

Recurso nº 503/2025
Resolución nº 516/2025

**RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIÓN
PÚBLICA DE LA COMUNIDAD DE MADRID**

En Madrid, a 4 de diciembre de 2025

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la representación legal de PRADITIVE IAQ, S.L., contra la adjudicación del contrato denominado “*construcción de la escuela infantil Silvina, barrio San Fermín, Avda. Orovilla, 17 c/v c/ Silvina, distrito de Usera*”, licitado por el Área de Gobierno de Obras y Equipamientos del Ayuntamiento de Madrid, con número de expediente 300/2025/00286, este Tribunal ha adoptado la siguiente

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero.- Mediante anuncio publicado el 18 de marzo de 2025 en el Perfil del Contratante del Ayuntamiento de Madrid, alojado en la Plataforma de Contratación del Sector Público, se convocó la licitación del contrato de referencia mediante procedimiento abierto con pluralidad de criterios de adjudicación.

El valor estimado del contrato asciende a 5.154.298,44 euros y su plazo de duración será de quince meses.

A la presente licitación se presentaron 25 licitadores, entre los que no se encuentra la empresa recurrente, que no presentó oferta a la licitación.

Segundo. - Realizada la tramitación de la licitación, el contrato se adjudica por Decreto de la Delegada del Área de Gobierno de Obras y Equipamientos del Ayuntamiento de Madrid, de 28 de octubre de 2025, en favor de BARROSO NAVA Y CÍA, S.A.

Tercero. - El 12 de noviembre de 2025, la representación de PRADDITIVE IAQ, S.L., interpone recurso especial en materia de contratación en el Registro de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo de la Comunidad de Madrid, que tiene entrada en este Tribunal el día siguiente, contra el Decreto de adjudicación referido, solicitando se declare su nulidad y la retroacción del expediente a fase de elaboración de proyecto.

En dicho escrito se solicita, asimismo, la adopción de medida cautelar de suspensión de la tramitación del procedimiento.

El 20 de noviembre de 2025 el órgano de contratación remitió el expediente de contratación y el informe a que se refiere el artículo 56.2 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP), solicitando la inadmisión del recurso por extemporáneo.

Cuarto. - La tramitación del expediente de contratación se encuentra suspendida en virtud del Acuerdo adoptado por este Tribunal el 28 de noviembre de 2024, sobre el mantenimiento de la suspensión en los supuestos de recurso sobre los acuerdos de adjudicación.

Quinto. - La Secretaría del Tribunal dio traslado del recurso al resto de interesados de este contrato, en cumplimiento de la previsión contenida en el artículo 56.3 de la LCSP, concediéndoles un plazo, de cinco días hábiles, para formular alegaciones. En

el plazo otorgado se ha presentado escrito de alegaciones por parte de BARROSO NAVA Y CIA, S.A. (BANASA).

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. - De conformidad con lo establecido en el artículo 46.4 de la LCSP y el artículo 3 de la Ley 9/2010, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y Racionalización del Sector Público, corresponde a este Tribunal la competencia para resolver el presente recurso.

Segundo. - Con carácter previo al análisis de la causa de inadmisión del recurso invocada por el órgano de contratación y que afecta a la extemporaneidad del recurso por entender que se recurren las condiciones de la licitación fuera del momento procesal oportuno, debe este Tribunal analizar la legitimación de la recurrente no licitadora en el procedimiento, que impugna la adjudicación del contrato por entender que es radicalmente nulo, al haberse dictado sobre un proyecto que vulnera diversa normativa. Esta inexistencia de legitimación activa de la recurrente ha sido puesta de manifiesto por BANASA en su escrito de alegaciones.

Entiende la recurrente que se encuentra legitimada para impugnar la adjudicación, pues, pese a no haber presentado oferta al procedimiento, denuncia en su recurso una infracción normativa previa a la licitación -ex ante-, referida al incumplimiento del RITE, que impide su acceso a la licitación. Y, afectando dicho incumplimiento directamente a la configuración técnica del proyecto, produce una exclusión automática del recurrente por vulneración del Derecho de la Unión y del principio de neutralidad tecnológica. A su juicio, la omisión de la obligación de comparar las medidas disponibles de alta eficiencia energética, incluida la tecnología IBPA, constituye una infracción regulatoria que le sitúa en un supuesto de exclusión ex lege, generándole un perjuicio real, actual y directo que activa su legitimación conforme al Derecho de la Unión, cuya primacía obliga a su aplicación preferente por los órganos de contratación y por este Tribunal.

En este contexto, considera que el análisis de su legitimación debe realizarse según la doctrina consolidada del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, especialmente las sentencias Grossmann (C-230/02) y Hackermüller (C-249/01), que reconocen legitimación a todo operador afectado por una infracción del procedimiento de contratación causada por normas o decisiones adoptadas antes de la fase competitiva y que impiden o dificultan su participación efectiva.

Y añade que el Tribunal Supremo acoge la línea europea y afirma en su Sentencia, 271/2021, de 25 de febrero (sala 3^a, sección 7^a), aunque no versa sobre contratación pública, que debe interpretarse la legitimación activa de forma flexible, *pro actione*.

Por todo ello, solicita la recurrente que este Tribunal interprete el art. 48.1 de la LCSP conforme a la doctrina del TJUE (Grossmann, Hackermüller), en línea con el principio *pro actione* y la efectividad de los recursos previstos en la Directiva 89/665/CEE.

A la vista de las alegaciones de la recurrente, debemos partir del artículo 48 de la LCSP, que reconoce legitimación para la formulación del recurso especial en materia de contratación a aquellos “*cuyos derechos e intereses legítimos, individuales o colectivos, se hayan visto perjudicados o puedan resultar afectados, de manera directa o indirecta por las decisiones objeto del recurso.*”

Como ya hemos indicado en anteriores resoluciones, (vid Resolución 181/2013, de 23 de octubre, o 87/2014, de 11 de junio, 22/2015 de 4 de febrero), la legitimación, según la jurisprudencia del Tribunal Supremo, equivale a la titularidad de una posición de ventaja o de una utilidad por parte de quien ejercita la pretensión que se materializaría, de prosperar ésta, en la obtención de un beneficio de índole material, jurídico o moral o en la evitación de un perjuicio, con tal de que la obtención del beneficio o evitación del perjuicio sea cierta y no meramente hipotética o eventual.

Ciertamente, el concepto amplio de legitimación que utiliza, confiere la facultad de

interponer recurso a toda persona física o jurídica cuyos derechos o intereses legítimos se hayan visto perjudicados o puedan resultar afectados por las decisiones objeto de recurso. Es interesado aquél que con la estimación de sus pretensiones pueda obtener un beneficio.

Según afirma la STC 67/2010 de 18 de octubre: “*Como ya se ha señalado, en lo que aquí interesa, la decisión de inadmisión puede producirse por la falta de legitimación activa para accionar o para interponer un recurso, esto es, por la ausencia de derecho o interés legítimo en relación con la pretensión que se pretende articular.*

En tal orden de ideas, este Tribunal ha precisado, con relación al orden contencioso-administrativo, que el interés legítimo se caracteriza como una relación material unívoca entre el sujeto y el objeto de la pretensión (acto o disposición impugnados), de tal forma que su anulación produzca automáticamente un efecto positivo (beneficio) o negativo (perjuicio) actual o futuro pero cierto, debiendo entenderse tal relación referida a un interés en sentido propio, cualificado y específico, actual y real (no potencial o hipotético). Se trata de la titularidad potencial de una ventaja o de una utilidad jurídica, no necesariamente de contenido patrimonial, por parte de quien ejercita la pretensión, que se materializaría de prosperar ésta. O, lo que es lo mismo, el interés legítimo es cualquier ventaja o utilidad jurídica derivada de la reparación pretendida (SSTC 252/2000, de 30 de octubre [RTC 2000, 252], F.3; 173/2004, de 18 de octubre [RTC 2004, 173], F.3; y 73/2006, de 13 de marzo [RTC 2006, 73], F.4). En consecuencia, para que exista interés legítimo, la actuación impugnada debe repercutir de manera clara y suficiente en la esfera jurídica de quien acude al proceso (STC 45/2004, de 23 de marzo [RTC 2004, 45], F 4)”.

Con carácter general, y conforme a la jurisprudencia del Tribunal Supremo, plasmada en Sentencias como la de 19 de noviembre de 1993 y 27 de enero de 1998, entre otras, el interés legítimo equivale a la titularidad de una posición de ventaja o de una utilidad pública por parte de quien ejercita la pretensión y que se materializa, de prosperar ésta, en la obtención de un beneficio de índole material o jurídico o en la evitación de un perjuicio, con tal de que la obtención del beneficio o evitación del

perjuicio sea cierta y no meramente hipotética. En cuanto a la necesidad de que la ventaja o perjuicio invocado sea efectivo y acreditado, y no meramente hipotético, potencial o futuro, la Sentencia del Tribunal Constitucional 93/1990, de 23 de mayo, exige que el interés invocado sea real y actual.

En el caso que nos ocupa, se está impugnando la adjudicación de un procedimiento en el que la recurrente no presentó oferta. Como ya señalamos en nuestra Resolución 117/2025, de 27 de marzo, para estos casos, la jurisprudencia ha aceptado la legitimación en materia de contratos de entidades públicas para personas o entidades que no participaron en la licitación, “*pero tales casos excepcionales están referidos a los Pliegos o Condiciones rectores de la contratación que son los que han impedido a dichas personas o entidades participar en un plano de igualdad en la licitación*”. Así se recoge en la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, Sección 7ª, Sentencia de 5 de junio de 2013, rec. 866/2011.

En este sentido, este Tribunal (valga por todas la resolución nuestra 38/2024, de 1 de febrero) admite la legitimación del recurrente no licitador en la impugnación de los pliegos o condiciones de la licitación, al amparo de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (STJUE de 28/11/2018, asunto C-328/17, ECLI:EU:C:2018:958), que se enmarca en el artículo 1.3 de la Directiva 89/665/CEE, sobre el procedimiento de recurso en contratación pública, que señala que “*Los Estados miembros velarán por que, con arreglo a modalidades detalladas que ellos mismos podrán determinar, los procedimientos de recurso sean accesibles, como mínimo, a cualquier persona que tenga o haya tenido interés en obtener un determinado contrato y que se haya visto o pueda verse perjudicada por una presunta infracción*”.

Y ello en línea con las sentencias invocadas por la recurrente; en concreto, en Sentencia de 12 de febrero de 2004, asunto C-230/02, Grossmann, se recoge que “*En el supuesto de que una empresa no haya presentado una oferta debido a la existencia de características supuestamente discriminatorias en la documentación relativa a la licitación o en el pliego de cláusulas administrativas, que le hayan impedido*

precisamente estar en condiciones de prestar todos los servicios solicitados, tendrá derecho a ejercitar un recurso directamente contra dichas características, incluso antes de que concluya el procedimiento de adjudicación del contrato público de que se trate.”

Siguiendo esta jurisprudencia, 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 precisamente estar en condiciones de prestar todos los servicios solicitados; pues sería excesivo exigir que una empresa supuestamente perjudicada por las cláusulas discriminatorias existentes en la documentación de la licitación, antes de poder utilizar los procedimientos de recurso previstos por la Directiva 89/665 contra esas características, presente una oferta en el procedimiento de adjudicación del contrato controvertido cuando sus posibilidades de que se le adjudique este contrato son nulas debido a la existencia de las citadas.

Ahora bien, en el caso que nos ocupa, la recurrente, no habiendo presentado oferta en razón de las cláusulas de la licitación que le perjudican, pues la infracción del RITE impide considerar soluciones técnicas (IBPA) en igualdad de condiciones para los licitadores, no articuló esta pretensión en un recurso contra los pliegos que rigen la licitación. Y en este contexto, entiende este Tribunal, atendiendo a la jurisprudencia y doctrina expuesta, que, si la recurrente no estaba conforme con las condiciones de la licitación, debió impugnarla en el momento procesal oportuno, resultando su impugnación extemporánea en este momento, pues tiene la condición de un tercero ajeno a la licitación.

A juicio de este Tribunal resulta clara la falta de legitimación de la recurrente, toda vez que no ha participado en el procedimiento presentando la correspondiente oferta, ni ha impugnado oportunamente la convocatoria de la licitación o los pliegos que la rigen y que ahora extemporáneamente pretende discutir, por lo que ninguna ventaja legítima

obtendría de una eventual anulación del acto de adjudicación. Se da en el caso que nos ocupa una ausencia de derecho o interés legítimo en relación con la pretensión que se pretende articular, pues la recurrente con la anulación de la adjudicación no pretende la adjudicación en su favor, sino la denuncia de su imposibilidad de acceder a la licitación, solicitando la retroacción del expediente a fase de elaboración de proyecto.

En consecuencia, no procede reconocer legitimación a la recurrente y procede inadmitir el recurso con base en el artículo 55 b) de la LCSP.

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

ACUERDA

Primero. - Inadmitir el recurso especial en materia de contratación interpuesto por PRADDITIVE IAQ, S.L., contra la adjudicación del contrato denominado “*construcción de la escuela infantil Silvina, barrio San Fermín, Avda. Orovilla, 17 c/v c/ Silvina, distrito de Usera*”, licitado por el Área de Gobierno de Obras y Equipamientos del Ayuntamiento de Madrid, con número de expediente 300/2025/00286, por falta de legitimación de la recurrente.

Segundo. - Levantar la suspensión del procedimiento de adjudicación, de conformidad con lo estipulado en el artículo 57.3 de la LCSP.

Tercero. - 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 de la LCSP.

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

Esta resolución es definitiva en la vía administrativa, será directamente ejecutiva y contra la misma cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad de Madrid, 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 10, letra k) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, todo ello de conformidad con el artículo 59 de la LCSP.

EL TRIBUNAL