



Recurso nº 582/2025 C. Valenciana 121/2025

Resolución nº 811/2025

Sección 1ª

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

En Madrid, a 29 de mayo de 2025.

VISTO el recurso interpuesto por D. A.L.E., en representación de VITOGAS ESPAÑA, S.A.U., contra la adjudicación de la licitación convocada por la Junta de Gobierno del Ayuntamiento de Borriana, para la contratación del “*Suministro de gas propano a granel para las instalaciones deportivas Llombai*”, con expediente referencia C5/25G154/2025, este Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. La Junta de Gobierno del Ayuntamiento de Borriana ha tramitado el procedimiento para la contratación del “*Suministro de gas propano a granel para las instalaciones deportivas Llombai*”, con expediente referencia C5/25G154/2025 y un valor estimado de 70.400,00 euros.

Segundo. El anuncio de licitación se publicó en la Plataforma de Contratación del Sector Público el día 7 de marzo de 2025, en la misma fecha se publicaron los pliegos en dicha Plataforma.

Tercero. La Junta de Gobierno Local en sesión celebrada el 24 de abril de 2025, acuerda adjudicar el contrato de suministro de gas propano para las instalaciones deportivas Llombai situadas en Camí Llombaí s/n de Burriana, a la empresa GASIB SOC. IBÉRICA DE GAS LICUADO, S.L.U., al haber obtenido la mayor puntuación, y cumplir los requisitos previstos en los pliegos.

El día 25 de abril se publica dicha adjudicación en la Plataforma de Contratación del Sector Público



Cuarto. El escrito de recurso se presentó el día 29 de abril de 2025.

El recurrente impugna en su recurso la adjudicación de la licitación. Alega que se ha adjudicado el contrato *“a una entidad que no es empresa instaladora, tal y como se nos confirmó por el propio órgano contratante que era una condición indispensable para la presentación al concurso. VITOGAS ESPAÑA S.A. no se presentó por este motivo, pues no es empresa instaladora”*.

Solicita *“revisión del procedimiento de adjudicación de este concurso y los requisitos en el necesarios. en su caso, si se comprueba que la empresa adjudicadora no es instaladora, que se anule la adjudicación abriéndose de nuevo el procedimiento”*.

Quinto. El órgano de contratación emitió informe en el que, entre otras consideraciones señala que:

“En concreto, su apartado primero, dispone que “serán susceptibles de recurso especial en materia de contratación, los actos y decisiones relacionados en el apartado 2 de este artículo, entre los que se encuentran la adjudicación, cuando se refieran a los siguientes contratos, entre los que figuran en su apartado a), “ los contratos de suministros y servicios que tengan un valor estimado superior a cien mil euros”.

Es decir, serán susceptibles de recurso especial en materia de contratación, una serie de actos y decisiones siempre que se produzcan en alguno de los contratos contemplados en dicho artículo 44 de la LCSP.

Y en el caso que nos ocupa, según figura en la cláusula IV del Pliego de Cláusulas Administrativas, el valor estimado del contrato es de 70.400 €, por lo en este caso, los actos dictados en el procedimiento de contratación de referencia no son susceptibles de recurso especial, al ser su valor inferior a los cien mil euros, a tenor de lo dispuesto en el ya referido artículo 44.1 a) de la LCSP.

Tampoco se encuentra el contrato objeto del recurso especial, en los supuestos previstos en el resto de apartados del citado artículo 44.1 de la LCSP, cuando refiere a los contratos susceptibles de recurso especial.



Por todo lo cual, se considera que debe declararse la inadmisibilidad del recurso especial, al interponerse contra el acuerdo de adjudicación, en un contrato de suministros cuyo valor estimado está muy por debajo del indicado en el art.44 para ser susceptible de recurso”.

Sexto. Interpuesto el recurso, la secretaria del Tribunal por delegación de este dictó resolución en fecha 16 de mayo de 2025 acordando levantar la suspensión del expediente de contratación, producida como consecuencia de lo dispuesto en el artículo 53 de la LCSP, de forma que el expediente pueda continuar por sus trámites.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. El recurso ha sido debidamente interpuesto ante este Tribunal, que es competente para su resolución de conformidad con lo dispuesto en el artículo 46.4 de la Ley de Contratos del Sector Público (LCSP) y en el Convenio entre el Ministerio de Hacienda y la Generalitat Valenciana sobre atribución de competencias en materia de recursos contractuales de fecha 25 de mayo de 2021 (BOE de fecha 2/6/2021).

Segundo. La adjudicación es uno de los actos impugnables, de acuerdo con el artículo 44.2.c) LCSP, si bien para poder interponer recurso especial en materia de contratación, debe tratarse de alguno de los contratos e importes contemplados en el artículo 44.1 LCSP.

Tratándose de un contrato de suministro, el artículo 44.1.a) señala que su valor estimado debe ser igual o superior a 100.000€. Teniendo en cuenta que como señalamos en los antecedentes de hecho de esta resolución, el valor estimado del contrato (70.400,00 euros. apartado IV del PCAP) no alcanza el umbral señalado sin que, por otra parte, el recurrente haya cuestionado aquel o la naturaleza jurídica del contrato, el recurso debe inadmitirse con base en el artículo 55 c) de la LCSP.

Tercero. La legitimación se regula en artículo 48 de la LCSP que señala que *“Podrá interponer el correspondiente recurso especial en materia de contratación toda persona física o jurídica cuyos derechos o intereses legítimos se hayan visto perjudicados o puedan resultar afectados por las decisiones objeto de recurso”.*



En el caso de que los recursos cuyo objeto es la adjudicación de un contrato, este Tribunal viene sosteniendo la doctrina de que solo estará legitimado el licitador cuyos derechos o intereses legítimos puedan verse directamente favorecidos por la estimación del recurso.

El recurrente manifiesta en su escrito que no ha participado en el procedimiento al no cumplir con el requisito de ser empresa instaladora.

En este sentido, en la Resolución nº 1082/2019 se razonaba lo siguiente: *“Es reiterada la jurisprudencia de este Tribunal conforme la cual solo es admisible el recurso interpuesto contra el acuerdo de adjudicación cuando la recurrente tiene un interés legítimo que pudiera ser afectado por la decisión objeto del recurso y, en concreto, por la anulación del acuerdo de adjudicación.*

Así, este Tribunal tiene dicho en la resolución del recurso 31/2010 lo siguiente: “Al objeto de examinar la legitimación de la empresa recurrente conviene traer a colación la sentencia del Tribunal Supremo de 20 de julio de 2005 según la cual ‘tratándose de contratos administrativos, el interés legítimo viene determinado en general por la participación en la licitación, por cuanto quienes quedan ajenos a la misma, en principio no resultan afectados en sus derechos e intereses; si bien no puede perderse de vista que la determinación de la legitimación (...) ha de efectuarse de forma casuística, lo que tiene una proyección concreta en los supuestos de procedimientos de concurrencia (...) es decir, la condición de interesado no es equiparable a la genérica de contratista con capacidad para participar en el concurso sino que es preciso que se ejercite tal condición, ya sea participando en el procedimiento o de cualquier otro modo, sin que pueda descartarse la impugnación de la convocatoria del concurso por quien no participa en razón de las propias condiciones en que es convocado.

Por tanto, no es necesario ser licitador para que se tenga la condición de interesado en el procedimiento, ni tampoco basta con ser contratista con capacidad para contratar, sino que debe ejercitarse dicha condición’.

(...)



Como tiene declarado con reiteración este Tribunal, la falta de un beneficio en la recurrente de estimarse sus pretensiones debe conducir a afirmar su falta de legitimación. En efecto, como se ha señalado en la Resolución de este Tribunal 881/2015, de 25 de septiembre: “es doctrina constante y consolidada que solo cabe predicar legitimación para la impugnación del acuerdo de adjudicación a aquellos licitadores que pudieran obtener un beneficio concreto en caso de una eventual estimación del recurso. De este modo se ha negado la existencia de legitimación para recurrir al licitador excluido para recurrir contra el acuerdo de adjudicación (resolución nº 778/2014), salvo que solicite la nulidad del procedimiento y exista una expectativa fundada de que el órgano de contratación lo licitará nuevamente (resolución 357/2014). También se ha negado la legitimación al clasificado en tercer o posteriores lugares (resolución 740/2015), salvo que recurra igualmente la admisión a licitación de todos los que se encuentran en las posiciones anteriores a la suya propia (resolución del TACP Madrid 3/2014)”.

En idéntico sentido debe citarse la más reciente Resolución 730/2018, que analiza la legitimación para recurrir el acuerdo de adjudicación por el tercer clasificado cuando solo impugna la oferta del adjudicatario-y al respecto señala: “[...] En idéntico sentido, se ha venido pronunciando este Tribunal, pudiendo citar, por todas, nuestra resolución 4/2017 de 13 de enero, recurso 1061/2016, que sobre esta cuestión señala que ‘En puridad, la ley reconoce legitimación para promover este recurso a aquellos licitadores que en caso de ser estimado el recurso pudiera verse estimadas por lo que en caso de estimarse el recurso podrían verse afectados sus derechos e intereses legítimos’. Lo cierto es que dicha doctrina de este Tribunal he resultado incontrovertida, tal y como se señala por todas en la Resolución no 1155/2015 de 18 de diciembre de 2015.

Este precepto ha sido tratado por este Tribunal en multitud de ocasiones. Así, por ejemplo, en la Resolución nº 907/2015, de 5 de octubre y en muchas otras anteriormente, hemos fijado una doctrina constante que es congruente con los pronunciamientos del Tribunal Supremo en esta materia. En efecto, el Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo) en su sentencia de 20 mayo de 2008 expone lo siguiente: “Para resolver la cuestión de la legitimación y como reconocen las partes, debe tenerse en cuenta que en el orden Contencioso-Administrativo, superando el concepto de interés directo a que se refería el art. 28 de la Ley de Jurisdicción de 1956, viene determinada por la



invocación en el proceso de la titularidad de un derecho o interés legítimo [art. 24.1 C.E. y art. 19.1.a) Ley 29/98] que suponga una relación material entre el sujeto y el objeto de la pretensión, de manera que la estimación del recurso produzca un beneficio o la eliminación de un perjuicio que no necesariamente ha de revestir un contenido patrimonial (S. 2962004). Como señala la sentencia de 19 de mayo de 2000, el mismo Tribunal Constitucional ha precisado que la expresión «interés legítimo», utilizada en el artículo 24.1 de la Norma Fundamental, aun cuando sea un concepto diferente y más amplio que el de «interés directo», ha de entenderse referida a un interés en sentido propio, cualificado o específico (sentencia del Tribunal Constitucional 257/1989, de 22 de diciembre), lo que en el ámbito de esta Sala del Tribunal Supremo ha llevado a insistir que la relación unívoca entre el sujeto y el objeto de la pretensión (acto impugnado), con la que se define la legitimación activa, comporta el que su anulación produzca de modo inmediato un efecto positivo (beneficio) o evitación de un efecto negativo (perjuicio) actual o futuro, pero cierto (sentencia de este Tribunal Supremo de 1 de octubre de 1990), y presupone, por tanto, 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 correspondiente esfera jurídica de quien alega su legitimación, y, en todo caso, ha de ser cierto y concreto, sin que baste, por tanto, su mera invocación abstracta y general o la mera posibilidad de su acaecimiento (SSTS de 4 de febrero de 1991, de 17 de marzo y 30 de junio de 1995 y 12 de febrero de 1996, 9 de junio de 1997 y 8 de febrero de 1999, entre otras muchas; SSTC 60/1982, 62/1983, 257/1988, 97/1991, 195/1992, 143/ y ATC 327/1997)».

Pues bien, como ya hemos dicho en muchas ocasiones, para determinar si en un asunto concreto concurre el requisito de la legitimación en el reclamante ha de tenerse en cuenta que, aunque la doctrina jurisprudencial en el ámbito administrativo considera el concepto de interés legítimo con criterios amplios, tal interés ha de ser propio e ir más allá de la mera defensa de la legalidad.

En nuestra Resolución 290/2011 indicamos que el Tribunal Supremo en sus sentencias de 19 de noviembre de 1993 y 27 de enero de 1998, expone que el interés legítimo equivale a la titularidad de una posición de ventaja o de una utilidad jurídica por parte de quien ejercita la pretensión y que se materializaría, 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. Por lo tanto, para que pueda considerarse, en términos generales, que concurre el interés legítimo es menester que la resolución administrativa impugnada pueda repercutir, directa o indirectamente, pero de modo efectivo y acreditado, es decir, no meramente hipotético, potencial y futuro, en la correspondiente esfera jurídica del que recurre, lo que descarta la acción pública fuera de los casos excepcionales en los que el ordenamiento jurídico la permite; esto es, el interés legítimo no puede ser asimilado al de interés en la legalidad (SSTC 60/82, y 257/88, entre otras, y SSTS de 14 de marzo de 1997 —RJ1997, 2340— y de 11 de febrero de 2003 —RJ 2003, 3267—, entre otras). Teniendo en cuenta esta doctrina parece claro que para determinar si el interés que muestra la entidad recurrente excede del mero interés por la legalidad es preciso analizar si efectivamente concurre alguna ventaja de tipo jurídico que pueda calificarse como cierta y que correspondería al recurrente en caso de prosperar su pretensión. Recordemos que el recurrente ha quedado clasificado en tercera posición en el procedimiento de licitación cuya adjudicación se recurre en este recurso (Acta de la Mesa de Contratación de 4 de junio de 2018 que obra en el expediente) y que las críticas jurídicas que esgrime contra la resolución recurrida se centran en la presunta concurrencia de circunstancias en la oferta del adjudicatario que determinarían que incurriera en una oferta con valores anormales o desproporcionados. Una eventual estimación de este recurso no le convertiría en adjudicatario del contrato, sino que tal condición pasaría a investir al segundo clasificado. Este efecto viene expresamente establecido por la ley e implica que al recurrente no se le otorgue una ventaja directa e inmediata con el éxito de su pretensión impugnatoria ante este Tribunal. Tal circunstancia sólo se podría haber producido si el recurrente hubiese invocado también la existencia de causas que justificasen la exclusión del segundo licitador clasificado, cosa que no ha hecho en ningún momento”. Y es que, al igual que en el supuesto analizado en ningún beneficio puede obtener en la esfera de sus derechos e intereses legítimos, de la menor valoración que pretende de la oferta de la adjudicataria, pues tras ella está clasificada, con mejor puntuación que la recurrente, la oferta de otra licitadora respecto de la que nada se dice en el recurso, de modo que la eventual estimación del recurso dejaría igualmente a la recurrente fuera de la condición de empresa adjudicataria, sin modificar en modo alguno su situación jurídica. Debe, por tanto, inadmitirse el recurso por falta de



legitimación de la recurrente, lo que determina que sea innecesario examinar el fondo de la cuestión planteada”.

También resulta procedente traer a colación nuestra Resolución nº 1532/2024, que decía: *“En el caso que nos ocupa la recurrente no ha sido licitadora en el presente procedimiento de adjudicación, razón por la que ya anticipamos, entendemos carece de legitimación.*

Como indicábamos al comienzo, y en coherencia con los pronunciamientos transcritos, solo cabe predicar legitimación para la impugnación del acuerdo de adjudicación a aquellos licitadores que pudieran obtener un beneficio concreto en caso de una eventual estimación del recurso, por lo que es de suyo que quien no se ha presentado a la licitación no puede erigirse como titular de un interés en la impugnación de la adjudicación acordada.

Así, ha establecido la jurisprudencia y las resoluciones de este Tribunal que la legitimación en materia de contratos del sector público para personas o entidades que no hayan participado en la licitación debe admitirse muy excepcionalmente y siempre referido a los pliegos que han impedido participar a esas personas en la licitación, señalándose que un empresario que no ha participado en la licitación carece de legitimación para impugnar la adjudicación de la misma.

Como se deduce precisamente de la doctrina traída a colación por la recurrente, SAFETY FOR HOSPITALS PROCESSES S.L., esta podía haber accionado frente a los pliegos rectores de la licitación si consideraba que los mismos, por el modo en que configuraban el contrato, le impedían participar en la licitación. Sin embargo, tal impugnación nunca lugar. En esta tesitura, lo que no cabe es que una empresa que no presenta oferta en la licitación y que tampoco impugna los pliegos que supuestamente le restringen dicha participación, trate posteriormente de impugnar la adjudicación, como aquí se pretende. En relación con esta cuestión cabe recordar que la impugnación indirecta de los pliegos rectores de una licitación, consentidos por no haberse impugnado directamente, ha sido admitida por este Tribunal en base a la doctrina del Tribunal Supremo (por todas, STS nº 398/2021 dictada en el recurso de casación nº 4883/2019), como la propia actora relata en su escrito. Ahora bien, es una posibilidad que se admite con carácter excepcional —pues deben probarse o las circunstancias a las que se refiere la jurisprudencia del TJUE o que



incurren en motivos de nulidad de pleno Derecho— y que ha de interpretarse de manera restrictiva. En concreto, esta posibilidad no se refiere a aquellos supuestos de impugnaciones por parte de personas o entidades que ni tan siquiera intentaron concurrir a la licitación, como aquí acontece, por lo que no es aplicable al caso que nos ocupa.

El recurso, por tanto, ha de ser inadmitido por falta de legitimación.

A mayor abundamiento de lo hasta aquí expuesto, no cabe reconocer tampoco un interés legítimo concreto en el recurrente para formular recurso en este caso, pues la eventual estimación del recurso podría dar lugar a la anulación de la adjudicación y del proceso de contratación, pero no obligar a la Administración a licitar un nuevo contrato que permita la presentación de oferta por parte de SAFETY POR HOSPITALS PROCESSES, S.L. Se advierte, pues, que la eventual estimación del recurso no afectaría de una manera directa y real —no meramente indirecta o hipotética— a la esfera jurídica del reclamante”.

En el caso que nos ocupa, el recurrente tampoco tiene un interés legítimo, ya que, si se estimara el recurso, se podría excluir al adjudicatario, pero como resultado de ello podría resultar adjudicatario el segundo clasificado, por lo que la eventual estimación del recurso tampoco afectaría de manera directa y real a la esfera jurídica de VITOGAS ESPAÑA, S.A.U. Además de que, si tampoco se pudiera adjudicar el contrato al licitador clasificado en segundo lugar, ello no obligaría a la Administración a que, en una virtual nueva licitación, se modificaran los pliegos de tal forma que el recurrente pudiera presentar oferta.

Procede por todo ello la inadmisión del recurso por falta de legitimación del recurrente, conforme a lo dispuesto en el art. 55.b) LCSP.

Cuarto. El recurso se ha interpuesto dentro del plazo indicado en el artículo 50.1.c) LCSP.

Por todo lo anterior,

VISTOS los preceptos legales de aplicación,

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

Primero. Inadmitir el recurso interpuesto por D. A.L.E., en representación de VITOGAS



ESPAÑA, S.A.U., contra la adjudicación de la licitación convocada por la Junta de Gobierno del Ayuntamiento de Borriana, para la contratación del “*Suministro de gas propano a granel para las instalaciones deportivas Llombai*”, con expediente referencia C5/25G154/2025.

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 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 del Tribunal Superior de justicia de la Comunidad Valenciana, 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 10.1 letra k y 46.1 de la Ley 29 / 1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa

LA PRESIDENTA

LAS VOCALES