

RESOLUCIÓN DE INADMISIÓN N.º 017/2026, DE 14 DE MAYO

En la ciudad de Mérida, a 14 de mayo de 2026, reunida en Pleno la Comisión Jurídica de Extremadura bajo la presidencia de D. Javier de Manueles Muñoz, y con la presencia de los vocales, D.ª María José Rubio Cortés, D. José Luis Martín Peyró, D.ª Marina Godoy Barrero y D. Luis López Reyes, actuando como letrado-secretario D. Javier Gaspar Nieto, para examinar y resolver el recurso especial en materia de contratación, registrado como RC153/2026, interpuesto por D. D, en nombre y representación de la mercantil PHYGITAL DEST S.L., frente al pliego de cláusulas administrativas que rige el expediente de licitación MM 1126.173 N SV PA, *«Implementación de un sistema de información turística del Destino basado en señalética inteligente en espacios estratégicos dotada de conectores IoT, en particular con tecnología Bluetooth para conexión a dispositivos móviles, incluso en ausencia de conexión a internet.»*; expediente tramitado por la Diputación de Cáceres.

Ha sido ponente D. Javier de Manueles Muñoz, resultando los siguientes:

I. ANTECEDENTES DE HECHO

1. Con fecha 26 de abril de 2026 se interpone, a través del registro electrónico de la Administración General del Estado y dirigido al órgano de contratación, al amparo de la normativa de contratos públicos, el recurso al que se ha hecho referencia en el encabezamiento.

2. Con fecha 4 de mayo de 2026, el órgano de contratación remite a esta Comisión Jurídica, además del recurso referenciado, la documentación que preceptúa el artículo 80 del Reglamento de organización y funcionamiento de la Abogacía General de la Junta de Extremadura, de su Cuerpo de Letrados y de la Comisión Jurídica de Extremadura, aprobado por Decreto 1/2022, de 12 de enero (en adelante, ROFCJ), en consonancia con lo dispuesto en el artículo 28 del Reglamento de los procedimientos especiales de revisión de decisiones en materia contractual y de organización del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, aprobado por Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre, y el artículo 56.2 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (en lo sucesivo, LCSP).

3. La mercantil recurrente, en el *petitum* de su escrito de recurso, solicita lo siguiente:

«1. Que, al amparo de los artículos 49 y 53 de la LCSP, se acuerde la suspensión del procedimiento de licitación, incluyendo la apertura y valoración de las proposiciones, hasta la resolución del presente recurso.

2. Que, previos los trámites legalmente establecidos, se dicte resolución por la que se estime el presente recurso y se declare la anulación del criterio A.2 «Experiencia profesional» del Anexo I del PCAP, o subsidiariamente se ordene su reformulación conforme a los principios de igualdad, transparencia, proporcionalidad y libre concurrencia.

3. Que se ordene al órgano de contratación la retroacción de actuaciones al momento

procedimental oportuno para aprobar unos pliegos ajustados a Derecho y publicar, en su caso, una nueva convocatoria o ampliación de plazo que permita a todos los licitadores concurrir en condiciones de igualdad.»

4. De la documentación remitida por el órgano de contratación, así como de la documentación existente en la Plataforma de Contratación del Sector Público (en adelante, PLACSP) resultan de interés para la resolución del recurso las actuaciones y documentos que a continuación se detallan:

- *Informe justificativo de la necesidad, idoneidad y eficiencia de la contratación*, suscrito los días 25 y 26 de febrero de 2026;
- Resolución, de 9 de abril de 2026, de la vicepresidenta segunda y diputada del Área de Hacienda y Administración General, por la que se aprueba el expediente de contratación 1126.173 N SV PA, así como, entre otros, el pliego de cláusulas administrativas particulares (en adelante, PCAP) y el pliego de prescripciones técnicas particulares (en adelante, PPT);
- PCAP;
- PPT;
- publicación en la PLACSP, el día 9 de abril de 2026, de los anuncios de licitación y de pliegos;
- listado de empresas licitadoras; e
- informe del órgano de contratación ex artículo 56.2 LCSP, de 4 de mayo de 2026, en el que se concluye solicitando la inadmisión y, de manera subsidiaria, la desestimación del recurso especial interpuesto.

5. No habiéndose considerado necesaria la práctica de más trámites ni de diligencias probatorias, se eleva por la Presidencia propuesta de resolución de inadmisión de conformidad con el artículo 81.1 ROFCJ, incluida en el orden del día de la sesión plenaria referida en el encabezamiento, quedando aprobada por unanimidad.

II. FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. La Comisión Jurídica de Extremadura es la competente para conocer los recursos especiales en materia de contratación que se interpongan en el ámbito de las entidades locales de la Comunidad Autónoma de Extremadura, de conformidad con lo establecido en el apartado 6 de la disposición adicional primera de la Ley 2/2021, de 21 de mayo, de defensa, asistencia jurídica y comparecencia en juicio de la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura, y con el artículo 58.2 ROFCJ, en relación, a su vez, con lo dispuesto en el artículo 38.3 de la Ley 12/2018, de 26 de diciembre, de contratación pública socialmente responsable de Extremadura, por remisión del artículo 46.4 LCSP.

Segundo. Dispone el artículo 81.1 ROFCJ que *«recibido el expediente se registrará su entrada y dará cuenta a la Presidencia sobre la reclamación y sobre el expediente que la sustenta. La Presidencia resolverá su admisión, definitiva o provisional, o propondrá al Pleno su inadmisión. [...]»*, añadiéndose en su apartado 3 que *«La Comisión Jurídica de Extremadura inadmitirá el recurso o reclamación, sin necesidad de practicar los trámites ulteriores, cuando conste de modo manifiesto que se hubiera interpuesto fuera de plazo o frente actos no susceptibles de impugnación, o por persona no legitimada para ello o sin*

ostentar la debida representación, o, en fin, por órgano incompetente. La inadmisión supone el levantamiento de oficio de las medidas cautelares acordadas sin necesidad de pronunciamiento expreso».

En similares términos se manifiesta el artículo 55 LCSP.

Tercero. Por tanto, con carácter previo al estudio de las cuestiones de fondo, procede analizar las distintas causas que, de acuerdo con el artículo arriba transcrito, podrían dar lugar a la inadmisión del recurso.

Pues bien, como resulta acreditado de la publicación de la licitación, y de la documentación remitida por el órgano de contratación, el acto impugnado viene referido a un contrato de mixto, de servicios y suministro, cuyo valor estimado es de 165.289,26 euros, susceptible por tanto de recurso especial en materia de contratación conforme los apartados 1.a) y 2.a) del artículo LCSP.

En cuanto al plazo de interposición del recurso, el anuncio de licitación, así como los pliegos impugnados, se publicaron en el perfil del contratante del órgano de contratación, alojado en la PLACSP, el día 9 de abril de 2026, por lo que atendiendo a la fecha de presentación del recurso especial señalada en los antecedentes de la presente resolución, el mismo se ha interpuesto en el plazo de los quince días hábiles desde la publicación, en el perfil de contratante, del anuncio de licitación y puesta a disposición del contenido de los pliegos a través del perfil de contratante, de conformidad con lo previsto en el artículo 50.1 b) LCSP.

Con relación a la legitimación, el artículo 48 LCSP preceptúa 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».*

En el presente caso, el recurso se interpone por una mercantil que, habiendo ya finalizado el plazo para la presentación de proposiciones, no ha presentado oferta, solicitando el órgano de contratación en su informe emitido con ocasión de la interposición del recurso la inadmisión de este, en cuanto entiende que la recurrente carece de legitimación al no haber participado en la licitación.

Para analizar la legitimación de la recurrente que no presenta oferta, debemos recordar la interpretación que esta Comisión viene haciendo de lo señalado en el artículo 48 LCSP, en línea con la manifestada por la jurisprudencia del Tribunal Supremo así como en línea con la doctrina del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (en adelante, TACRC) manifestada en sus resoluciones.

Reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo manifiesta que el interés legítimo abarca todo interés material o moral que pueda resultar beneficiado con la estimación de la pretensión ejercitada, siempre que no se reduzca a un simple interés por la pura legalidad, en cuanto presupone que la resolución a dictar puede repercutir, directa o indirectamente, de un modo efectivo y acreditado, no meramente hipotético, potencial y futuro, en la correspondiente esfera jurídica de quien recurre o litiga.

Con base a esta jurisprudencia, se ha venido entendiendo por todos los órganos encargados de la resolución de recursos contractuales que, con respecto del interés que puede ostentar quien no es licitador, no existe, en ese caso, ninguna ventaja o beneficio que sea consecuencia del ejercicio de su acción, equiparable o asimilable a ese derecho o interés en

que se concreta la legitimación activa para intervenir en este recurso especial, puesto que la estimación del mismo ninguna ventaja le puede repercutir, al no haber participado en el procedimiento de licitación (a estos efectos, las ventajas se identifican con la posibilidad o plausibilidad de la adjudicación del concurso). Trasladado este criterio a las impugnaciones de pliegos resulta, por tanto, con carácter general, que únicamente los licitadores pueden impugnar los pliegos.

Respecto a la doctrina del TACRC en relación con el interés que puede ostentar quien no es licitador, podemos citar su Resolución n.º 990/2019, de 6 de septiembre, en la cual se efectúan las siguientes consideraciones:

«[...] este Tribunal viene restringiendo la legitimación para interponer el recurso especial a quienes hayan sido parte del procedimiento en, entre otras, la resolución 195/2015, de 27 de febrero, en que se dijo: "Este derecho o interés legítimo (como hemos dicho en la Resolución nº 619/2014, en la 899/2014 o en la 38/2015) no concurre entre quienes no han participado en el procedimiento, porque no pueden resultar adjudicatarios del mismo. No existe, en este caso, ninguna ventaja o beneficio que sea consecuencia del ejercicio de su acción, equiparable o asimilable a ese derecho o interés en que se concreta la legitimación activa para intervenir en este recurso especial". Trasladado este criterio a las impugnaciones de pliegos resulta, con carácter general, que únicamente los licitadores pueden impugnar los pliegos. Afirmación que se matiza para permitir la impugnación de los pliegos a aquellas personas que no hayan podido tomar parte en la licitación precisamente por el motivo en que fundamentan su recurso. En este sentido Resolución 967/2015, de 23 de octubre, reiterada en la 809/2019 de 11 de julio: "el recurso debe ser inadmitido también por falta de legitimación activa, pues la entidad ya no va a poder tomar parte en el procedimiento de contratación, no impidiéndole -como ya hemos visto anteriormente- el motivo de su impugnación de los pliegos licitar al procedimiento que ahora recurre".

En este sentido, el Tribunal viene admitiendo excepcionalmente (por todas, Resolución 924/2015, de 9 de octubre) la legitimación del recurrente que no ha concurrido a la licitación cuando el motivo de impugnación de los pliegos le impide participar en el procedimiento en un plano de igualdad (Tribunal Supremo, Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, Sección 7ª, Sentencia de 5 junio 2013).

En efecto, para admitir legitimación para recurrir los pliegos que rigen una licitación por quien no ha tomado parte en la misma resulta necesario que la entidad recurrente, al menos, se haya visto impedida de participar en base a las restricciones introducidas en los pliegos objeto de recurso, pues no resulta admisible un recurso en materia de contratación basado en un mero interés en la legalidad abstracta del procedimiento de licitación, no admitiéndose una acción popular en esta materia. En este sentido, y como afirma la Resolución 1166/2019 de este Tribunal: "La regla es que únicamente los operadores económicos que han presentado oferta al procedimiento están legitimados para impugnar los pliegos rectores del mismo, pues solo estos pueden llegar a obtener la adjudicación del contrato. Ahora bien, esta regla general, tiene una excepción, en aquellos casos en que el empresario recurrente impugne una cláusula del Pliego que le impida participar en condiciones de igualdad con la correspondiente licitación. En este último supuesto, ha señalado este Tribunal que es necesario que exista en el recurrente una intención directa en participar en condiciones de igualdad con otros licitadores, de modo que debe justificarse esa intención en participar en el proceso. (Resoluciones TACRC 235/2018, 686/2019, 523/2019, 990/2019, entre otras)".»

En consecuencia, siguiendo esta doctrina, esta Comisión Jurídica ha establecido también la doctrina para analizar la legitimación de la mercantil recurrente que no presenta oferta, en el mismo sentido, es decir, se viene admitiendo excepcionalmente la legitimación de la recurrente que no ha concurrido a la licitación cuando la recurrente alegue, y mínimamente pruebe, que la cláusula o cláusulas del pliego que impugna son discriminatorias y le impiden presentar oferta en condiciones de igualdad. Es decir, tal y como indica el Tribunal Supremo, Sala Tercera, de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7ª, en su Sentencia de 5 junio 2013 (ECLI:ES:TS:2013:3451), debe reconocerse la legitimación de la recurrente que no ha concurrido a la licitación cuando el motivo de impugnación de los pliegos le impide participar en el procedimiento en un plano de igualdad.

En efecto, para admitir legitimación para recurrir los pliegos que rigen una licitación por quien no ha tomado parte en la misma resulta necesario que la entidad recurrente, al menos, se haya visto impedida de participar en virtud de las restricciones introducidas en los pliegos objeto de recurso, pues no resulta admisible un recurso en materia de contratación basado en un mero interés en la legalidad abstracta del procedimiento de licitación, no admitiéndose una acción popular en esta materia.

En el caso que nos ocupa, la mercantil recurrente impugna específicamente el criterio de adjudicación A.2 «*Experiencia profesional*» del Anexo I del PCAP por los siguientes motivos:

- Duplicidad de exigencias. Se alega que el pliego valora como criterio de adjudicación (hasta 12 puntos) la experiencia de perfiles profesionales que ya han sido exigidos como requisito mínimo de solvencia técnica y como compromiso de adscripción obligatoria. Esto discrimina a licitadores que cumplen la solvencia legal pero no acumulan un volumen excesivo de referencias.
- Restricción injustificada de titulaciones. El criterio limita la puntuación exclusivamente a ingenieros industriales, de Caminos o arquitectos, excluyendo otras titulaciones con competencias equivalentes en digitalización y planificación turística sin una justificación técnica objetiva.
- Incompatibilidad con la valoración automática. Aunque se clasifica como criterio evaluable mediante fórmulas, su aplicación requiere una valoración técnica previa para comprobar la comparabilidad de los trabajos, lo que introduce un margen de apreciación subjetiva incompatible con la automatización.
- Falta de motivación. La justificación del criterio en el pliego es genérica y no explica por qué se han fijado determinados coeficientes o por qué se produce una asimetría de puntos entre diferentes perfiles técnicos.
- Efecto restrictivo de la competencia. La acumulación de exigencias sobre los mismos perfiles penaliza injustamente a empresas con menor antigüedad o volumen de referencias, vulnerando el principio de libre competencia.

Analizadas las alegaciones realizadas por la recurrente, se ha de concluir la falta de legitimación de la recurrente para la interposición del presente recurso, ya que de sus alegaciones no cabe inferir la existencia de restricción alguna introducida en los pliegos que le impida participar en condiciones de igualdad con otros licitadores, que parten, en un principio, de idénticos presupuestos para formular sus ofertas, sino más bien, y así se deduce de los argumentos de su recurso, un mero interés en la legalidad abstracta del procedimiento de licitación, debiendo recordarse, sobre este particular, que no se admite la

acción popular en esta materia.

No se observa, por tanto, en el escrito de recurso, la invocación y acreditación de ninguna barrera discriminatoria en relación con la posibilidad de presentar oferta por parte de la recurrente, más allá de su discrepancia con la forma en que están configurados los criterios de adjudicación y su justificación. Prueba de ello es que, según consta en la relación de licitadores que aporta el órgano de contratación, han formulado oferta en plazo tres mercantiles.

Atendido todo lo anterior y puesto en relación con la doctrina expuesta, no habiendo presentado oferta, sin alegar ni justificar que las cláusulas impugnadas le hayan impedido hacerlo en condiciones de igualdad con el resto de los licitadores, no resulta acreditado un interés legítimo, que permita reconocer legitimación a la recurrente para la interposición del recurso especial como exige el artículo 48 LCSP.

En definitiva, la ausencia de legitimación es causa de inadmisión, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 55.b) LCSP, haciendo innecesario un pronunciamiento sobre los restantes requisitos de admisión del recurso, así como sobre la medida cautelar solicitada, e impide entrar a conocer los motivos en que el mismo se sustenta, por lo que esta Comisión Jurídica de Extremadura, actuando como órgano encargado de la resolución de recursos contractuales, a propuesta de su Presidencia, por unanimidad,

RESUELVE

PRIMERO. Inadmitir el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la representación de la mercantil PHYGITAL DEST S.L., frente al pliego de cláusulas administrativas que rige el expediente de licitación MM 1126.173 N SV PA, *«Implementación de un sistema de información turística del Destino basado en señalética inteligente en espacios estratégicos dotada de conectores IoT, en particular con tecnología Bluetooth para conexión a dispositivos móviles, incluso en ausencia de conexión a internet.»*; expediente tramitado por la Diputación de Cáceres.

SEGUNDO. 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 LCSP.

TERCERO. Notificar esta resolución a todos los interesados en el procedimiento, significando, que esta resolución es definitiva en la vía administrativa y contra la misma solo cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura, en el plazo de dos meses, a contar desde el día siguiente a la recepción de la misma, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 10.1. k) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, según lo preceptuado por el artículo 59.1 LCSP.

Diligencia para hacer constar que la presente resolución fue aprobada por el Pleno de la Comisión Jurídica de Extremadura en sesión ordinaria de fecha 14 de mayo de 2026.

En Mérida, a la fecha de las firmas electrónicas.