

Recurso 51/2026
Resolución 58/2026
Sección Segunda

RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE RECURSOS CONTRACTUALES DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA

Sevilla, 6 de febrero de 2026

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad ■■■, contra la resolución de adjudicación, publicado el 26 de enero de 2026, en relación con el contrato denominado “Expediente de contratación de las obras del Hospital Materno Infantil de Huelva, en ronda exterior norte nº 9, Huelva. CC 0007/2025, nº SIGLO 0627/2025.”, convocado por el Hospital Universitario Juan Ramón Jiménez de Huelva, adscrito al Servicio Andaluz de Salud (Expediente CONTR 2025 0000517965), este Tribunal, en sesión celebrada el día de la fecha, ha dictado la siguiente, este Tribunal, en sesión celebrada el día de la fecha, ha dictado la siguiente

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. El 31 de julio de 2025, se publicó en el perfil de contratante en la Plataforma de Contratación de la Junta de Andalucía y en el Diario Oficial de la Unión Europea el anuncio de licitación, por procedimiento abierto y tramitación ordinaria, del contrato de obras indicado en el encabezamiento de esta resolución. Ese mismo día, los pliegos fueron puestos a disposición de los interesados a través del citado perfil. El valor estimado del contrato asciende a 70.229.364,66 euros.

El 19 de agosto de 2025 se publica corrección de errores en el perfil de contratante con ampliación del plazo de presentación de las ofertas.

A la presente licitación le es de aplicación 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 adelante LCSP), y demás disposiciones reglamentarias de aplicación en cuanto no se opongan a lo establecido en la citada norma legal.

SEGUNDO. El 22 de diciembre de 2025, se presentó en el Registro de este Tribunal escrito de recurso especial en materia de contratación interpuesto por las entidades ■■■, ■■, ■■, en compromiso de unión temporal de empresas contra el acuerdo de exclusión de la mesa de contratación, de 21 de noviembre de 2025. Dio lugar al recurso especial 731/2026, que fue resuelto mediante resolución 20/2026, de 16 de enero, desestimándose.

Posteriormente se ha llevado a cabo la adjudicación del contrato publicada en el perfil del contratante de la Plataforma de Contratación de la Junta de Andalucía el día 28 de enero de 2026.

TERCERO. El recurso se interpone el 28 de enero de 2026 en el Registro de este Tribunal.



Mediante oficio de la Secretaría del Tribunal de 29 de enero de 2026, se dio traslado del recurso al órgano de contratación y se le requirió la documentación necesaria para su tramitación y resolución que, tras su reiteración, ha sido recibida posteriormente en esta sede el 4 de febrero de 2026.

Se ha dado trámite de alegaciones y que se han presentado en plazo las formuladas por las entidades que conforman la UTE adjudicataria.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. Competencia.

Este Tribunal resulta competente para resolver en virtud de lo establecido en el artículo 46 de la LCSP y en el Decreto 332/2011, de 2 de noviembre, por el que se crea el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía.

SEGUNDO. Acto recurrible

Procede determinar si el recurso se refiere a alguno de los supuestos contemplados legalmente y si se interpone contra alguno de los actos susceptibles de recurso en esta vía, de conformidad con lo establecido respectivamente en los apartados 1 y 2 del artículo 44 de la LCSP.

El objeto de licitación es un contrato de las obras del nuevo hospital con un valor estimado superior a tres millones de euros, convocado por un ente del sector público con la condición de Administración Pública, por lo que, contra el citado contrato cabe recurso especial en materia de contratación, ex artículo 44.1.c) de la LCSP.

El acuerdo de adjudicación de 23 de diciembre de 2025 es el acto objeto de recurso, susceptible de impugnación conforme al artículo 44.2 c) del citado texto legal que dispone que podrán ser objeto del recurso: «*Los acuerdos de adjudicación*».

Es decir, el acto es susceptible de recurso especial en materia de contratación.

TERCERO. Preferencia en la tramitación del recurso especial ex lege.

El recurso se interpone contra el acto de adjudicación de una licitación financiada por la Unión Europea – Fondos FEDER (Fondo Europeo de Desarrollo Regional) con una tasa de cofinanciación de 85%.

Por tanto, la tramitación del presente recurso especial en materia de contratación tiene preferencia para su resolución por este Tribunal, de conformidad con lo estipulado en los artículos 58.2 del Real Decreto-Ley antes citado y 34 del Decreto-ley 3/2021, de 16 de febrero, por el que se adoptan medidas de agilización administrativa y racionalización de los recursos para el impulso a la recuperación y resiliencia en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

CUARTO. Cuestión previa: sobre la supuesta prejudicialidad penal.

La entidad recurrente, desde el 12 de noviembre de 2025 ha interpuesto distintos recursos contra distintos actos dictados por poderes adjudicadores de Andalucía, con recursos de idéntico contenido.

Dos de ellos fueron inadmitidos por incompetencia, ante el desacierto en la interposición del recurso interponiéndolo en este Tribunal cuando era competente el órgano especial de resolución del recurso especial de



los Ayuntamientos de Sevilla y de Marbella. Son los recursos 642/2025 (resolución 699/2025) y 648/2025 (resolución 706/2025). Fueron interpuestos ante este Tribunal a pesar de la claridad de los anuncios de licitación y de los pliegos que regían algunas de estas licitaciones, o los portales web de estas Administraciones que informan sobre la existencia de un órgano especial propio a los efectos de la resolución del recurso especial en materia de contratación. Entonces se consideró una falta de diligencia de la entidad recurrente, que no fue objeto de reproche alguno, sobre la base de una consideración de presunción de buena fe. Al respecto, hemos de manifestar que este Tribunal no impuso multa en las Resoluciones 699/2025 y 706/2025 por haberse acordado la inadmisión por incompetencia como cuestión de orden público en cuyo caso se acordó la inadmisión y remisión al órgano competente en ambos casos.

Asimismo, hay que mencionar otros cuatro recursos interpuestos por la misma recurrente en los que ha resultado competente este Tribunal que se interponen contra distintas actuaciones en relación a los siguientes órganos de contratación:

- El Ayuntamiento de Roquetas de Mar (recurso 638/2025, resolución 701/2025), que es inadmitido por falta de legitimación y por extemporáneo.
- La Universidad de Granada (recurso 718/2025, resolución 784/2025), inadmitido por los mismos motivos.
- El Servicio Andaluz de Salud (S.A.S.), (recursos 691/2025, y 717/2025, resoluciones respectivamente 742/2025 y 765/2025), uno declarado concluso por desistirse el recurrente, y el otro inadmitido por los mismos motivos que los anteriores.

(Ahora se interpone este recurso 51/2026 también con relación a otro contrato de obras del S.A.S.).

Ello dio lugar a la estimación por este Tribunal de un comportamiento temerario a los efectos del artículo 58.2 de la LCSP. Como consecuencia del ejercicio de la facultad de dicho artículo, con el ánimo de suspender el procedimiento habría interpuesto distintas denuncias, algunas en la Fiscalía contra este órgano, que habrían dado lugar a unas diligencias penales que no constan en este Tribunal. Alude en su escrito de recurso que ha dado lugar a la apertura de unas diligencias penales que no han sido notificadas a este Tribunal, ni tampoco se han acompañado al escrito.

No obstante, conforme se expresaba en la resolución 1/2026, de enero de 2026 por la que se impuso a la entidad recurrente multa en la cuantía de 1.500 euros, en atención a la temeridad apreciada (recurso 717/2025, resolución 765/25, de 26 de diciembre), en contestación a la demanda que hacía la recurrente de suspender el procedimiento de imposición de multa por la existencia de prejudicialidad penal, se señalaba en dicha resolución que; *“(…) en cuanto a la posibilidad de considerar la existencia de una cuestión prejudicial penal que afecta directamente a la validez de los actos administrativos dictados, así como a la potestad sancionadora ejercida, a efectos de quedar suspenso, no refleja más que la finalidad de la denuncia, intentar evitar el ejercicio de las funciones legalmente conferidas por la legislación a este Tribunal. Al respecto, baste recordar que sin un procedimiento penal mínimamente iniciado, no existe prejudicialidad penal que justifique la suspensión del procedimiento administrativo o civil. La denuncia no ha dado lugar a ningún tipo de actuación, además de que una sanción de multa no produce daños irreparables. En este sentido, el artículo 22.1.d) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, recoge en materia de la suspensión del procedimiento que “el órgano administrativo podrá suspender el procedimiento cuando deba resolverse una cuestión prejudicial penal que determine de modo directo el contenido de la resolución administrativa.”*

El artículo 40 de la Ley de Enjuiciamiento Civil expresa en materia de suspensión por prejudicialidad penal que “cuando se esté tramitando un proceso penal en el que se investiguen hechos que puedan influir decisivamente en el proceso civil, el tribunal acordará la suspensión.”



La jurisprudencia del Tribunal Supremo ha reiterado que la prejudicialidad penal solo opera cuando existe un proceso penal efectivamente abierto, con asunción de competencia por parte del órgano judicial penal. Así lo ha señalado el Tribunal Supremo, entre otras, en las Sentencias de 20 de febrero de 2007, 12 de marzo de 2014 y 18 de julio de 2018, en las que se afirma que la mera presentación de una denuncia o querrela no basta para suspender un procedimiento administrativo, siendo imprescindible la existencia de diligencias previas admitidas y en tramitación.

En el presente caso, consta que la denuncia presentada ante la jurisdicción penal no ha sido admitida a trámite, no existiendo auto de incoación de diligencias previas ni resolución judicial que declare la apertura de un procedimiento penal. En consecuencia, no existe causa penal viva que pueda condicionar el contenido de la resolución administrativa, ni se aprecia riesgo alguno de contradicción entre decisiones de distintos órdenes jurisdiccionales.

Sin admisión de la denuncia ni apertura de diligencias, no existe proceso penal. Sin proceso penal, no hay prejudicialidad penal. Y sin prejudicialidad, no procede la suspensión”.

Es decir, la apertura de esas supuestas diligencias, de las que este Tribunal no tiene conocimiento, no tiene efectos sobre este procedimiento, al menos al tiempo del dictado de esta resolución, más aún cuando la misma, versa sobre los hechos de otro procedimiento de contratación. Es decir, la apertura, en su caso, de las diligencias a las que se refiere la recurrente lo son por un procedimiento distinto del que nos ocupa.

QUINTO. Análisis de la legitimación *ad causam* para la interposición del presente recurso.

Se expresan determinadas causas de inadmisión por parte del órgano de contratación y por parte de la UTE adjudicataria. Antes de analizar el fondo de la cuestión, con carácter previo, procede examinar detenidamente la legitimación *ad causam* de la recurrente respecto a la resolución de adjudicación impugnada.

Para ello, es oportuno traer a colación lo establecido en el artículo 48 de la LCSP, que dispone “*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 (...).*”

1. En el presente supuesto, la entidad recurrente –que no ha participado en la licitación según indica el informe del órgano al recurso - impugna la resolución de adjudicación solicitando la nulidad del procedimiento, por entender que concurre causa de nulidad de pleno derecho conforme al artículo 47.1 e) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP), al haberse dictado la adjudicación sobre la base de un proyecto que incumple el Reglamento de Inspecciones Técnicas de Edificios (RITE) y vulnera toda la normativa de aplicación a la que alude en su extenso escrito, así como las disposiciones reglamentarias de obligado cumplimiento. Explica que el defecto nace en fase preparatoria y “contamina” los actos posteriores (pliegos, licitación y adjudicación), invocándose una idea de “actos sucesivos” para sostener que el acto final no convalida el anterior.

La pretensión que ejercita es que se ordene la retroacción del procedimiento a la fase de proyecto, al considerar que este forma parte del expediente de contratación, adolece de vicio de nulidad y con la finalidad de que se subsane el incumplimiento del RITE, 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, el sistema de alta eficiencia (la IBPA).

Al respecto, argumenta que interpone el recurso tan pronto como ha tenido conocimiento efectivo de la infracción material, tras revisar personalmente el pliego de condiciones técnicas (en adelante, PTT) y particulares



(en adelante, PCAP) regulador de la licitación pública, al contrastarla con las exigencias del RITE y constatar la ausencia en la memoria del proyecto de la comparación obligatoria de las “instalaciones alternativas de alta eficiencia disponibles” tal y como exige la IT 1.2.3; al tratarse de una infracción de naturaleza reglamentaria y no de una cuestión técnica discutible.

En defensa del reconocimiento de legitimación activa, la recurrente alega que posee un interés legítimo técnico y económico directo, derivado de los extremos siguientes:

a) La omisión de la consideración y comparación de las “instalaciones alternativas de alta eficiencia” y “disponibles” (en este caso, la IBPA) en los pliegos —vulnerando lo dispuesto como obligatorio ex lege en las IT 1.2.3 e IT 1.2.4.8 del RD.1027/2007—, constituye una cláusula discriminatoria ex ante contra el recurrente, afectando directamente al interés público de eficiencia y sostenibilidad, conforme al Art. 145 LCSP y al principio de prohibición de arbitrariedad del Art. 47.1.e LPACAP.

b) El interés legítimo del recurrente, como proveedor y titular de la tecnología IBPA (oficialmente reconocida como alternativa Singular de “alta eficiencia” y “disponible”), no radica en una expectativa comercial, sino en el derecho a que se respete el procedimiento legal de selección de tecnología que garantiza la libre competencia. La omisión de la consideración y comparación de estas instalaciones alternativas obligatorias en el Proyecto y Pliegos, vulnerando la obligación ex lege de las IT 1.2.3 e IT 1.2.4.8 del RD 1027/2007, genera una discriminación ex ante que atenta contra la neutralidad tecnológica y constituye un vicio radical, insubsanable en la fase de adjudicación, que afecta al fondo del

procedimiento y obliga a la anulación del Proyecto para proteger la legalidad y el interés público. El perjuicio económico directo y cierto se deriva, por lo tanto, de esta violación procedimental que frustra la aplicación del Art. 145 LCSP, el cual obligaba a la Administración a maximizar la calidad y eficiencia del expediente mediante la inclusión o, al menos, la comparación, de esta tecnología única. Con independencia del adjudicatario, la recurrente necesariamente resultaba beneficiada por su inexistente equivalencia y por el cumplimiento de la legalidad.

c) Aun en el caso improbableísimo de que en el futuro existiese una segunda medida singular, de capacidad similar a la IBPA —también oficialmente de “alta eficiencia” y “disponible”— la IT 1.2.3 obliga a compararla ambas —todas ellas—, luego la omisión del proyectista sigue generando un perjuicio real y directo:

c.1) Derecho a la Promoción Legalmente Impuesta: La IT 1.2.3 del RITE obliga a la comparación obligatoria y diferenciada de la “instalación alternativa de alta eficiencia” que incluye la tecnología IBPA, con análisis técnico, económico y medioambiental. Esto supone un coste directo al recurrente al tener que desarrollar el cálculo de la IBPA para que el proyectista pueda compararlo en la memoria.

c.2) Difusión y Posicionamiento de Mercado: Esta comparación obligada por ley se traduce en la inclusión y análisis de la IBPA en el 100% de las memorias técnicas de TODOS los Proyectos de obra pública sujetos a esta normativa. Esta difusión, realizada de forma expresa, profesionalizada y con la profundidad técnica exigida por un marco regulatorio obligatorio, confiere a la tecnología un posicionamiento de mercado y un nivel de promoción que no puede obtenerse por vía comercial ordinaria de un valor económico notable —que desarrollamos más abajo— en términos de marketing

técnico, referencia obligada, y conocimiento masivo por parte de la Administración y el sector privado (empresas constructoras, ingenierías y arquitectos).

d) Está siendo objeto de un procedimiento administrativo activo y formal ante el máximo órgano regulador (MITECO) —por haber certificado con ENAC y cumplir con los requisitos de “alta eficiencia” para ser incluida en el catálogo de medidas estandarizadas CAE. Y de otro procedimiento independiente del anterior, según DOCUMENTO 4, para ser reconocida e incluida en el listado de medidas obligatorio dispuesto en la Directiva UE 2024/1275, como de “alta



eficiencia”, y en el PNIEC 2026-2030 como medida estratégica nacional de alta eficiencia, además de ser presentada a Europa para la conformación del listado de medidas estratégicas europeas de eficiencia energética—, cuya Resolución necesariamente tendrá un impacto directo en el mercado de la IBPA.

e) El recurrente no tuvo intervención previa en la licitación porque la infracción consistió en una omisión reglamentaria en fase de proyecto que, por su propia naturaleza, excluye ex ante la posibilidad de participación de tecnologías obligatorias como la IBPA.

f) Que la exclusión ex ante, derivada de la omisión ex lege de la obligación legal de comparar conforme a la IT 1.2.3 del RD 1027/2007, genera la ilegalidad del proyecto y la nulidad de los pliegos, vicio radical, insubsanable y de pleno derecho que no prescribe ni produce actos firmes, tal como establece el artículo 156 de la LCSP 9/2017 y la 47 de la 39/2015 sobre nulidad de los actos de contratación, y cuya persistencia justifica la legitimación activa continuada del recurrente,, mientras no se subsane la omisión”.

Menciona, asimismo, la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJCE) recaída en el asunto C-230/02, Grossmann Air Service, apartado 26, que, según indica, estableció que el elemento determinante para concluir si una empresa no participante tiene o no legitimación es la existencia o no de características supuestamente discriminatorias en la documentación relativa a la licitación o en el pliego de cláusulas administrativas que le hayan impedido prestar los servicios solicitados. Asimismo, la Sentencia TJUE, C-376/08, Hackermüller que dictamina que, basta con que el operador o recurrente acredite un interés en participar o un riesgo de perjuicio por la infracción, incluso si la adjudicación no se ha producido aún. Del citado pronunciamiento, la recurrente deduce que cabe apreciar un interés legítimo cierto en la observancia de la legalidad, lo que, a su juicio, obliga a los Tribunales a una interpretación amplia, garantizando que las decisiones ilegales de las Administraciones puedan ser objeto de recurso efectivo.

En este sentido, acredita dicho interés en el hecho de haber remitido comunicaciones formales al órgano de contratación antes de la adjudicación, advirtiendo la infracción del RITE y ofreciendo soluciones técnicas (IBPA) que debían considerarse en igualdad de condiciones lo que, a su juicio, evidencia la voluntad real y directa de participar en la licitación, aunque la omisión técnica del pliego lo impidiera en la práctica. Por otra parte, alega que es el diseñador, fabricante y comercializador del sistema de “alta eficiencia” (en adelante, IBPA); un sumidero de contaminación o sistema de limpieza de aire, para el diseño de instalaciones térmicas más eficientes -” instalaciones de alta eficiencia”- en edificios por medio de la mejora de la filtración y la calidad de aire interior. Por lo tanto, por medio de la reducción del caudal de aire primario de ventilación necesario y de la carga térmica de ventilación y total del edificio asociada, por flujo de aire equivalente y que en atención del artículo 14.2 b) del RITE, esta condición la define también como “alternativa”. Pretende, en definitiva, 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 instalaciones de “alta eficiencia” oficialmente disponibles, entre ellas la IBPA de la que es titular.

Dentro del relato de actuaciones previas, el recurrente describe comunicaciones con el órgano de contratación durante la fase de validación o evaluación. Así menciona envíos de alegaciones por correo y por registro en fechas 25 de octubre de 2025 y 21 de noviembre de 2025, y una respuesta del órgano de contratación fechada 13 de noviembre de 2025, pero que solo le fue accesible, según sus argumentos, el 21 de noviembre de 2025, en la que se habría indicado de forma escueta que “no procede la solicitud realizada, manteniéndose íntegramente lo actuado en el procedimiento de licitación”. El recurrente sostiene que esa respuesta carecería de motivación y que, pese a insistir mediante nuevo escrito, no obtuvo contestación posterior antes de que el expediente avanzara hasta la adjudicación, que sitúa en 26 de enero de 2026.



El recurrente es J.G.G., administrador de ■■■, que señala que actúa sin asistencia letrada (pro se) y solicita una interpretación pro actione. En el apartado de antecedentes, afirma que concurre una situación prejudicial penal derivada de la incoación de Diligencias Penales nº 7/2026, conectada con recursos anteriores (se citan los recursos 638/2025, 718/2025 y 717/2025).

2. Por su parte, el órgano de contratación en el informe al recurso alega la falta de legitimación activa de la recurrente, con apoyo en el artículo 48 de la LCSP, que condiciona la legitimación a que los derechos o intereses legítimos del recurrente hayan resultado perjudicados o puedan verse afectados, directa o indirectamente, por la decisión recurrida. A partir de ese marco, el informe recoge y utiliza doctrina y resoluciones de distintos órganos para argumentar que, en materia de contratación pública, la legitimación se vincula de forma cualificada a la posibilidad real de obtener la adjudicación o, en su caso, a que el operador económico haya quedado impedido de concurrir por condiciones discriminatorias del pliego.

Se cita, en primer lugar, la referencia al TJUE y la sentencia Grossmann Air Service (asunto C-230/02, de 12 de febrero de 2004), destacando el criterio según el cual una empresa que no participó en la licitación puede estar legitimada cuando su falta de participación derive de la existencia de características supuestamente discriminatorias en la documentación de la licitación o en el pliego que le hayan impedido presentar oferta.

En segundo término, enfatiza que, cuando no consta la presentación de proposición dentro de plazo, no se cumpliría la legitimación ordinaria, y que, además, si no se acredita que los vicios denunciados hayan impedido o limitado significativamente la presentación de oferta, tampoco concurriría la legitimación extraordinaria ligada a la afectación del principio de igualdad para participar. En esa misma línea señala que quien no participó en el procedimiento no se vería afectado en sus derechos o intereses legítimos al no haber tomado parte en él, y se indica que esta regla se excepcionaría cuando se impugna una cláusula del pliego que impide participar en condiciones de igualdad, de tal modo que para recurrir pliegos, el empresario debe haber presentado proposición (art. 50.1.b LCSP), y solo se reconoce legitimación a quien no concurrió si fue por condiciones discriminatorias que precisamente combate.

A continuación, señala doctrina de este Tribunal, después de hacer determinadas aseveraciones sobre la impugnación y el ejercicio de la acción popular, y entre las de este Tribunal, cita la Resolución 575/2021, que a su vez transcribe parcialmente la Resolución 71/2021, de 4 de marzo, resaltando que la legitimación exige que la anulación del acto produzca un beneficio inmediato o evite un perjuicio cierto, y que la resolución pueda repercutir de manera efectiva y acreditada en la esfera jurídica del recurrente, no de forma hipotética. También se menciona la Resolución 314/2020, de 17 de septiembre, indicando que la finalidad del recurso especial, en el caso de pliegos, es permitir la participación en igualdad, y en actos del procedimiento, eliminar el obstáculo que impida continuar o alcanzar la adjudicación, siendo en última instancia el interés en conseguir el contrato lo que fundamenta la legitimación. En apoyo jurisprudencial se menciona la Sentencia del Tribunal Supremo de 20 de julio de 2005 (Roj: STS 5055/2005), destacando que, tratándose de contratos administrativos, el interés legítimo viene determinado en general por la participación en la licitación. También incorpora referencias a otras resoluciones como la 455/2021, en relación con la firmeza de una exclusión consentida si no se recurre en plazo; la 254/2021, sobre la necesidad de que la estimación conduzca a la adjudicación a favor del recurrente para apreciar interés legítimo cuando se impugna la adjudicación; la 716/2025, que reitera que, aunque el art. 48 LCSP regula ampliamente la legitimación, sigue siendo necesario el interés legítimo y no basta el mero interés en la legalidad; y, de manera destacada, la Resolución 765/2025, relativa a un recurso previo de la propia entidad recurrente, contra la adjudicación de un contrato vinculado a las obras del nuevo hospital de Málaga, en la que el Tribunal recoge doctrina sobre interés legítimo, vincula la impugnación de adjudicación a la posibilidad real de que el recurrente pueda resultar adjudicatario y aprecia falta de legitimación cuando no se presentó oferta y los motivos se aproximan a una defensa general de la legalidad.



Con base en ese conjunto de criterios, concluye, que: (i) los pliegos no contendrían características discriminatorias para el recurrente y no se apreciaría afectación al principio de igualdad; (ii) no concurriría la legitimación ordinaria al no haberse concurrido a la licitación; (iii) no se estaría ante la impugnación de una cláusula del pliego que impida participar en igualdad; (iv) una eventual estimación de las pretensiones no conduciría a la adjudicación a favor del recurrente; y (v) si lo que se considera lesivo ya estaba en el proyecto y en la licitación anunciada, pudo recurrirse entonces y no se hizo, por lo que se sostiene la idea de que la licitación devino consentida y firme.

Dentro de esta primera alegación, se añaden además otros pronunciamientos vinculados a casos similares promovidos por el mismo operador económico. Se cita el Acuerdo 105/2025, de 30 de octubre, del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón, relativo a un recurso de ■ frente a una propuesta de adjudicación, donde se inadmite por falta de legitimación al no ser licitador ni existir un beneficio cierto, acreditado e inmediato, calificándose su pretensión como defensa genérica de la legalidad. También se menciona una resolución del Tribunal de Recursos Contractuales del Ayuntamiento de Sevilla (Recurso nº 54/2025, Resolución nº 65/2025), que inadmite un recurso de ■ contra anuncio de licitación y pliegos. Con todo ello, el documento solicita que el recurso sea inadmitido por falta de legitimación.

En la alegación segunda, el escrito aborda el fondo del asunto tal como se formula en el recurso, que solicita la nulidad de pleno derecho de la licitación, sobre los siguientes motivos: (1) que los pliegos incorporarían un proyecto ilegal y (2) que la adjudicación estaría fundada sobre documentos viciados. El recurrente fundamenta la supuesta infracción en el RD 1027/2007 (RITE), afirmando que se habría omitido el cumplimiento de obligaciones impuestas por la IT 1.2.3, y enlazando esa omisión con efectos sobre la evaluación de rendimiento general conforme a la IT 1.2.4.8. Entre las afirmaciones atribuidas al recurso se incluyen: que no existiría en la memoria del proyecto la “preceptiva comparación” con instalaciones alternativas de alta eficiencia disponibles; que habría una “discriminación tecnológica” al no compararse con un sistema IBPA; que ello viciaría la evaluación global del rendimiento; y que, por ello, quedaría afectada la licitación. Para responder a estos aspectos, el informe al recurso especial indica que la UTE, redactora del proyecto, emite un informe adjunto a las alegaciones. En ese informe se transcribe el contenido relevante de la IT 1.2.3.5, que exige tener en cuenta la viabilidad técnica, medioambiental y económica de instalaciones alternativas de alta eficiencia disponibles antes de iniciar la construcción de edificios nuevos, así como el aprovechamiento de energía residual y, en su caso, energías renovables. Según el informe, el proyecto habría tenido en cuenta esa viabilidad, se habrían analizado alternativas y se habría adoptado una solución que cumple los requisitos del RITE, detallándose en el epígrafe “3.6 AHORRO DE ENERGÍA”.

El informe también recoge la IT 1.2.3.6, que prevé que, en edificios nuevos con determinadas instalaciones térmicas, la justificación incluya la comparación del sistema de producción de energía elegido con otros alternativos viables, enumerando ejemplos como sistemas basados en renovables, cogeneración bajo ciertas condiciones, conexión a redes urbanas, calefacción y refrigeración centralizada, bombas de calor e instalaciones pasivas. Se señala que en el proyecto se tuvo en cuenta la existencia de otros sistemas alternativos y que se adoptó como solución la calefacción y refrigeración centralizada. El informe indica que no se incluyó un epígrafe específico para ese análisis comparativo para evitar confusión y por considerar que no es práctica habitual ni aporta valor añadido en la licitación, si bien se dice que se incluye en el punto 2.2 del informe un análisis comparativo para incorporarlo a la documentación si se considera necesario.

A continuación, se reproduce la IT 1.2.3.7, que establece que los resultados de la evaluación de la eficiencia energética general conforme a la IT 1.2.4.8 deben incluirse en el proyecto o memoria técnica y facilitarse al propietario. Se transcribe la IT 1.2.4.8 en lo relativo a la evaluación global de medidas de eficiencia energética, aprovechamiento de energías residuales y renovables mediante la “eficiencia energética general”, definiéndose ésta como la relación entre demanda energética y consumo necesario para cubrir climatización, ACS, ventilación o combinación, considerando automatización y control, pudiendo tenerse en cuenta aspectos desarrollados mediante documento reconocido del RITE. Según el informe, esa evaluación global se habría realizado mediante la



aportación del Certificado de Eficiencia Energética, también en el epígrafe “3.6 AHORRO DE ENERGÍA”. Se afirma en el texto que el proyecto cumpliría con todos los puntos del RITE, mencionándose expresamente el RD 178/2021.

El documento resume, además, varias conclusiones del informe técnico: que se optó por un sistema de agua fría y caliente con distribución a cuatro tubos, condensadas por agua, con recuperación, tras analizar comparativa técnica, medioambiental y económica de cuatro soluciones; que el sistema proyectado presenta ventajas técnicas, mejor rendimiento estacional y un incremento económico comparativo del 10% respecto de la solución más barata; que el proyecto cumple con el RITE (RD 178/2021). En relación con la tecnología IBPA, se indica que, a juicio de los redactores, no procede analizarla al tratarse de datos y justificación de un sistema propio comercializado por la empresa en cuestión y no ser la solución proyectada, añadiéndose que, conforme a la normativa de contratación, no pueden prescribirse soluciones dirigidas a marcas o empresas concretas ni existiría obligación de considerar marcas concretas en los análisis.

En el tramo final, el informe recoge una serie de afirmaciones, entre ellas: que la interpretación defendida por la empresa alegante no coincidiría con la práctica profesional habitual ni con la interpretación de OCAs, ingenierías, organismos públicos ni el IDAE; que el proyecto cumpliría obligaciones técnicas, energéticas y documentales del RITE e incorporaría sistemas de alta eficiencia (se mencionan bombas de calor, recuperación de calor, regulación avanzada); que el proyecto contendría un estudio comparativo de alternativas incluido en el Certificado de Eficiencia Energética realizado con el software HULC reconocido por el Ministerio y registrado en Industria; que el RD 853/2021 no aplicaría a edificios hospitalarios y no crearía categorías tecnológicas obligatorias; que la tecnología IBPA no sería normativa ni obligatoria, y que no existiría perjuicio concreto y directo para el recurrente.

Finalmente, el informe al recurso concreta lo que solicita, en primer lugar, la inadmisión del recurso por falta de legitimación activa; subsidiariamente, si se admitiera, la desestimación por falta de justificación de los fundamentos.

Respecto de otras peticiones del recurrente (localización exacta en la memoria del proyecto de la comparación de la IT 1.2.3; localización de la comparación con tecnología IBPA; verificación de metadatos de documentos incorporados ex novo; práctica de prueba pericial de oficio conforme a los arts. 100 y 101 LCSP; y otras solicitudes en otrosí), se pide que se denieguen por “exorbitantes” (sic)

3. Consideraciones de la UTE adjudicataria.

En los fundamentos de derecho, el escrito de alegaciones comienza exponiendo la legitimación de la UTE para formular alegaciones como adjudicataria. A continuación, sintetiza el planteamiento del recurso de PRADDITIVE: impugnación directa de la adjudicación e impugnación indirecta del expediente de licitación (anuncio, pliegos y documentos), con solicitud de nulidad de pleno derecho al amparo del art. 47.1.e) de la Ley 39/2015, por entender que los pliegos se basan en un “Proyecto ilegal” que incumpliría el RD 1027/2007 (RITE), en particular las Instrucciones Técnicas IT 1.2.3 e IT 1.2.4.8, y con una petición de retroacción del procedimiento a la fase de proyecto para realizar “subsanaiones técnicas” y considerar y comparar medidas de “alta eficiencia”, mencionando la IBPA.

El escrito de alegaciones articula, como primera línea de defensa, la falta de presupuestos para admitir el recurso indirecto contra los pliegos. Señala que, aunque el recurso menciona la adjudicación, del conjunto se deduce que en realidad se dirige contra el expediente y los pliegos, y cita extractos del propio recurso en los que se afirma expresamente que se ataca la adjudicación “con recurso indirecto a los pliegos” y que no se impugna el proyecto “de forma aislada”, sino pliegos y adjudicación como “actos nulos por contaminación de origen”. Sobre esta base, el escrito sostiene que no concurren los requisitos para la impugnación indirecta, apoyándose en la Resolución 1/2019 de este Tribunal entre otras, que inadmite un recurso indirecto por extemporáneo y subraya que la



impugnación de pliegos una vez finalizada la licitación debe interpretarse restrictivamente. Cita igualmente la Resolución 316/2020, que identifica como única excepción el caso de vicios no detectables por licitador diligente y que se evidencian en un momento posterior, con referencia a la STJUE de 12 de marzo de 2015, asunto C-538/13 Evigilo). En el caso concreto, el escrito afirma que la entidad recurrente no explica por qué no pudo advertir el vicio en plazo, ni cómo habría emergido por primera vez con la adjudicación, limitándose a reiterar argumentos contra el proyecto y los pliegos.

Como segundo motivo de inadmisión, el escrito desarrolla la falta de legitimación e interés legítimo de la entidad recurrente. Parte del art. 48 LCSP, que exige que el recurrente tenga derechos o intereses legítimos perjudicados o susceptibles de resultar afectados por la decisión impugnada. Señala que no presentó oferta y que no justifica de qué manera los pliegos le impidieron participar. Para sustentar esta falta de legitimación, el escrito cita doctrina donde se expone como regla general que solo los licitadores pueden impugnar los pliegos, con una excepción para quienes no hayan podido tomar parte precisamente por la cláusula impugnada, requiriéndose justificar esa imposibilidad de concurrir en condiciones de igualdad y una intención directa de participar. El escrito añade que la argumentación se centra en la IBPA y en denunciar la omisión de alternativas de alta eficiencia, sin identificar una cláusula concreta que le impidiese concurrir; y encuadra este enfoque como una defensa abstracta de la legalidad, invocando la inexistencia de acción popular en contratación pública. Además, el escrito incorpora un argumento adicional relativo al objeto social de la entidad recurrente, afirmando que no la habilita para participar en esta licitación conforme a los arts. 65 y 66.1 LCSP, es decir alega la necesidad de una relación efectiva y real entre el objeto social y las prestaciones del contrato (sin exigir correspondencia exacta, pero sí una relación mínima).

El escrito también aborda, de forma subsidiaria, la falta de legitimación e interés legítimo para impugnar la adjudicación si se entendiera que ese es el acto recurrido, reiterando que, al no haber licitado, no podría resultar adjudicataria. Para ello cita la Resolución nº 701/2025, de 19 de noviembre de 2025, de este Tribunal, relativa a un recurso presentado contra la adjudicación de otro contrato de obras (nueva sede judicial de Roquetas de Mar), donde se razona que el interés legítimo para impugnar una adjudicación se vincula a la posibilidad real de obtenerla y se inadmite el recurso por falta de legitimación, además de aludir a la impugnación indirecta extemporánea.

Como tercer motivo de inadmisión, el escrito sostiene la extemporaneidad del recurso, citando el art. 50.1 LCSP (plazo de 15 días hábiles) y, para pliegos, el art. 50.1.b) LCSP (cómputo desde el día siguiente a la publicación del anuncio de licitación si indica la forma de acceso a pliegos). Afirma que los pliegos se publicaron el 31 de julio de 2025 y que el plazo habría finalizado el 22 de agosto de 2025, mientras que se interpuso el recurso el 28 de enero de 2026. Conecta esta circunstancia con la causa de inadmisión del art. 55.d) LCSP (interposición fuera de plazo).

En cuanto al fondo, con carácter subsidiario, el escrito discute la causa de nulidad invocada por la recurrente. Señala que pretende fundar la nulidad radical en el art. 47.1.e) de la Ley 39/2015 (actos dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento o de las normas esenciales para la voluntad de órganos colegiados), y recuerda que el art. 39 LCSP regula causas de nulidad en contratación remitiéndose al art. 47 LPAC. A partir de ahí, el escrito destaca que la recurrente centra su argumentación en un eventual incumplimiento material del RITE (IT 1.2.3 e IT 1.2.4.8) pero no concreta qué trámite esencial del procedimiento de preparación, licitación o adjudicación se habría omitido. Distingue entre irregularidad no invalidante y anulabilidad en términos de la Ley 39/2015, y cita la Sentencia de 5 de mayo de 2008, en la que se expone un criterio restrictivo para apreciar la nulidad del art. 47.1.e), exigiéndose haber prescindiendo de modo completo y absoluto del procedimiento, con referencia a la valoración de consecuencias e indefensión y a las sentencias del Tribunal Supremo de 17 de octubre de 1991 y 31 de mayo de 2000 (según la cita recogida en el propio escrito). Con base en ello, el escrito solicita la desestimación subsidiaria al entender que no concurre la causa de nulidad invocada.



4. Consideraciones del Tribunal.

Pues bien, una lectura atenta del escrito de recurso revela que el fondo de la cuestión debatida, como pone de manifiesto el órgano de contratación en su informe, se dirige a combatir el presunto incumplimiento por parte del proyectista al ignorar la obligación del RITE (IT 1.2.3) y con ello, obviar, según afirma, una medida de alta eficiencia, singular y disponible, que genera instalaciones alternativas de alta eficiencia, y que cumple con el Real Decreto 1027/2007. Al hilo de esa cuestión, el recurso desgrana, de manera prolija, los objetivos del Plan Nacional Integrado de Energía y Clima (PNIEC) de descarbonización, eficiencia energética, energías renovables, seguridad energética y reducción de emisiones en cumplimiento del marco europeo del Pacto Verde, y se centra en la utilidad de la IBPA para incrementar la eficacia de todos los elementos considerados estratégicos en el PNIEC, para concluir que el proyecto de la presente contratación, al omitir una medida que cumple con los estándares de alta eficiencia y que está disponible, no solo incumplió una norma reglamentaria (el RITE) sino que vulneró directamente la finalidad pública y estratégica del proyecto, cual es la máxima eficiencia y mejor relación calidad-precio.

Pues bien, analizada la cuestión, no podemos darle la razón a la recurrente y reconocerle legitimación para la interposición del presente recurso especial contra la adjudicación por los motivos que se exponen a continuación:

1º En diversas resoluciones de este Tribunal (entre otras, resoluciones 82/2017, de 28 de abril, 331/2018, de 27 de noviembre, 337/2018, de 30 de noviembre, 342/2018, de 11 de diciembre, 419/2019, de 13 de diciembre, 25/2020, de 30 de enero, 172/2020 de 1 de junio, 381/2022 de 13 de julio) se ha analizado el concepto de interés legítimo y, por ende, la legitimación activa para la interposición del recurso. En ellas se señalaba, con invocación de doctrina del Tribunal Supremo, que la legitimación activa comporta *que la anulación del acto impugnado produzca de modo inmediato un efecto positivo (beneficio) o evitación de un efecto negativo (perjuicio) actual o futuro, pero cierto y presupone que la resolución administrativa pueda repercutir, directa o indirectamente, pero de modo efectivo y acreditado, es decir, no meramente hipotético, potencial y futuro, en la esfera jurídica de quien alega su legitimación.*

Sobre esta base jurisprudencial, debe señalarse que siendo el acto impugnado la adjudicación, el interés legítimo de la recurrente en la interposición del recurso solo podrá admitirse si la eventual estimación de sus pretensiones condujera finalmente a la adjudicación a su favor del presente contrato. En consecuencia, si la recurrente no puede resultar en modo alguno adjudicataria, con el recurso no obtendría beneficio inmediato, más allá de la satisfacción moral de que se admitan sus pretensiones, por lo que procedería la inadmisión de este por falta de legitimación de aquella.

En primer lugar, procede poner de manifiesto que, en el supuesto que examinamos, no habiendo presentado oferta la recurrente, de acuerdo con la doctrina anteriormente invocada, ninguna legitimación ostenta para impugnar en este momento la adjudicación, ya que en modo alguno hubiera podido resultar adjudicataria del presente contrato de obras, estando como ya se ha expuesto, el interés legítimo para impugnar la adjudicación ligado a la posibilidad cierta y real de obtener la misma en caso de una eventual estimación del recurso, sin que, por otra parte, el hecho de haber impugnado previamente los pliegos, que no es el caso como se expondrá más adelante, pudiera conferir a la recurrente legitimación para impugnar los actos posteriores dictados en el procedimiento de adjudicación.

La recurrente defiende el reconocimiento de su legitimación incidiendo en el perjuicio real, actual y directo, conforme al Derecho de la Unión, al esgrimir que la omisión en el proyecto de la obligación de comparar las medidas disponibles de alta eficiencia energética, incluida la tecnología IBPA, constituye una infracción regulatoria que le excluye de la posibilidad de concurrir, invocando el principio *pro actione* y su legitimación tanto desde la perspectiva normativa como desde la material, atendiendo al principio de primacía del Derecho de la Unión Europea.

Se apoya en la Sentencia del TJUE Grossman insistiendo en que dicha doctrina le reconoce legitimación *ex ante* al establecer que el elemento determinante para apreciar si una empresa no participante tiene o no legitimación es la



existencia o no de características supuestamente discriminatorias en la documentación preparatoria o en la licitación que le hubiese impedido prestar los servicios solicitados.

Pues bien, efectivamente, como la propia recurrente señala, sería excesivo exigir a una empresa supuestamente perjudicada por cláusulas discriminatorias, antes de poder utilizar los procedimientos de recurso previstos por las Directivas 89/665 y 2014/24, que presentara una oferta en el procedimiento de adjudicación cuando sus posibilidades de obtener el contrato fuesen nulas debido a dichas características, y en ese caso es conocido el criterio de este Tribunal, expresado, entre otras, en las Resoluciones 71/2021, de 4 de marzo, 575/2021, de 23 de diciembre y 205/2022, de 25 de marzo, o la Resolución 407/2023, de 1 de septiembre, en los supuestos de falta de acreditación por los recurrentes del interés legítimo en la interposición de recursos especiales contra los pliegos, conforme al cual se ha hecho preciso analizar los motivos de fondo esgrimidos en los recursos para reconocer o denegar la legitimación a los diversos recurrentes; y ello, sobre la base de que las alegaciones efectuadas en aquellos pusieran de manifiesto de un modo claro e inequívoco que las cláusulas impugnadas impedían o dificultaban a los recurrentes el acceso a la licitación en condiciones de igualdad con el resto de potenciales licitadores.

Ciertamente, el considerando 40 de la Sentencia Grossmann, invocada por la parte recurrente concluye *“Habida cuenta de todo lo anterior, procede responder a las cuestiones primera y tercera que los artículos 1, apartado 3, y 2, apartado 1, letra b), de la Directiva 89/665 deben interpretarse en el sentido de que no se oponen a que, después de la adjudicación de un contrato público, se considere que una persona no tiene derecho a acceder a los procedimientos de recurso previstos por dicha Directiva cuando esta persona no ha participado en el procedimiento de adjudicación del citado contrato, debido a que no estaría en condiciones de prestar todos los servicios objeto de la licitación, como consecuencia de la existencia de características supuestamente discriminatorias en la documentación relativa a ésta, y contra las cuales, aun así, no interpuso un recurso antes de la adjudicación del citado contrato”*.

Ahora bien, no es este el caso que nos ocupa, como explicaremos a continuación.

El punto de conexión en el que hace descansar su legitimación la recurrente es la condición de proveedor y titular de una tecnología oficialmente reconocida como alternativa, de “alta eficiencia” y “disponible” (IBPA) y que, por el hecho de ser las medidas obligatorias en el RITE, al ser nominativas, singulares y únicas, y no haberlas contemplado en el proyecto, ni en los pliegos, le genera un perjuicio económico directo y cierto.

La recurrente no concreta dicho perjuicio, sino que, tras una prolija y abigarrada exposición de antecedentes sobre el marco jurídico y reglamentario de la IBPA así como la definición funcional de las medidas e instalaciones de alta eficiencia, incide en la discriminación – que califica de funcional- que le genera la falta de publicación de las medidas singulares, no entre sujetos, sino entre tecnologías de igual finalidad pública, pretendiendo reforzar con ello la tesis de su legitimación, para solicitar la retroacción de actuaciones únicamente para la incorporación de tal previsión al proyecto. Asimismo, insiste en la falta de atención por parte del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (MITECO), la ausencia de promoción institucional y de público reconocimiento operativo por aquel de las medidas singulares lo que, a su entender, distorsiona el mercado y restringe la competencia, aparte de ser contraria al principio de neutralidad tecnológica, conductas que achaca al MITECO y que, por obvias razones, quedan extramuros del ámbito de cognición de este Tribunal.

En el presente supuesto con la estimación de sus pretensiones -anteriormente expuestas- la recurrente no obtendría beneficio alguno, ni siquiera la hipotética posibilidad de que resultara adjudicataria de una futura licitación si el órgano de contratación convocara una nueva licitación con la aprobación de unos nuevos pliegos, puesto que, como señala el órgano de contratación en su informe, a la vista del objeto social definido en sus estatutos (aportados por la propia recurrente aquel comprende, por lo que aquí interesa, el estudio y ejecución de proyectos técnicos para la instalación de aparatos y servicios destinados a la eficiencia energética y el tratamiento del aire en las instalaciones, mientras que, conforme al pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP) el objeto del contrato es una obra.



2º Atendiendo a los motivos de impugnación que plantea en el escrito de recurso, que ya hemos anticipado, y que básicamente cuestionan la ausencia de incorporación al proyecto del uso y comparación de las “instalaciones alternativas de alta eficiencia” disponibles, y de carácter singular, denunciando una “discriminación estructural” en la licitación pública por ignorar medidas de alta eficiencia como las que ofrece, se convierte este en una suerte de acción en defensa de la legalidad, como señala el órgano de contratación en su informe, excediéndose en cualquier caso de la legitimación que otorga el artículo 48 de la LCSP, basado en la existencia de un interés propio y no abstracto o ajeno, hipotético ni eventual.

En consecuencia, se aprecia causa de inadmisión del presente recurso, por falta de legitimación de conformidad con lo dispuesto en el artículo 55 apartado b) de la LCSP, lo que hace innecesario el examen de los restantes requisitos de admisión de este y entrar a conocer los motivos de fondo en que el este se ampara.

En sentido similar se pronunció este Tribunal en la Resolución 1/2019, de 10 de enero, en la que concluyó en la falta de legitimación activa de una entidad para impugnar, como en el caso que examinamos, la resolución de adjudicación, y en la que se apreciaba que la recurrente había hecho uso de la vía del recurso contra la adjudicación - acto que solo impugnaba formalmente- con la finalidad clara de combatir sustantivamente los pliegos de la contratación, y ello sobre la base del perjuicio que los mismos le irrogan, al haberle impedido licitar – en aquel caso- por una incorrecta identificación del CPV. En aquella Resolución decíamos:

“(…)Debe insistirse, pues, en que la falta de recurso contra los pliegos en el momento procesal oportuno conforme al entonces vigente artículo 44.2 a) del TRLCSP solo es imputable a la recurrente, puesto que la convocatoria y los pliegos fueron objeto de la publicidad legalmente prevista y su contenido estuvo disponible para ella. Es por ello que, aparte de la falta de legitimación de INSANEX conforme a lo argumentado, debe inadmitirse igualmente el recurso indirecto contra los pliegos por manifiestamente extemporáneo.

Ha de tenerse en cuenta, además, que la posibilidad de impugnación de los pliegos cuando el procedimiento ha finalizado ha de interpretarse restrictivamente por cuanto, una vez que se ha llegado a la fase final de la licitación, ha de prevalecer la validez de la adjudicación ya efectuada por razones elementales de seguridad jurídica.

Además, la admisión del recurso indirecto contra los pliegos al impugnar la adjudicación del contrato debe entenderse aplicable, conforme a reiterada doctrina de los tribunales de recursos contractuales (v.g Resolución 422/2015, de 10 de diciembre, de este Tribunal) a quienes licitaron con normal diligencia sin detectar un vicio de los pliegos que solo se puso de manifiesto con posterioridad a la presentación de las ofertas, y no a quienes ni participaron en la licitación, ni impugnaron los pliegos en plazo. Por lo demás, este es el criterio que, a sensu contrario, mantiene la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 12 de marzo de 2015 (asunto C-538/13 Evigilo) al afirmar que la efectiva aplicación de las directivas de contratos y de recursos exige que una licitadora, razonablemente informada y normalmente diligente, que no pudo comprender las condiciones de la licitación hasta el momento en que el poder adjudicador, tras haber evaluado las ofertas, le informó de los motivos de su decisión, pueda interponer un recurso sobre la legalidad de la licitación hasta que finalice el plazo del recurso contra el acto de adjudicación.”

Aplicando lo anterior, procede señalar que, de los motivos de impugnación alegados por la recurrente se desprende que, aunque formalmente combate la adjudicación del contrato, lo cierto es que sustantivamente en ningún momento esgrime argumentos contra este acto, sino que se limita a cuestionar el contenido del proyecto, como parte de la documentación contractual preparatoria, que considera incumple toda la normativa reglamentaria que se



expone en el recurso, al objeto de preservar la legalidad del procedimiento, garantizar la eficacia del presente recurso y evitar perjuicios de imposible o difícil reparación tanto al interés público como al interés legítimo del recurrente, lo que constituye un recurso indirecto contra los pliegos transcurrido el plazo legalmente establecido para ello.

Al respecto, si la recurrente no estaba conforme con el contenido del proyecto y, por ende, de los pliegos que no incorporaban las medidas de alta eficiencia de carácter singular que denuncia, debió poner de manifiesto dicha circunstancia en el plazo establecido para ello en la LCSP, como señala el órgano de contratación en su informe. Incluso si la redacción del proyecto fue objeto de licitación, el eventual recurso tendría que haberse interpuesto contra los pliegos reguladores de esa contratación y no contra los pliegos del contrato de ejecución de las obras.

Sin prejuzgar la legalidad del contenido del documento que combate, hemos de concluir que, transcurrido el plazo en el que pudo impugnarlo, no habiéndolo hecho, adquirieron firmeza aquellos, resultando su contenido inalterable, no siendo posible una impugnación indirecta del pliego y demás documentación contractual (como es el caso del proyecto) con ocasión del recurso interpuesto ahora contra la adjudicación.

Sobre la admisión del recurso indirecto contra los pliegos, se ha pronunciado este Tribunal en numerosas ocasiones, valga por todas la resolución 316/2020, de 24 de septiembre, estableciendo como única excepción a la regla de la inimpugnabilidad de los pliegos cuando estos devienen firmes, que el vicio o irregularidad afectante a los documentos contractuales no hubiera podido detectarse en el momento de la aprobación de estos por una entidad licitadora normalmente diligente y razonablemente informada, siendo en un momento posterior de la licitación cuando es posible evidenciar la nulidad de la cláusula del pliego, circunstancia que no acontece en el presente supuesto donde la entidad recurrente ni siquiera es licitadora en el presente procedimiento toda vez que no ha presentado oferta al mismo.

En el presente recurso además solicita que “Que se tenga por acreditada la condición de informante protegido del recurrente, reconocida al amparo de la Ley 2/2023 y de la Directiva (UE) 2019/1937, y se aplique el régimen de protección previsto en dichas normas”. Los tribunales de recursos contractuales no tienen competencias sobre la condición formal de “informante protegido” porque no son el órgano competente según la Ley 2/2023. A mayor abundamiento tampoco puede deducirse ningún tipo de represalia derivado de un acuerdo de adjudicación, dado que además se ha interpuesto extemporáneamente el recurso respecto al proyecto. Debe inadmitirse esta alegación igualmente.

SEXTO. Sobre la imposición de multa solicitada por el órgano de contratación.

La entidad adjudicataria solicita la imposición de multa por temeridad a la recurrente con base en el art. 58.2 LCSP, citando una Sentencia de la Audiencia Nacional de 5 de febrero de 2020 (rec. 297/2018) sobre la finalidad de evitar el uso abusivo y dilatorio del recurso especial, así como referencias a sentencias de la propia Audiencia Nacional que el texto menciona. Añade criterios jurisprudenciales sobre temeridad (Sentencia del Tribunal Supremo de 11 de mayo de 2004, rec. 4634/2001; y la Sentencia de 10 de abril de 1990, según se cita), y doctrina en relación con recursos que reproducen argumentos ya rechazados y se presentan con finalidad dilatoria. Como elemento de contexto, el escrito afirma que la entidad recurrente estaría presentando recursos similares en distintos procedimientos, menciona una inadmisión por el Tribunal de Recursos Contractuales del Ayuntamiento de Sevilla el 2 de diciembre de 2025 en relación con un contrato de obras del Ayuntamiento de Sevilla (aportada como documento nº 5), y vuelve a referirse a la Resolución nº 701/2025 de este Tribunal indicando que en ese caso se impuso una multa de 1.500 € por temeridad. Con ello solicita que se dicte resolución imponiendo la multa que se estime adecuada.

El artículo 58.2 de la LCSP establece: *«En caso de que el órgano competente aprecie temeridad o mala fe en la interposición del recurso o en la solicitud de medidas cautelares, podrá acordar la imposición de una multa al responsable de la misma», en este sentido señala la Sentencia de 5 de febrero de 2020 de la Sala de lo Contencioso-*



administrativo de la Audiencia Nacional: «Es criterio de esta Sala que “La finalidad de esta potestad sancionadora no es otra que la de evitar que ese derecho al recurso especial no se utilice de manera abusiva con el fin de dilatar el procedimiento de contratación, teniendo en cuenta que la mera interposición del recurso contra el acto de adjudicación suspende la tramitación del expediente de contratación hasta su resolución” (sentencias, Sección Cuarta, de 14 de julio de 2013 (recurso 3595/12) y 14 de mayo de 2014, recurso 278/13). En relación con el origen de esta norma, el Dictamen del Consejo de Estado de 29 de abril de 2010 a la Ley indicaba que parecía oportuno articular “algún mecanismo que permita contrarrestar un eventual ejercicio abusivo del recurso especial»; en esta línea se apuntaba al establecimiento de un mecanismo de inadmisión en supuestos tasados legalmente o en la atribución de la «facultad de sancionar al recurrente en casos de temeridad y mala fe», pues «en la contratación pública también está presente el interés general, igualmente digno de tutela y que podría verse perjudicado ante la falta de previsión de alguna medida como las apuntadas” (sentencia, Sección Cuarta, de 4 de marzo de 2015, recurso 26/2014).

Interpretando esta potestad sancionadora se ha considerado ajustado a derecho la sanción cuando se reiteraban argumentos que ya habían sido desestimados, calificando la conducta de abusiva y con la única finalidad de suspender el procedimiento de adjudicación, con perjuicio cierto y efectivo para los adjudicatarios, para la entidad contratante y el propio interés público por llevar aparejada una suspensión automática (sentencia, Sección Tercera, de 6 de febrero de 2014, recurso 456/12). Se trata de garantizar lo que podríamos denominar seriedad en el recurso, evitando abusivas e injustificadas maniobras dilatorias que, bajo el paraguas del legítimo derecho a la impugnación de la adjudicación de los concursos en el sector público, pongan de manifiesto la mala fe y o temeridad en su ejercicio (sentencia, Sección Cuarta, de 7 de octubre de 2015 (recurso 226/2014)).

Al respecto, la jurisprudencia viene considerando temeraria la interposición de recursos carentes manifiestamente de fundamento o de viabilidad jurídica. Así la Sentencia del Tribunal Supremo número 3159, de 5 11 mayo 2004, dictada en el recurso 4634/2001, declara que puede estimarse la existencia de temeridad procesal pues ésta puede predicarse «cuando falta un serio contenido en el recurso que se interpone o cuando es clara la falta de fundamento en la cuestión que con él se suscita», o cuando de forma reiterada, se dan pronunciamientos sobre la misma cuestión, como por ejemplo se señaló en la Sentencia del Tribunal Supremo de 10 abril 1990, «La contumacia del Ayuntamiento en interponer y mantener recursos como el que resolvemos en contra del criterio tan repetidamente sentado por este Tribunal, demuestra una temeridad por su parte que le hace acreedor de las costas de la apelación».

En este supuesto, como ya se ha señalado en los antecedentes de esta resolución, la entidad recurrente no ha presentado oferta, es decir, sin ningún atisbo de resultar adjudicataria. El recurso, extenso en su planteamiento sobre cuestiones (la mayoría) exógenas a la finalidad del recurso especial, ha quedado circunscrito, única y exclusivamente, a combatir la legalidad de un documento contractual (y por ende, de los pliegos) que fueron publicados el fecha 31 de julio de 2025 que, al no haberlos impugnado en el momento procedimental oportuno, han devenido firmes y consentidos, ejercitando una suerte de acción en defensa de la legalidad, proscrita en nuestro ordenamiento jurídico-administrativo.

Por tanto, aun sin prejuzgar la legalidad del contenido del proyecto o su adecuación a la normativa -cuestión que no entra a conocer este Tribunal dada la inadmisión del recurso- lo cierto es que lo fundamental a la hora de apreciar la temeridad de la entidad recurrente, es que en la argumentación desplegada, si bien dirigida al reconocimiento de la legitimación activa, nada se intuye que pueda justificar una impugnabilidad indirecta de los pliegos que procede cuando el vicio o irregularidad que afecte a los documentos contractuales no hubiera podido detectarse en el momento de la aprobación de estos por una entidad licitadora normalmente diligente y razonablemente informada. La extemporaneidad del recurso indirecto frente a los pliegos es incuestionable y está fuera de toda duda, como también lo está el hecho de que la empresa tampoco justifica de manera concreta su interés directo de cara a la presente licitación, sino que, por el contrario, esgrime argumentos de carácter general referidos a una discriminación estructural en la licitación pública por la actuación, entre otros, del MITECO. Sin prejuzgar tales cuestiones, lo cierto es que quedan al margen del objeto y la finalidad del recurso especial, y este Tribunal debe velar por evitar un uso



abusivo del recurso especial como mecanismo para corregir o depurar responsabilidades de otro orden que, además, escapan a nuestro ámbito de competencias.

En cuanto al importe de la multa, el artículo 58.2 de la LCSP dispone que «(...) será de entre 1.000 y 30.000 euros, determinándose su cuantía en función de la mala fe apreciada y el perjuicio ocasionado al órgano de contratación y a los restantes licitadores, así como del cálculo de los beneficios obtenidos»>>

Pues bien, aplicando el principio de proporcionalidad, teniendo en cuenta además la reiteración en este tipo de conducta, reiterativa, consistente en la interposición sucesiva de los recursos que constan en este Tribunal, ocho, con análoga fundamentación, siendo inadmitidos, demuestra un ejercicio abusivo del recurso especial planteando los mismos argumentos a pesar de ser claramente conocedora de su desestimación o inadmisión en este caso, y sin que conste a este Tribunal que haya recurrido alguna de las mencionadas resoluciones ante la jurisdicción contencioso-administrativa lo que demuestra la temeridad en la interposición. Es decir, los recursos 642/2025 (resolución 699/2025) y 648/2025 (resolución 706/2025), 638/2025, (resolución 701/2025), 718/2025 (resolución 784/2025), recursos 691/2025 (resolución 742/2025), y el recurso 717/2025, (resolución 765/2025), dio lugar a que fuera considerada dicha actitud repetitiva, sin constar haber recurrido ninguna resolución en el ámbito contencioso administrativo, como actitud temeraria ante el conocimiento del criterio del Tribunal, que había inadmitido en supuestos casi idénticos donde se sostenía siempre la misma fundamentación.

Téngase en cuenta que con este recurso ha suspendido automáticamente (ex 53 LCSP) la tramitación de un procedimiento de contratación de unas obras financiadas con fondos europeos, cuyos contratos están sujetos a tramitación preferente, es por lo que este Tribunal acuerda imponer multa a la empresa recurrente habida cuenta de la temeridad apreciada en la interposición del recurso, en la cuantía máxima de 5.000 euros, tramo hipotéticamente inferior del margen legal establecido entre 1.000 y 30.000 euros.

Por lo expuesto, vistos los preceptos legales de aplicación, este Tribunal

ACUERDA

PRIMERO. Inadmitir el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad ■■■, contra la resolución de adjudicación, publicado el 26 de enero de 2026, en relación con el contrato denominado “Expediente de contratación de las obras del Hospital Materno Infantil de Huelva, en ronda exterior norte nº 9, Huelva. CC 0007/2025, nº SIGLO 0627/2025.”, convocado por el Hospital Universitario Juan Ramón Jiménez de Huelva, adscrito al Servicio Andaluz de Salud (Expediente CONTR 2025 0000517965), por falta de legitimación de la recurrente para su interposición y por ser extemporáneo en los términos analizados.

SEGUNDO. Acordar, de conformidad con lo estipulado en el artículo 57.3 de la LCSP, el levantamiento de la suspensión automática del procedimiento de adjudicación.

TERCERO. Imponer multa en la cuantía máxima de 5.000 euros en atención a la temeridad, de conformidad con lo indicado en los fundamentos de esta resolución y lo establecido en el artículo 58.2 de la LCSP.

NOTIFÍQUESE la presente resolución a las partes interesadas en el procedimiento.

Esta resolución es definitiva en vía administrativa y contra la misma solo cabrá la interposición de recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente a la recepción de su notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 10.1 letra k) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

