo que se valoraba no era la ubicación de la empresa o el arraigo territorial de esta en el territorio, sino un aspecto organizativo de la prestación del servicio en la fase de ejecución del contrato después de la ejecución; se trataba de un compromiso de futuro y no de una disponibilidad *ab initio* que no le impedía participar ni ofrecer el resto de los criterios de adjudicación.

En este caso, como en otros similares que ha resuelto el TACRC (por ejemplo, la reciente Resolución 1486/2026, de 23 de septiembre 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 recurrente añade que el criterio objetivo de la controversia no estaba suficientemente justificado por las necesidades reales del contrato. Al respecto, se ha comprobado el PPT, que en su cláusula 9 se hizo constar como condiciones particulares del contrato que (la cursiva es nuestra):

> *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 este sentido, hay que mencionar que, a todos los efectos, los órganos de contratación disfrutan de potestad discrecional a la hora de definir el objeto del contrato, las características o prescripciones técnicas exigidas y los criterios de adjudicación que resultarán evaluables en cada caso con el fin de obtener contratos con la mejor relación calidad-precio y que respondan de la mejor manera posible a las necesidades que tienen que satisfacerse. Es decir, configurar los criterios de valoración corresponde al órgano de contratación, respetando los requisitos legales, pero en relación con los fines perseguidos con el contrato y los aspectos que considere principales para valorar.

Aunque se advierte cierta carencia de concreción del PPT en relación con la necesidad de estas reuniones presenciales (puesto que no se definieron los casos en que serían necesarias), la falta de justificación que alega la recurrente no es suficiente para estimar que se tratara de una cláusula de arraigo territorial discriminatoria que le impidiera presentar oferta en condiciones de igualdad; de hecho, se presentaron un total de seis empresas licitadoras, dos de las cuales no se encontraban domiciliadas en las Illes Balears.

En palabras del TACRC, en la Resolución 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 conclusión, la recurrente no se presentó en la licitación y tampoco ha acreditado la imposibilidad de presentarse, por lo cual no se encuentra legitimada activamente para interponer el recurso, que se tiene que inadmitir.

Por todo ello, dicto el siguiente

Acuerdo

1. Inadmitir el recurso que ha interpuesto la empresa Index Publishing, SL, contra los pliegos del contrato del servicio de apoyo especializado de comunicación interna para el Hospital Universitario Son Espases, por falta de legitimación.

2. Notificar este Acuerdo a las personas interesadas y al Hospital Universitario Son Espases.

Interposición de recursos

Contra este Acuerdo, que agota la vía administrativa, se puede interponer un recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de las Illes Balears en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente de haber recibido la notificación, de acuerdo con los artículos 10.1.*a)* y 46 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

Palma, a la fecha de la firma electrónica

La secretaria de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa

María Matilde Martínez Montero