



Recurso nº 1864/2025

Resolución nº 208/2026

Sección 2ª

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

En Madrid, a 5 de febrero de 2026

VISTO el recurso interpuesto por D. J. G. G. , en representación de PRADDITIVE IAQ, S.L., contra los pliegos del procedimiento de licitación de la “*Obra de Reforma para la Implantación del Centro Estudios Penitenciarios en Cuenca*”, expediente 25. 027.OD453. OB.02, convocado por la SOCIEDAD DE INFRAESTRUCTURAS Y EQUIPAMIENTOS PENITENCIARIOS Y DE LA SEGURIDAD DEL ESTADO, S.M.E, SA (SIEP, SME, SA), el Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO.

Primero. En fecha 31 de julio de 2025, se publicó en la Plataforma de Contratación del Sector Público (PLACSP en adelante) el anuncio de licitación del contrato de obras que tiene por objeto la “*Obra de Reforma para la Implantación del Centro Estudios Penitenciarios en Cuenca*”, siendo entidad adjudicadora el Consejo de Administración de la Sociedad de Infraestructuras y Equipamientos Penitenciarios y de la Seguridad del Estado S.M.E., S.A.

En la misma fecha, se procedió a su publicación en el DOUE.

Se trata de un contrato sujeto a regulación armonizada, con un valor estimado de 15.595.113,96 €, que se licita por procedimiento abierto, sin división en lotes.

El plazo de presentación de ofertas terminaba el 26 de septiembre de 2025.

Segundo. En fecha 27 de octubre de 2025, el representante de PRADDITIVE IAG, S.L. presenta escrito de alegaciones dirigido al Consejo de Administración de la Sociedad de



Infraestructuras y Equipamientos Penitenciarios y de la Seguridad del Estado, en el que alega que *“tras revisar el proyecto y la memoria técnica del PTT, se ha detectado incumplimiento del RD 1027/2007 (RITE) al no incluir la comparación obligatoria de las instalaciones térmicas con medidas específicas de “Alta Eficiencia” elemento obligatorio según las IT1.2.3 e IT1.2.4.8 del RITE. Esto constituye dos infracciones graves según el artículo 43 del Real Decreto y artículos 31 y siguientes de la Ley 21/1992 de Industria, que establecen la responsabilidad patrimonial del Órgano Contratante”*.

Solicita, *“dada la naturaleza y la gravedad de las infracciones”*, que se adopten diligencias urgentes de comprobación técnica, así como la paralización cautelar del expediente para la subsanación de las deficiencias e infracciones graves detectadas.

Tercero. En fecha 5 de noviembre de 2025, el Registro General del Ministerio de Hacienda dio traslado al órgano de contratación del escrito de alegaciones presentado por la mercantil PRADDITIVE IAQ, S.L., en el que la entidad reclamante no define el carácter del escrito, si bien, a la vista de su contenido, y de la solicitud en el mismo de medidas cautelares invocando el artículo 49 de la LCSP, es calificado como recurso especial en materia de contratación.

El órgano de contratación pone de manifiesto que, dado el avanzado estado en que se encuentra la tramitación del expediente de contratación, y por prudencia, ha decidido suspender cautelarmente el procedimiento, en tanto se pronuncie este Tribunal.

Asimismo, acuerda remitir el recurso a este Tribunal alegando la extemporaneidad de este, al haber transcurrido en exceso, desde la publicación de la licitación en la PLACSP, el 31 de julio de 2025, hasta la presentación del escrito de alegaciones, el 27 de octubre de 2025, el plazo de impugnación previsto en el artículo 50.1.b) de la LCSP.

Solicita, por tanto, la inadmisión del recurso.

Cuarto. En fecha 13 de noviembre de 2025, la entidad recurrente presenta un escrito de ampliación del recurso, en el que manifiesta que *“la decisión del Órgano de Contratación de dar curso y elevar el escrito de alegaciones a este Tribunal, pese a la extemporaneidad y la denominación formal, implica un reconocimiento tácito de la legitimidad activa y el*



interés legítimo de esta Parte Interesada, así como de la gravedad de las infracciones denunciadas”.

En ese escrito, al que acompaña una serie de documentos, alega que el recurso se refiere a la fase de anuncio de licitación/aprobación de pliegos, por entender que es ahí donde se producen las vulneraciones de legalidad que denuncia en su escrito de alegaciones, y solicita la retroacción de las actuaciones a la fase de Proyecto, con el fin de que se subsanen las infracciones a su juicio cometidas contra el RD 178/2021 (RITE), garantizando así, dice, el restablecimiento de la legalidad y los derechos del recurrente.

En ese escrito, por un lado, defiende gozar de legitimación activa para la impugnación a pesar de no haber concurrido a la licitación, y por otro, desarrolla las infracciones que afirmaba en su escrito de alegaciones haber detectado, consistentes en:

-Incumplimiento de obligación de comparación (IT 1.2.3 e IT 1.2.4.8)

-Infracción del principio de eficiencia ex art. 10 RD 1027/2007.

A juicio del recurrente, los motivos de impugnación alegados evidencian infracciones de normas de obligado cumplimiento que impiden la válida continuación del procedimiento, en particular:

a) El incumplimiento del Reglamento de Instalaciones Térmicas en los Edificios (RITE), aprobado por Real Decreto 1027/2007, y de su modificación mediante Real Decreto 178/2021.

b) Vulnera el Principio de Libre Competencia y el art. 48.1 LCSP, al incurrir en discriminación estructural contra la recurrente (Doctrina Grossmann).

c) Contraviene la finalidad pública estratégica del Derecho de la Unión Europea (Directiva (UE) 2024/1275 y PRTR), al no garantizar la máxima eficiencia energética

Solicita, por ello, que se ordene la retroacción del procedimiento a la fase de proyecto, en la medida en que dicho proyecto forma parte del expediente de contratación, a fin de que se subsane el incumplimiento del RITE y se garantice la observancia de las Instrucciones



Técnicas IT 1.2.3 e IT 1.2.4.8, mediante la consideración y comparación de las medidas alternativas de “alta eficiencia” oficialmente disponibles, entre ellas la IBPA.

Quinto. A la vista del escrito de ampliación, el órgano de contratación emite nuevo informe, en el que solicita la inadmisión del recurso por extemporáneo, rechazando que la calificación de su escrito de alegaciones como recurso especial y la consiguiente remisión de este a este tribunal, conlleven la convalidación de la causa de inadmisibilidad advertida.

Sexto. Se dio traslado del recurso a los licitadores concurrentes, concediéndole plazo para alegaciones, presentando alegaciones el representante de TORRESCÁMARA Y CÍA. DE OBRAS, S.A., que solicita:

1. La inadmisión del recurso por extemporaneidad

En relación con esta cuestión, pone de manifiesto que *“esta parte ha podido constatar que la actuación desarrollada por la Recurrente, esto es, interponer un recurso contra los Pliegos (o en su caso, la adjudicación del Contrato), no es una actuación aislada y que se circunscribe al expediente de contratación que nos ocupa, sino que, más bien, es la estrategia premeditada seguida por la mercantil recurrente de manera reiterada, entendemos que, con el fin de dar a conocer sus productos y servicios, en una estrategia claramente temeraria y plagada de mala fe”*. Cita varios ejemplos concretos para sustentar esta alegación.

2. La inadmisión del recurso, por falta de legitimación activa y ausencia de interés legítimo;

Y ello, en la medida en que la entidad recurrente no concurrió a la licitación en el plazo conferido al efecto, por lo que el acto recurrido no le causa, dice, un perjuicio real.

3. Subsidiariamente, para el caso de no apreciarse las anteriores causas, la desestimación íntegra del recurso y la confirmación del acto impugnado, no procediendo entrar al fondo del recurso interpuesto de contrario.

Séptimo. En fecha 18 de diciembre de 2025, la secretaria general, por delegación del Tribunal acordó denegar la solicitud de medida cautelar consistente en suspender el



procedimiento de contratación, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 49 y 56 de la LCSP, de forma que el expediente puede continuar por sus trámites.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. Este Tribunal es competente para resolver el presente recurso, que debe calificarse como especial en materia de contratación, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 47 de la LCSP.

Segundo. El acto recurrido es susceptible de recurso especial en materia de contratación, al tratarse de los pliegos (artículo 44.2.a) de la LCSP) de un contrato de obras, cuyo valor estimado supera los umbrales establecidos en el artículo 44.1.a) de la LCSP.

Tercero. En cuanto al plazo, dispone el artículo 50.1.b) de la LCSP, respecto del cómputo del plazo de quince días hábiles para la interposición del recurso, que *“Cuando el recurso se interponga contra el contenido de los pliegos y demás documentos contractuales, el cómputo se iniciará a partir del día siguiente a aquel en que se haya publicado en el perfil de contratante el anuncio de licitación, siempre que en este se haya indicado la forma en que los interesados pueden acceder a ellos. Cuando no se hiciera esta indicación el plazo comenzará a contar a partir del día siguiente a aquel en que se le hayan entregado al interesado los mismos o este haya podido acceder a su contenido a través del perfil de contratante”*.

En el caso que nos ocupa, el anuncio de licitación y los pliegos fueron publicados el 31 de julio de 2025, por lo que, cuando presentó el escrito de alegaciones que fue calificado como recurso especial en materia de contratación, el 27 de octubre, había transcurrido con creces el plazo para la impugnación.

Frente a lo que se alega de contrario, el hecho de que el órgano de contratación califique correctamente ese recurso y lo remita al órgano competente para conocer del mismo, no convalida el defecto advertido en un requisito que es de orden público.

De igual manera, este Tribunal ha seguido escrupulosamente los trámites legalmente previstos, recabando los informes previstos en la norma y dando traslado para alegaciones



a los posibles interesados. Tras ello, es ahora, al resolver sobre el asunto, cuando procede declarar su inadmisibilidad, al observar la extemporaneidad en la interposición del recurso.

Cuarto. Sin perjuicio de que lo anterior es suficiente, como hemos visto, para declarar la inadmisión del recurso, conviene poner de manifiesto que concurre otra causa de inadmisibilidad, ya que la entidad recurrente carece de legitimación para la interposición del recurso. Y ello en la medida en que, ni ha concurrido a la licitación, ni ha justificado que los vicios en los que basa su impugnación le hayan impedido participar en ella, por lo que carece de la legitimación exigida en el artículo 48 de la LCSP.

Podemos citar en este punto la Resolución 1138/2025, de 31 de julio, en la que decíamos:

“La doctrina establecida por este Tribunal, entre otras muchas en la Resolución 290/2025 de 27 de febrero, para analizar la legitimación del recurrente que no presenta oferta, puede sintetizarse en que 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.

La sentencia de 26 de enero de 2022 del TGUE, Sala novena ampliada, en el asunto Leonardo SpA contra Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas, confirma el criterio que este Tribunal viene manteniendo al analizar la legitimación del recurrente que no presenta oferta. Es este, precisamente, el aspecto que conviene analizar de forma particular, para poder fundamentar la presente resolución, pues si la/s cláusula/s que impugna pudieran impedir su participación en el procedimiento, como pudiera ser la exigencia de algún requisito con carácter discriminatorio, que supusiera una barrera real a la posibilidad de que presente oferta, se entendería salvado el obstáculo de legitimidad, pues se entendería, en este caso, que no presentó oferta porque le fue imposible”.

Pues bien, en el presente caso, como decíamos, la mercantil recurrente, ni ha presentado proposición en el procedimiento de licitación, ni tampoco alega ni justifica que la configuración de los pliegos le impida hacerlo, su recurso se interpone en defensa de la legalidad aplicable, por lo que entendemos que no procede reconocer legitimación al recurrente para la interposición del recurso especial en materia de contratación, debiendo inadmitir su recurso, también, con base en el artículo 55 b) de la LCSP.



Por todo lo anterior,

VISTOS los preceptos legales de aplicación

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

Primero. Inadmitir el recurso interpuesto por D. J. G. G. , en representación de PRADDITIVE IAQ, S.L., contra los pliegos del procedimiento de licitación de la “*Obra de Reforma para la Implantación del Centro Estudios Penitenciarios en Cuenca*”, expediente 25. 027.OD453. OB.02, convocado por la SOCIEDAD DE INFRAESTRUCTURAS Y EQUIPAMIENTOS PENITENCIARIOS Y DE LA SEGURIDAD DEL ESTADO, S.M.E, SA (SIEP, SME, SA).

Segundo. Declarar que no se aprecia la concurrencia de mala fe o temeridad en la interposición del recurso, por lo que no procede la imposición de la multa prevista en el artículo 58.2 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