



Recurso nº 705/2026

Resolución nº 1444/2026

Sección 2ª

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

En Madrid, a 16 de septiembre de 2026.

VISTO el recurso interpuesto por D. F.G.P. en representación de NUNSYS, S.A. contra los pliegos del procedimiento “*Contratación de la ejecución de la obra audiovisual en el Edificio B del Palacio de Congresos y Exposiciones de Madrid para alojar la nueva sede de la Onu Turismo*”, expediente 020025C00134, convocado por el Instituto de Turismo de España (TURESPAÑA); el Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. En la tramitación de este recurso se han observado todos los trámites legal y reglamentariamente establecidos, esto es, lo prescrito por la vigente Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (en adelante, LCSP) y por el Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos especiales de revisión en materia contractual y de organización del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (en adelante, RPERMC).

Tal y como resulta del expediente, en fecha 19 de noviembre de 2025 se ordenó el inicio del expediente de contratación y se convocó a licitación pública por procedimiento abierto simplificado, ordinario y no sujeto a regulación armonizada, de conformidad con los artículos 19 y 22 de la LCSP, la licitación del contrato arriba nominado.

El valor estimado del contrato es de 1.348.080,95 euros.



El anuncio de licitación fue publicado en la Plataforma de Contratación del Sector Público (PCSP) en fecha 6 de abril de 2026, junto con el pliego de prescripciones técnicas (PPT) y el pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP) y se fijaba un plazo de presentación de ofertas que expiraba el día 4 de mayo de 2026, a las 19.00 horas, ampliado al 19 de mayo a las 19.00 horas tras dos rectificaciones, la última de 29 de abril de 2026 (documento 9 expediente).

Segundo. En fecha 27 de abril de 2026, la mercantil NUNSYS, S.A. presentó recurso especial en materia de contratación, que por la presente resolución resolvemos, alegando, en esencia, haberse vulnerado el principio de libre concurrencia por considerar que se ha calificado erróneamente el contrato en cuestión como un contrato mixto de obra y suministro, cuando en realidad debería haberse calificado como un contrato de suministro, y que eso afecta a la clasificación de contratistas de obra que como solvencia obligatoria se exige en consecuencia en los pliegos.

Tercero. El órgano de contratación responde a estas cuestiones en el Informe obrante en el documento 2 del expediente remitido a este Tribunal, de conformidad con el artículo 56.2 de la LCSP, de fecha 4 de mayo de 2026, cuyo contenido dispone, respecto de las cuestiones planteadas que no puede prosperar el recurso interpuesto por los motivos expuestos en su escrito, al que nos remitimos.

Cuarto. Por su parte, este Tribunal, en resolución de 7 de mayo de 2026 dictada por su secretaria general, por delegación de éste, se resolvió la concesión de la medida cautelar consistente en suspender el procedimiento de contratación, sin que esta afecte al plazo de presentación de ofertas ni impida su finalización, de conformidad con lo establecido en los artículos 49 y 56 de la LCSP, de forma que según lo establecido en el artículo 57.3 del mismo cuerpo legal, será la resolución del recurso la que acuerde el levantamiento de la medida adoptada.

Quinto. La Secretaría del Tribunal en fecha 14 de mayo de 2026 dio traslado del recurso interpuesto a los restantes licitadores, otorgándoles un plazo de cinco días hábiles para que, si lo estimaran oportuno, formularan alegaciones; sin haber hecho uso de su derecho.



FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. La competencia para resolver el presente recurso corresponde a este Tribunal de conformidad con lo establecido en el apartado 45.1 de la LCSP.

Segundo. El recurso se ha interpuesto dentro del plazo legal concedido de quince días hábiles, cumpliendo así las prescripciones formales del artículo 50.1 b) de la LCSP, ya que los pliegos impugnados se publicaron en la PCSP en fecha 6 de abril de 2026, y el presente recurso especial fue interpuesto el día 27 de abril de 2026.

Tercero. Se ha presentado recurso en relación con un contrato mixto de obra y suministro con valor estimado superior a 100.000 euros, pero inferior a 3.000.000 € (artículo 44.1 a) de la LCSP), siendo que la prestación principal, según la tesis del órgano de contratación, es la de un contrato de obras, no susceptible, por ello de enjuiciamiento por este Tribunal, aunque se refiere a una actuación impugnante ex artículo 44.2 a) del mismo cuerpo legal, pues el acto recurrido son los pliegos del contrato.

No obstante, dado que el objeto del recurso es, precisamente, la calificación del contrato, y el actor considera que la prestación principal del mismo es suministro y no obra, lo que le daría acceso al recurso en los términos expresados, procederemos a resolver la cuestión de fondo.

Cuarto. Con relación a la legitimación, según el artículo 48 de la LCSP, *“podrá interponer el recurso especial en materia de contratación cualquier persona física o jurídica cuyos derechos o intereses legítimos, individuales o colectivos, se hayan visto perjudicados o puedan resultar afectados, de manera directa o indirecta, por las decisiones objeto del recurso”*. En el presente caso, el recurso alega la existencia de una barrera de acceso a la licitación, precisamente, por la cuestión objeto de debate, que es la exigencia de una determinada clasificación de contratista de obra, que no posee, derivada de la calificación preponderante del contrato como de obras, por lo que estimamos debe reconocérsele legitimación.

Quinto. Entrando en lo que constituye el fondo del asunto, alega el recurrente lo siguiente, a tenor de su escrito; que el pliego califica el contrato como mixto de obra y suministro,



aplicando el régimen de obras y exigiendo clasificación obligatoria (Grupo I, Subgrupo 7, Categoría 4), así como establece la obligatoriedad de la clasificación por superar el umbral de 500.000 euros. Este requisito, sin embargo, considera el recurrente que se basa en una aplicación del régimen de obras incorrecta, y que no responde al objeto material del contrato, lo que determina la imposibilidad o grave dificultad de acceso al procedimiento de la recurrente, de ahí su legitimación activa, como hemos señalado.

Considera, por el contrario, el órgano de contratación que el proyecto se clasifica como una: “*OBRA DE PRIMER ESTABLECIMIENTO*”, en tanto que comprende la dotación e instalación inicial de sistemas audiovisuales en un edificio que aún no dispone de este tipo de equipamiento, destinado a albergar la nueva sede de ONU Turismo.

Asimismo, defiende que el contrato se considera un contrato mixto conforme al artículo 18 de la LCSP, al incluir prestaciones propias de los contratos de obra y de suministro, siendo que la prestación principal es la correspondiente al contrato de obra, también conforme al montante económico que supone la misma en relación con el objeto o valor total del contrato, y en la medida en que ambas prestaciones se encuentran directamente vinculadas entre sí, y mantienen una relación de complementariedad que exige su consideración y tratamiento como una unidad funcional, dirigida a la satisfacción de una necesidad concreta y alineada con los fines institucionales de la entidad contratante.

Sexto. En relación con los aspectos de la definición técnica de los contratos, procede también traer a colación nuestra resolución nº 246/2025, en la que señalaba lo siguiente:

“En este ámbito, hay que partir de la reiterada doctrina de este Tribunal (reflejada, entre otras, en resoluciones tales como la 1586/2022 (Sección 1ª), de 22 de diciembre de 2022, la 1386/2022 y la 164/2024 (Sección 2ª) y las que en las mismas se citan), conforme a la cual la Administración dispone de un amplio margen de discrecionalidad a la hora de configurar el contrato que desea licitar, en cuanto a su objeto y requisitos técnicos de la prestación, atendiendo a lo que sea más conveniente para las necesidades públicas que debe satisfacer, así como a la eficiente utilización de los fondos públicos, debiendo respetarse dicho ámbito de decisión, salvo que con ello se establezcan condiciones



arbitrarias o irracionales relativas al objeto del contrato que afecten a los principios de libre acceso a las licitaciones, igualdad y concurrencia”.

Ahora bien, habrá que estar al objeto esencial del contrato, su finalidad económica y el peso relativo de las prestaciones para determinar, aparte de cómo lo haya configurado formalmente el órgano de contratación, si en el contrato mixto que se licita la prestación principal es la obra o el suministro.

Para resolver la duda, resulta esencial el análisis del contenido del “PROYECTO AUDIOVISUAL EN EL EDIFICIO B DEL PALACIO DE CONGRESOS Y EXPOSICIONES DE MADRID PARA ALOJAR LA NUEVA SEDE DE LA ONU TURISMO” incorporado al expediente que se ha remitido a este Tribunal y en el que destacamos los siguientes apartados que determinarán la solución de la controversia:

“MEMORIA

1.4. DESCRIPCIÓN GENERAL DE LA INTERVENCIÓN

.../...

El objetivo del proyecto es dotar al edificio de un ecosistema tecnológico audiovisual distribuido, compuesto por sistemas de videoconferencia profesional, monitores de gran formato, cámaras robotizadas, microfonía inalámbrica, sistemas de traducción simultánea, sistemas de control y reserva de salas mediante paneles táctiles, cajas de conexión audiovisual en suelo y mesa, así como soluciones de visualización dinámica como pantallas LED y cartelería digital. Esta infraestructura funcional se articula mediante la creación de una red audiovisual sobre IP, que permite interconectar las salas técnicas de control con los espacios clave del edificio — especialmente el auditorio, las cabinas de traducción y las salas de reuniones— garantizando una operatividad centralizada, flexible y escalable”.

Asimismo, en la **“MEMORIA ADMINISTRATIVA”** del proyecto se destaca el capítulo dedicado al presupuesto:



“2.5. RESUMEN DE PRESUPUESTO

RESUMEN GENERAL DEL PRESUPUESTO OBRA % €

1 SISTEMA DE RESERVA DE SALAS...2,44 %.....	24.972,76
2 SISTEMA DE VÍDEO Y VIDEOCONFERENCIA....17,02 %.....	173.953,25
3 SISTEMA DE SONIDO Y AMPLIFICACIÓN....4,51 %.....	46.121,53
4 SISTEMA DE MONITORES Y SOPORTES... 8,77 %	89.677,67
5 SISTEMA DE DEBATE, TRADUCCIÓN Y MICROFONÍA... 42,99 %.....	439.448,07
6 SISTEMA DE INTERCOMUNICACIÓN... 0,14 %.....	1.385,37
7 SISTEMA DE ILUMINACIÓN... 0,50 %.....	5.112,07
8 PANTALLA LED... 8,07 %.....	82.503,07
9 EQUIPAMIENTO Y RACK... 3,99 %.....	40.797,51
10 INFRAESTRUCTURA... 10,34 %.....	105.671,32
11 SEGURIDAD Y SALUD... 0,91 %.....	9.322,86
12 GESTIÓN DE RESIDUOS... 0,32 %.....	3.300,00
PRESUPUESTO DE EJECUCIÓN MATERIAL	1.022.265,48
Gastos generales... 13,00%.....	132.894,51
Beneficio industrial... 6,00%.....	61.335,93
TOTAL PRESUPUESTO OBRA (SIN IMPUESTOS)	1.216.495,92”



Se observa que los capítulos 1 a 9, son claramente correspondientes a un contrato de suministro y ocupan la gran mayoría del presupuesto base de licitación.

También en la “**MEMORIA DESCRIPTIVA**”, podemos leer:

“3.1.2. Rehabilitación y fase de intervención

*El presente documento se elabora en el contexto de una fase técnica posterior a la finalización del proyecto arquitectónico de rehabilitación integral del edificio, que incluye reconfiguración de espacios interiores, adecuación normativa, renovación de instalaciones y ejecución de una planta técnica adicional. La presente intervención **no forma parte del proyecto general de rehabilitación**, sino que se refiere **exclusivamente a la dotación de infraestructuras y sistemas audiovisuales**, una vez concluida la fase de obra civil y entregado el edificio en condiciones de uso.*

.../...

3.1.5. Alcance y límites de la intervención audiovisual

*La actuación proyectada en este documento **se limita estrictamente al diseño, suministro e instalación de los sistemas audiovisuales del edificio**, en coordinación con las infraestructuras previstas y ejecutadas durante la fase de obra. La intervención no modifica ni afecta a las condiciones urbanísticas, estructurales, ni a otras instalaciones generales del edificio. Cualquier mención al entorno o a aspectos constructivos tiene carácter referencial y sirve únicamente como contextualización del ámbito de aplicación de este proyecto.*

.../...

3.2.3. Condiciones constructivas

El edificio dispone en su mayoría de suelo técnico registrable, fácilmente desmontable, con acabado cerámico porcelánico. Este tipo de suelo está presente en la gran parte de las salas de planta baja (exceptuando el área del acceso principal y entreplanta), así como en



la primera, segunda y tercera plantas, incluyendo los despachos, salas tipo E, salas de reuniones y zonas técnicas.

En las zonas donde no existe suelo técnico (área de acceso principal, entreplanta), el acabado cerámico es similar al del resto del edificio pero no permite la instalación inferior de cableado, por lo que las canalizaciones en esas zonas discurren por bandejas técnicas bajo techo.

En cuanto a falsos techos, todas las salas cuentan con techos técnicos de lamas de madera con fieltro acústico en su trasdós. Estos techos permiten el registro y paso de instalaciones mediante desmontaje parcial.

Las canalizaciones disponibles en el edificio están sobredimensionadas y permiten el paso de cableado eléctrico y de telecomunicaciones. Gran parte de los recorridos de cableado se realizará por bandejas situadas en falso techo, por lo que será necesario el desmontaje parcial de lamas en ciertas áreas para el tendido del sistema audiovisual”.

Asimismo, el extenso apartado 4 del proyecto relaciona todo el equipamiento que comprenderá la ejecución del contrato y que es el elemento clave de este, estando formado por numerosos equipos y elementos audiovisuales.

Abundando sobre la preminencia del suministro, en el “**ESTUDIO DE SEGURIDAD Y SALUD**” del proyecto, cuando en su apartado 2 se refiere a la “**DESCRIPCIÓN GENERAL DEL PROYECTO Y DE LOS ESPACIOS ADSCRITOS**” señala que:

*“La actuación consiste en la dotación de medios técnicos, audiovisuales y de control para el correcto funcionamiento de los espacios representativos, administrativos y operativos del edificio. Los trabajos incluyen la instalación de sistemas de audio, vídeo, control, cartelería digital, cableado estructurado y canalizaciones técnicas, con especial atención a la integración domótica y a la operatividad de las salas mediante equipamiento profesional de altas prestaciones”. Y en el apartado 3, “**IDENTIFICACIÓN DE LOS TRABAJOS Y FASES DE EJECUCIÓN**” es un muy concluyente en cuanto a la naturaleza del contrato de suministro y no de obra al especificar que:*



“El presente capítulo tiene por objeto identificar los trabajos que se desarrollarán durante la ejecución del proyecto, así como su secuenciación lógica y temporal, a fin de prever los riesgos laborales asociados a cada fase y establecer las correspondientes medidas de prevención y coordinación.

*La naturaleza de los trabajos responde a una **instalación tecnológica especializada**, centrada en sistemas de **sonido, vídeo, señalética digital, control domótico, cableado estructurado, integración de equipos y canalizaciones técnicas**. El proyecto no contempla actuaciones estructurales, excavaciones ni trabajos de obra civil pesada”.*

De todo lo hasta ahora expuesto se constata que la prestación principal es el suministro e instalación de equipos audiovisuales, no sólo por el importe absolutamente preponderante de las partidas presupuestarias del proyecto que se dedican al suministro, sino también por la finalidad principal y funcional del contrato, como hemos visto de lo transcrito del proyecto.

En este sentido, del importe total del presupuesto de ejecución material de 1.022.265,48 euros, se destacan las partidas de sistemas de debate, traducción y microfonía (439.448,07 euros), sistemas de videos y videoconferencia (173.953,25 euros), sistemas de monitores de pantalla LED (82.503,07 euros), estando prevista una única partida dedicada a posibles obras, que se denomina “infraestructura” y que asciende a 105.671,32 euros, que sólo supone el 10,34 % del presupuesto total, correspondiendo la inmensa mayoría del presupuesto a:

- monitores,
- cámaras,
- barras de videoconferencia,
- microfonía,
- sistemas Bosch de conferencias,
- pantallas LED,
- racks,
- electrónica de red,



- procesadores DSP,
- equipamiento de traducción simultánea.

Y como antes hemos destacado de la transcripción del proyecto en la memoria descriptiva se dice expresamente que *“la intervención no forma parte de la rehabilitación del edificio y se refiere exclusivamente a la dotación de infraestructuras y sistemas audiovisuales, una vez concluida la fase de obra civil”*, así como que *“la actuación se limita estrictamente al diseño, suministro e instalación de los sistemas audiovisuales del edificio”*.

Por tanto, la finalidad principal del contrato es la dotación al edificio del correspondiente equipamiento audiovisual y tecnológico, no transformar el inmueble. Otra prueba adicional es que los CPV asignados por el órgano de contratación corresponden a suministros de equipos audiovisuales:

- 32320000-2 Equipo audiovisual y de televisión
- 32321000-9 Equipo de proyección de televisión
- 32321100-0 Equipo de vídeo y filmación
- 32321200-1 Equipo audiovisual
- 32321300-2 Materiales audiovisuales
- 32322000-6 Equipo multimedia
- 32323000-3 Videomonitores
- 32323100-4 Videomonitores color
- 32323300-6 Equipo de vídeo
- 32323400-7 Equipo de reproducción de vídeo

El art. 18 LCSP, dispone que:



“1. Se entenderá por contrato mixto aquel que contenga prestaciones correspondientes a otro u otros de distinta clase. Únicamente podrán celebrarse contratos mixtos en las condiciones establecidas en el artículo 34.2 de la presente Ley.

El régimen jurídico de la preparación y adjudicación de los contratos mixtos se determinará de conformidad con lo establecido en este artículo; y el de sus efectos, cumplimiento y extinción se determinará de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 122.2.

Para la determinación de las normas que regirán la adjudicación de los contratos mixtos cuyo objeto contenga prestaciones de varios contratos regulados en esta Ley, se estará a las siguientes reglas: a) Cuando un contrato mixto comprenda prestaciones propias de dos o más contratos de obras, suministros o servicios se atenderá al carácter de la prestación principal”.

Igualmente, se verifica lo dispuesto en el art. 34.2 LCSP conforme al cual “Solo podrán fusionarse prestaciones correspondientes a diferentes contratos en un contrato mixto cuando esas prestaciones se encuentren directamente vinculadas entre sí y mantengan relaciones de complementariedad que exijan su consideración y tratamiento como una unidad funcional dirigida a la satisfacción de una determinada necesidad o a la consecución de un fin institucional propio de la entidad contratante”.

La conclusión extraída anteriormente se confirma con la descripción técnica del proyecto que se contiene en el expediente, pues en él se explica con claridad, en la definición del objeto del contrato, tanto la descripción de la ejecución de los elementos a suministrar y los trabajos a ejecutar (mayoritariamente la instalación de dichos elementos) es evidente a juicio de este Tribunal que encajan en la tipología de contrato de suministro definida en el artículo 18 LCSP como prestación principal y no en el de las obras descritas en su artículo 13, teniendo la necesaria vinculación ambos entre sí..

Todo ello nos lleva a considerar que en el contrato mixto en controversia la prestación principal es el suministro, como expone el recurso, y no la obra como postula el órgano de contratación y la consecuencia de tal conclusión debe ser la estimación del recurso y con ello la anulación del pliego en cuanto a la consideración del carácter principal del contrato de obra en el contrato mixto licitado, lo que conllevará la anulación de aquellas previsiones



establecidas en el PCAP y en el PPT que sean consecuencia de la calificación indebida llevada a cabo por el órgano de contratación que hemos argumentado en esta resolución y, específicamente, pues así lo ha pedido expresamente el recurrente, a la anulación de la exigencia de la clasificación de contratistas de obras como requisito de solvencia técnica, así como la forma de acreditación de la capacidad técnica fijada en los pliegos; todo ello con retroacción del procedimiento a la fase anterior a la aprobación de dichos pliegos impugnados. Asimismo, al estimarse el recurso contra los pliegos impugnados le será de aplicación lo establecido en el artículo 57.2 LCSP.

Por todo lo anterior,

VISTOS los preceptos legales de aplicación

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

Primero. Estimar el recurso interpuesto por D. F.G.P. en representación de NUNSYS, S.A. contra los pliegos del procedimiento “*Contratación de la ejecución de la obra audiovisual en el Edificio B del Palacio de Congresos y Exposiciones de Madrid para alojar la nueva sede de la Onu Turismo*”, expediente 020025C00134, convocado por el Instituto de Turismo de España (TURESPAÑA), acordando su anulación en los términos y alcance fijados en el último párrafo del fundamento jurídico sexto de esta resolución.

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

Esta resolución es definitiva en la vía administrativa y contra la misma cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, en el plazo de dos meses, a contar desde el día siguiente a la recepción de esta notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 11.1 letra f y 46.1 de la Ley 29 / 1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

LA PRESIDENTA

LOS VOCALES