



Recurso nº 1122/2025

Resolución nº 1230/2025

Sección 1ª

RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL DE RECURSOS CONTRACTUALES

En Madrid, a 11 de septiembre de 2025.

VISTO el recurso interpuesto por D. D.J.R. y D. J.S.S., en representación de la mercantil GUAMA-ARICO, S.L., contra la adjudicación del procedimiento de contratación para el “*Suministro de pavimento de piedra natural para la obra ‘Proyecto de Adecuación y Mejora de Aparcamientos de La Ruleta y del Centro de Visitantes de Cañada Blanca’*, (Parque Nacional del Teide) Isla de Tenerife, en el marco del PRTR”, con expediente TSA0080450, convocado por la Empresa de Transformación Agraria, S.A., S.M.E., M.P. (TRAGSA); este Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. El 11 de abril de 2025, el Órgano de Contratación de la UT4 de TRAGSA, dictó resolución convocando el procedimiento de licitación para la contratación del suministro de pavimento de piedra natural para la obra “*Proyecto de Adecuación y Mejora de Aparcamientos de La Ruleta y del Centro de Visitantes de Cañada Blanca*”, (Parque Nacional del Teide) Isla de Tenerife, en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia financiado por la Unión Europea – Next Generation EU., aprobándose en el mismo acto, la Memoria justificativa, así como los pliegos de cláusulas administrativas particulares (PCAP) y de prescripciones técnicas (PPT), por los que se regía la citada contratación

Con fecha 11 de abril de 2025 se publicó el anuncio de licitación junto los pliegos en la Plataforma de Contratación del Sector Público.

El valor estimado del contrato es de 150.358,00 euros.



Segundo. El procedimiento de contratación se financia con fondos “*Next Generation EU*”, procedentes del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

Tercero. La tramitación del procedimiento discurre sin incidencias hasta que el 2 de junio de 2025 D. D.J.R., interpone recurso especial en materia de contratación, ante este Tribunal, frente a la propuesta de adjudicación en el procedimiento de contratación para el “*Suministro de pavimento de piedra natural para la obra ‘Proyecto de Adecuación y Mejora de Aparcamientos de La Ruleta y del Centro de Visitantes de Cañada Blanca’, (Parque Nacional del Teide) Isla de Tenerife, en el marco del PRTR*”, con expediente TSA0080450, convocado por la EMPRESA DE TRANSFORMACIÓN AGRARIA, S.A., S.M.E., M.P. (TRAGSA), de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 50 de 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).

Cuarto. Con fecha 5 de junio de 2025, el órgano de contratación envía el expediente y emite informe, en el que propone la inadmisión del recurso por tratarse de un acto no recurrible y por falta de legitimación del recurrente. En concreto señala:

«El art. 48 de la LCSP dictamina, en materia de legitimación dentro del recurso especial en materia de contratación, que “Podrá interponer el correspondiente 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 por las decisiones objeto de recurso”.

A la luz del citado artículo, la empresa GUAMA-ARICO, S.L. no ostenta legitimación para interponer el recurso especial contra la adjudicación, toda vez que no ha presentado oferta en el procedimiento, tal y como se desprende del expediente aportado a este Tribunal».

Y más adelante indica que:

“la recurrente ROCAS CANARIAS, S. A. pretende impugnar un acto de trámite no cualificado no susceptible de recurso y teniendo en cuenta que el acto que se pretende impugnar no afecta a la adjudicación, procede la inadmisión del recurso”.



Quinto. En fecha 25 de junio de 2025, este Tribunal dicta la Resolución 955/2025, en la que se inadmite el recurso por haberse interpuesto contra un acto no susceptible de impugnabilidad, de acuerdo con el artículo 44 en relación con el artículo 55 c) y por falta de legitimación del recurrente, al no haber presentado oferta a la licitación, con base en el artículo 55b) de la LCSP.

Sexto. Con fecha 18 de julio de 2025, se vuelve a interponer recurso por parte de la misma recurrente, en este caso contra la adjudicación, en concreto señala *“la existencia de ERROR AL ADMITIR UNA OFERTA COMPETIDORA QUE NO CUMPLE EL PLIEGO DE PRESCRIPCIONES TÉCNICAS, toda vez que la oferta propuesta para la adjudicación y formulada por MÁRMOLES GESTOSO, S.L., no cumple con el pliego de prescripciones técnicas particulares”*.

Séptimo. A requerimiento de la Secretaria General de este Tribunal, el órgano de contratación remitió el expediente y emitió el informe a que se refiere el artículo 56.2 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público en el que alega que:

«El art. 48 de la LCSP dictamina, en materia de legitimación dentro del recurso especial en materia de contratación, que “Podrá interponer el correspondiente 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 por las decisiones objeto de recurso”.

A la luz del citado artículo, la empresa GUAMA-ARICO, S.L. no ostenta legitimación para interponer el recurso especial contra la adjudicación, toda vez que no ha presentado oferta en el procedimiento, tal y como se desprende del expediente aportado a este Tribunal, del cual resulta sólo han presentado oferta las siguientes empresas:

1.-. HIGINIO TABARES E HIJOS, S.L.

2.-. MÁRMOLES GESTOSO, S.L.

Cabe decir que la empresa GUAMA-ARICO, S.L. tampoco ha recurrido los Pliegos por los que se rige esta licitación.



Por lo tanto, los derechos o intereses de la empresa que interpone el recurso, y por lo tanto su esfera jurídica, no puede verse afectada por las decisiones que se adopten respecto al citado recurso, del cual no puede obtener ninguna ventaja en tanto no ha concurrido al procedimiento de licitación por lo que no podría en ningún caso resultar adjudicataria del contrato».

Octavo. La Secretaría del Tribunal en fecha 1 de agosto de 2025 dio traslado del recurso interpuesto a los restantes licitadores, otorgándoles un plazo de cinco días hábiles para que, si lo estimaran oportuno, formularan alegaciones; sin haber hecho uso de su derecho.

Este recurso se ha tramitado con preferencia y urgencia en esta sede por así venir exigido en el artículo 58.2 del Real Decreto –Ley 36/2020, introducido por el apartado cinco de la disposición final trigésima primera del R.D.-Ley 6/2022, de 29 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes en el marco del Plan Nacional de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la guerra en Ucrania (en adelante RDL 36/2020).

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. Este Tribunal es competente para resolver el recurso especial con base en el artículo 47 de la LCSP.

Segundo. Conforme al artículo 58 del RDL 36/2020, al tratarse de la revisión del acto de adjudicación del contrato cofinanciado con cargo a Fondos Next Generation-UE, el recurso se ha de interponer dentro del plazo legal de diez días naturales, plazo que se ha cumplido en este caso, si bien el órgano de contratación le había otorgado erróneamente el plazo de quince días hábiles que otorga el artículo 50.1 de la LCSP.

Tercero. La actuación impugnada se refiere a un contrato de suministro que supera el umbral del valor estimado fijado en el artículo 44.1, a) de la LCSP, es decir, es superior a 100.000 € y, además, la actuación recurrida, la adjudicación, es una de las actuaciones administrativas susceptibles de recurso especial con base en el artículo 44.2. c) del mismo cuerpo legal.



Cuarto. La empresa recurrente no ostenta legitimación para la interposición del presente recurso contra la adjudicación, al amparo del artículo 48 de la LCSP, cuestión que quedó resuelta en la Resolución 955/2025, en la que se inadmitía el recurso al no haberse presentado a la licitación el recurrente.

No obstante, el recurrente alega que:

“Pues bien, el acto recurrido vulnera los intereses legítimos de esta mercantil, tanto individuales como colectivos, en cuanto LA OFERTA A LA QUE SE HA ADJUDICADO EL CONTRATO PREVE SUMINISTRAR UNA PIEDRA DE PROCEDENCIA Y CARACTERÍSTICAS DISTINTAS A LA QUE REQUIEREN LOS PLIEGOS.

Por tanto:

a) Individualmente, esta mercantil ve vulnerados sus intereses, en cuanto es titular de la ÚNICA CANTERA EN LA QUE ES POSIBLE LA EXTRACCIÓN DE PIEDRA CANARIA IGNIMBRITA CHASNERA DE ARICO.

Es evidente su legitimación por interés económico.

Pero, además, esta mercantil fue creada en 1997 con la finalidad de dar a conocer y recuperar el oficio de cantería y especialmente la utilización de la piedra chasnera de Arico del sur de Tenerife en la arquitectura actual y en la restauración del Patrimonio Arquitectónico Canario.

Se trata éste de un material representativo tanto del municipio de Arico como de la isla de Tenerife, por lo que la adjudicación del contrato a una empresa que prevé suministrar piedra de importación viene a vulnerar, asimismo, los legítimos intereses culturales que son objeto de esta mercantil.

b) Asimismo, y además del ya mencionado perjuicio al acervo cultural canario con la utilización de una piedra de procedencia externa, se vulneran intereses colectivos medioambientales en cuanto es notorio que la importación produce mayor perjuicio en



materia medioambiental, lo que incumple tanto las prescripciones técnicas como el objeto y el espíritu del contrato a adjudicar”.

Cabe señalar que los argumentos esgrimidos por la recurrente no constituyen un interés legítimo cualificado en los términos exigidos por la LCSP. Para llegar a dicha conclusión analizaremos la legitimación a efectos del recurso especial: su regulación contenida en la Directiva de recursos y su trasposición al derecho interno.

Las Directivas comunitarias configuran el recurso especial, como un recurso dirigido al licitador, a efectos de proteger e incentivar su participación en los procedimientos de contratación pública.

El artículo 1.3 de la Directiva 89/665/CEE reconoce legitimación a cualquier persona que tenga o hay tenido interés en obtener un determinado contrato y se haya visto o pueda verse perjudicado por una presunta infracción de las normas de adjudicación. Esto es, se reconoce legitimación a quien tenga o haya tenido interés en obtener un determinado contrato.

Obviamente, el legislador nacional al trasponer la Directiva al derecho interno puede ampliar dicha legitimación. Ahora bien, si lo hace, será con base en una decisión a nivel “nacional”, sin hacerlo sujeto por el deber de proceder a una adecuada trasposición del derecho comunitario, que se satisface, como hemos visto, por el mero hecho de reconocer legitimación a los operadores económicos interesados en la adjudicación de un contrato.

La doctrina del TJUE en coherencia con lo anterior, analiza supuestos de ajuste al derecho comunitario relacionados con licitadores actuales o potenciales. A modo de ejemplo los recientes pronunciamientos sobre el licitador no definitivamente excluido para recurrir la adjudicación y del recurrente no licitador (este último especialmente restrictivo, vid sentencia del TGUE (Sala Novena ampliada) de 26 de enero de 2022 T 849/19.

Llegados a la regulación de la legitimación en el nuestro ordenamiento jurídico, debemos comenzar analizando la reforma llevada a cabo por la vigente Ley de Contratos del Sector Público.



La legitimación a efectos del recurso especial en materia de contratación se regula actualmente en el artículo 48 de la LCSP, el cual señala:

“Artículo 48. Legitimación.

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.

Estarán también legitimadas para interponer este recurso, contra los actos susceptibles de ser recurridos, las organizaciones sindicales cuando de las actuaciones o decisiones recurribles pudiera deducirse fundadamente que estas implican que en el proceso de ejecución del contrato se incumplan por el empresario las obligaciones sociales o laborales respecto de los trabajadores que participen en la realización de la prestación. En todo caso se entenderá legitimada la organización empresarial sectorial representativa de los intereses afectados”.

El precedente de dicho artículo era el art. 42 del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público. Este se enmarcaba en la línea de reconocer de forma más amplia legitimación a efectos de la interposición del recurso especial, a quien tuviera un interés legítimo, al igual que el artículo 19 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa reconocía legitimación para interponer el recurso contencioso-administrativo y el artículo 31 de la entonces vigente Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

En ese sentido señalaba el artículo 42 del TRLCSP que:

“Artículo 42. Legitimación.



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”.

Posteriormente, la regulación de la legitimación del recurso especial se modifica a través del artículo 24 del Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos especiales de revisión de decisiones en materia contractual y de organización del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales y del artículo 48 de la vigente LCSP. Volveremos sobre ellos, pero cabe señalar desde ya cómo se produce un cambio que consiste en abordar de forma específica la legitimación a efectos del recurso especial, de forma que desde entonces difícilmente podrán extrapolarse las interpretaciones que la jurisprudencia elabore sobre la legitimación, a efectos del recurso contencioso-administrativo y recurso especial.

A efectos del presente recurso, dada la condición del recurrente (ni es asociación empresarial ni sindicato), analizaremos el apartado primero del artículo 48 de la LCSP que traspone al derecho interno la Directiva de recursos. Este establece una legitimación amplia para el operador económico, que tiene interés en obtener un determinado contrato.

Sostener lo contrario, esto es, interpretar que dicho apartado resulta de aplicación a cualquier persona física o jurídica sin matiz tiene un doble problema. En primer lugar, dada la amplitud con la que está redactado, equivaldría a reconocer una suerte de acción popular que permitiese el recurso con independencia de la licitación en sí. A modo de ejemplo, a una asociación vecinal disconforme con la obra proyectada por el Ayuntamiento, con independencia de cómo la licitación de esta estuviese configurada.

En segundo lugar, supondría hacer de peor condición a dichos terceros frente a sindicatos, cuya legitimación a efectos del recurso especial en materia de contratación se regula en el apartado segundo del artículo 48 de la LCSP, anteriormente transcrito. La Ley solo reconoce legitimación a los sindicatos a efectos del recurso especial, cuando actúen en defensa de concretos derechos sociales o laborales de los trabajadores que pudieran verse perjudicados por la licitación.



En tercer lugar, hacerlo así, supondría reconocer legitimación a esa asociación vecinal para impugnar no solo los pliegos de la licitación sino cualquier actuación dimanante de esta, incluida adjudicación, exclusiones... Y ello porque la legitimación del artículo 48 de la LCSP se regula con independencia del acto impugnado, esto es, aplica para todo recurso especial independientemente del acto contra el que aquel se dirija.

En cuarto lugar, el recurso especial no deja de ser un recurso potestativo y alternativo a la jurisdicción contencioso-administrativa, siendo la legitimación a efectos de este mucho más amplia.

Por último, un reconocimiento amplio de la legitimación, podría resultar incluso contrario a las finalidades explicitadas en la Directiva de recursos para la creación del recurso especial: la creación de un remedio ágil y eficaz en tutela de los derechos de los licitadores. Téngase en cuenta que siendo gratuito y no exigiendo la intervención de letrado y procurador, una interpretación amplia podría conducir al colapso y a la inutilidad de este remedio procedimental.

Trasladado lo anterior al recurso que nos ocupa, resulta evidente que el recurrente no invoca un interés relacionado con la adjudicación del contrato. En ningún caso pretende para sí la adjudicación de este.

Por ello, apreciamos falta de legitimación para la interposición del recurso especial en materia de contratación y, en consecuencia, resolvemos inadmitir el recurso con base en el artículo 55 b) de la LCSP.

Por todo lo anterior,

VISTOS los preceptos legales de aplicación,

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

Primero. Inadmitir el recurso interpuesto por D. D.J.R. y D. J.S.S., en representación de la mercantil GUAMA-ARICO, S.L., contra la adjudicación del procedimiento de contratación para el “*Suministro de pavimento de piedra natural para la obra ‘Proyecto de Adecuación y*



Mejora de Aparcamientos de La Ruleta y del Centro de Visitantes de Cañada Blanca', (Parque Nacional del Teide) Isla de Tenerife, en el marco del PRTR', con expediente TSA0080450, convocado por la Empresa de Transformación Agraria, S.A., S.M.E., M.P. (TRAGSA).

Segundo. Levantar la suspensión del procedimiento de contratación, de conformidad con lo dispuesto por 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 58.2 de la LCSP.

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

LA PRESIDENTA

LAS VOCALES