

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE RECURSOS CONTRACTUALES  
(Plaza del Carmen)**

**Recurso especial en materia de contratación. -**

**Expte. recurrido: 15SE/2024**

**Expte 9/1543/2025 REMC**

En el recurso presentado por Dña. María José Coello García y D. Alfonso Budiño Carbonero el día 21 de agosto de 2025 en nombre y representación de las mercantiles PREZERO ESPAÑA, S.A. y AZ SERVICIOS URBANOS Y MEDIO AMBIENTE, S.L. (en adelante PREZERO y AZSUMA respectivamente), contra la resolución dictada por la Teniente de Alcalde Delegada del Área de Economía, Hacienda y Contratación de fecha 31 de julio de 2025, publicada en la Plataforma de Contratación del Estado en esa fecha y por la que se adjudica el contrato denominado "Limpieza Pública Vial y Recogida y Transporte de Residuos del Municipio de Granada" a la mercantil FCC Medio Ambiente, S.A.U. este Tribunal ha emitido **RESOLUCIÓN**, que se basa en los siguientes

**ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.** - Mediante Acuerdo de la Junta de Gobierno Local número 557, adoptado en sesión ordinaria de fecha 17 de mayo de 2024 se aprobó el expediente 15SE/2024 referido al contrato de servicios denominado: Limpieza pública vial y Recogida y transporte de residuos del municipio de Granada, a adjudicar por procedimiento abierto y se dispuso la apertura del procedimiento de adjudicación.

El anuncio de licitación se publicó en la Plataforma de Contratos del Sector Público (PCSP en adelante) en fecha 19 de mayo de 2024, estableciéndose el plazo de presentación de ofertas hasta el 01 de julio de 2024 a las 18:30 horas.

**SEGUNDO.** - Concurrieron a la licitación las siguientes operadoras económicas:

- PREZERO ESPAÑA, S.A. - AZ SERVICIOS URBANOS Y MEDIO AMBIENTE S.L.
- URBASER, S.A.
- UTE ACCIONA - ALTHENIA
- VALORIZA SERVICIOS MEDIOAMBIENTALES, S.A.
- FCC MEDIO AMBIENTE, S.A.U.

Todas ellas fueron admitidas al procedimiento de licitación.

**TERCERO.** - La mesa de contratación en su sesión ordinaria de fecha 27 de febrero de 2025 propuso la exclusión de las licitadoras UTE PREZERO ESPAÑA, S.A. - AZ SERVICIOS



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE RECURSOS CONTRACTUALES  
(Plaza del Carmen)**

URBANOS Y MEDIO AMBIENTE S.L., URBASER, S.A. y VALORIZA SERVICIOS MEDIOAMBIENTALES, S.A.

Contra esta propuesta de exclusión de la mesa de contratación fueron interpuestos recursos especiales en materia de contratación por las licitadoras UTE PREZERO ESPAÑA, S.A. –SERVICIOS URBANOS Y MEDIO AMBIENTE S.L y VALORIZA SERVICIOS MEDIOAMBIENTALES, S.A en fechas 21 de marzo de 2025.

El Tribunal Administrativo de Contratos Público dictó resoluciones de fecha 03 de abril de 2025 inadmitiendo, respectivamente, ambos recursos.

Consta la interposición por parte de la licitadora UTE PREZERO ESPAÑA, S.A. - AZ SERVICIOS URBANOS Y MEDIO AMBIENTE S.L de recurso contencioso-administrativo contra la Resolución del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Granada de fecha 03 de abril de 2025 precitada ante la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, Procedimiento Ordinario 639/2025.

**CUARTO.** - La Teniente de Alcalde Delegada de Economía, Hacienda y Contratación, por delegación de la Junta de Gobierno Local, adoptó en fecha 26 de marzo de 2025 resolución en virtud de la cual aceptaba la propuesta de exclusión formulada por la mesa de contratación en su sesión de fecha 27 de febrero de 2025 de las operadoras económicas UTE PREZERO ESPAÑA, S.A. - AZ SERVICIOS URBANOS Y MEDIO AMBIENTE S.L., URBASER, S.A. y VALORIZA SERVICIOS MEDIOAMBIENTALES, S.A., aceptaba la propuesta de exclusión formulada por la Mesa de Contratación en su sesión ordinaria de fecha 25 de marzo de 2025 de la operadora económica UTE ACCIONA – ALTHENIA y aceptaba la clasificación realizada por la Mesa de Contratación.

Esta resolución fue publicada en la PCSP en fecha 27/03/2025 a las 08:58:28, y notificada a las operadoras económicas que habían concurrido al procedimiento en las siguientes fechas:

- UTE PREZERO ESPAÑA, S.A. - AZ SERVICIOS URBANOS Y MEDIO AMBIENTE S.L., 27 de marzo de 2025
- URBASER, S.A., 28 de marzo de 2025
- UTE ACCIONA – ALTHENIA, 02 de abril de 2025
- VALORIZA SERVICIOS MEDIOAMBIENTALES, S.A., rechazada por no apertura de la notificación puesta a disposición en la sede electrónica municipal
- FCC MEDIO AMBIENTE, S.A.U., 27 de marzo de 2025

**QUINTO.** - Contra la resolución de exclusión y clasificación de ofertas adoptada se interpuso por la UTE PREZERO ESPAÑA, S.A. - AZ SERVICIOS URBANOS Y MEDIO





## TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE RECURSOS CONTRACTUALES (Plaza del Carmen)

AMBIENTE S.L recurso especial en materia de contratación en fecha 16 de abril de 2025.

El Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Granada adoptó Resolución en fecha 09 de julio de 2025 estimando parcialmente el recurso especial en materia de contratación presentado exclusivamente en lo relativo a la recogida de voluminosos del Fundamento 7, apartado D y Relaciones con los Servicios Técnicos Municipales, recogido en el apartado M.5.

Consta la interposición por parte de la licitadora UTE PREZERO ESPAÑA, S.A. - AZ SERVICIOS URBANOS Y MEDIO AMBIENTE S.L de recurso contencioso-administrativo contra la Resolución del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Granada de fecha 09 de julio de 2025 precitada ante la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, Procedimiento Ordinario 871/2025.

No teniendo la estimación parcial realizada virtualidad en el informe de valoración de los criterios evaluable mediante juicio de valor -que era el cuestionado en las alegaciones-, la Teniente de Alcalde Delegada dictó, por delegación de la Junta de Gobierno Local, resolución de adjudicación del contrato de servicios denominado "limpieza pública viaria y recogida y transporte de residuos del municipio de Granada", a la operadora económica FCC MEDIO AMBIENTE, S.A.U en fecha 31 de julio de 2025.

Esta resolución de adjudicación fue notificada en las siguientes fechas:

- UTE PREZERO ESPAÑA, S.A. - AZ SERVICIOS URBANOS Y MEDIO AMBIENTE S.L., 01 de agosto de 2025
- URBASER, S.A., 31 de julio de 2025
- UTE ACCIONA – ALTHENIA, 31 de julio de 2025
- VALORIZA SERVICIOS MEDIOAMBIENTALES, S.A., 31 de julio de 2025
- FCC MEDIO AMBIENTE, S.A.U., 31 de julio de 2025

De igual modo fue objeto de publicación en la Plataforma de Contratación del Sector Público en cumplimiento del artículo 63 de la LCSP, en fecha 31 de julio de 2025, a las 12:02:24.

**SEXTO.**- El Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Granada comunica a la Dirección General de Contratación y Patrimonio, en fecha 25 de agosto de 2025, resolución de misma fecha por la que se estima que concurren los requisitos fijados por el artículo 51 LCSP y 5 del Reglamento de Funcionamiento del Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales del Ayuntamiento de Granada para la tramitación de nuevo recurso especial en materia de contratación interpuesto el 21 de



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE RECURSOS CONTRACTUALES  
(Plaza del Carmen)**

agosto de 2025 por la UTE PREZERO ESPAÑA, S.A. – AZ SERVICIOS URBANOS Y MEDIO AMBIENTE S.L contra la resolución de adjudicación de fecha 31 de julio de 2025, solicitando la emisión de informe y la remisión del expediente y concediendo la medida de suspensión del procedimiento hasta la resolución del recurso.

**SÉPTIMO.** - Han presentado alegaciones FCC, MEDIO AMBIENTE, S.A.U., el Servicio de Prevención Ambiental y la Dirección General de Contratación. Todas ellas han sido tenidas en cuenta para la resolución final.

A los anteriores antecedentes, le son de aplicación los siguientes **FUNDAMENTOS DE DERECHO:**

**1.- Legitimación. -**

**1.1.- Legitimación pasiva. -**

Desde el punto de vista pasivo, la ostenta este Tribunal en cuanto por parte del artículo 44 LCSP se dispone que son recurribles aquellos actos y decisiones relacionadas con contratos de servicios cuyo valor estimado ascienda a más de cien mil euros, cuestión que se produce en el presente supuesto.

**1.2.- Legitimación activa. -**

Desde el punto de vista de la legitimación activa, la cuestión debe ser objeto de un análisis superior a la de la simple comprobación del valor estimado del contrato. La capacidad para ser parte en el recurso, que en el fondo es la legitimación, se pone de manifiesto en el artículo 48 LCSP cuando señala que *“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”*.

La legitimación se anuda en la LCSP a un concepto como es el de interés legítimo, sobre el que la jurisprudencia ha establecido un cuerpo jurisprudencial de la que es buena muestra la dictada por el Tribunal Supremo el 12 de marzo de 2015 (Rec 20406/2013), reiterada por los distintos Tribunales superiores de Justicia como el de Cataluña de 12 de febrero de 2025, Murcia de 10 de octubre de 2024, Andalucía de 15 de junio de 2024 en la Sala de Sevilla y 26 de marzo de 2024 en la de Granada, o Galicia de 11 de abril de 2024, al afirmar que *“hay que tener presente que los estándares de legitimación activa se concretan en que el interés legítimo implica una relación material unívoca entre el sujeto y el objeto de la pretensión de tal forma que su*



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE RECURSOS CONTRACTUALES**  
**(Plaza del Carmen)**

*anulación se traduzca en una ventaja, produzca un efecto positivo, cierto, actual o futuro, no potencial o hipotético ni puede implicar la satisfacción de apetencias, deseos o gustos.*

Igualmente los Tribunales Administrativos han afirmado respecto de esta cuestión que “ese “interés legítimo” siempre que no se reduzca a un simple interés por la legalidad), puede prescindir, ya, de las notas de “personal y directo”, pues tanto la jurisprudencia del Tribunal Supremo como la del Tribunal Constitucional (en Sentencias, entre otras, de este último, 60/1982, de 11 octubre, 62/1983, de 11 julio, 160/1985, de 28 noviembre, 24/1987, 257/1988, 93/1990, 32y 97/1991 y 195/1992, y Autos 139/1985, 520/1987 y 356/1989) han declarado, al diferenciar el interés directo y el interés legítimo, que éste no sólo es superador y más amplio que aquél sino también que es, por si, autosuficiente, en cuanto presupone que la resolución administrativa o jurisdiccional a dictar ha repercutido o puede repercutir, directa o indirectamente, pero de un modo efectivo y acreditado, es decir, no meramente hipotético, potencial y futuro, en la correspondiente esfera jurídica de quien se persona. Este Tribunal ha señalado en múltiples resoluciones, a propósito de la impugnación de la adjudicación por un licitador excluido, que el interés invocado ha de ser un interés cualificado por su ligazón al objeto de la impugnación, no siendo suficiente a los efectos de la legitimación del licitador excluido el interés simple y general de la eventual restauración de la legalidad supuestamente vulnerada y de la satisfacción moral o de otra índole que pueda reportarle al recurrente el que no resulten adjudicatarias algunas otras empresas licitadoras, toda vez que nuestro ordenamiento no reconoce la acción popular en materia de contratación pública. En conclusión, resulta claro que la recurrente se encuentra excluida del procedimiento de contratación mediante una resolución del órgano de contratación, confirmada por este Tribunal que no fue impugnada en tiempo y forma. Por tanto, como licitadora excluida ha quedado apartada del procedimiento de contratación y carece de legitimación para recurrir en el presente procedimiento, puesto que no acredita la existencia de un interés legítimo al no poder experimentar ningún beneficio concreto y tangible como consecuencia de la posible estimación del presente recurso.” (Resolución 218/2025 del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales)

Es justo señalar que la Resolución de este Tribunal Administrativo de 9 de julio de 2025, recaída en expediente relativa a Recurso Especial en Materia de Contratación interpuesto por la UTE que recurre ahora, determinó la estimación parcial de ese recurso y la desestimación del resto, señalando en su fundamento 7, apartado D y M.5 que la estimación de esos argumentos no era suficiente para declarar la nulidad de la licitación, por lo que el recurso quedó desestimado, siendo esta resolución un acuerdo afectado por la condición de acto válido, eficaz y ejecutivo conforme los artículos 38 y



## TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE RECURSOS CONTRACTUALES (Plaza del Carmen)

39 ambos de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

En virtud de tales disposiciones, *“los actos de las Administraciones Públicas sujetos al Derecho Administrativo serán ejecutivos con arreglo a lo dispuesto en esta Ley y los actos de las Administraciones Públicas sujetos al Derecho Administrativo se presumirán válidos y producirán efectos desde la fecha en que se dicten, salvo que en ellos se disponga otra cosa.”*

Es decir, que la resolución de desestimación es eficaz y firme en vía administrativa y por tanto ejecutiva, aun cuando no sea firme en vía judicial por haber sido objeto de recurso por parte de la UTE, cuestión conceptual de enorme importancia y sobre la que volveremos más tarde.

En este punto, hay que señalar de acuerdo a la doctrina más autorizada, que la eficacia es la capacidad de los actos para producir efectos jurídicos y que La eficacia jurídica pertenece a un mundo convencional e institucional como es el Derecho, no al mundo físico o de la realidad y que la eficacia del acto no son los efectos de hecho que produce en la realidad, sino los efectos de Derecho, el cambio jurídico que origina en función de su contenido (Cano Campos, 2020), así como que la presunción de validez es una cualidad de los actos, pero de inmediato precisa que el deber de actuar como si el acto fuera válido no nace de cada acto sino del ordenamiento jurídico, pues el acto no es más que el supuesto de hecho para que opere esa norma imperativa (Rebollo Puig, 2005) y que este tipo de presunciones no son un resultado asertivo, sino normas de comportamiento que obligan a reconocer una conclusión en presencia de un hecho o estado de cosas en ausencia de prueba (aquí declaración de invalidez) contraria (Gascón Abellán 2010)

En ese sentido, bastaría esta argumentación para entender que, dado que ya quedó excluido del proceso de licitación, carece de la legitimación necesaria para poder impugnar mediante recurso una decisión contraria a sus intereses, ya que en el procedimiento actual carece de ese interés.

Por su parte, FCC en su alegación niega la legitimación de la UTE para el presente recurso, ya que por una parte la Resolución de este Tribunal, que desestimó el recurso es plenamente ejecutiva en cuanto no se han pedido medidas cautelares en sede judicial y, por otra parte, ...”*“la sentencia de 24 de marzo de 2021 (asunto C-771/19) se refiere a un supuesto de hecho en el que, conforme al ordenamiento jurídico de la República Helénica, resultaba preceptivo un recurso en vía administrativa con carácter previo al recurso investido con las garantías propias de las Directivas de Recursos, lo que en nuestro ordenamiento jurídico es el recurso especial en materia de contratación. La sentencia considera que la confirmación de la exclusión del licitador en*



## TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE RECURSOS CONTRACTUALES (Plaza del Carmen)

*el recurso administrativo previo, distinto del recurso especial, no tiene efectos de cosa juzgada que impidan al licitador excluido recurrir la adjudicación. Por lo que, en realidad, no tiene nada que ver con el caso que nos ocupa, ya que en nuestro caso la exclusión de la UTE fue confirmada en vía de recurso especial.*

*ii. La sentencia de 21 de diciembre de 2021 (asunto C-497/20) afirma que la decisión de exclusión del licitador se considerará definitiva si ha sido confirmada por un órgano de recurso independiente, entendido como juez independiente e imparcial, establecido por la ley, según el artículo 47 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Los tribunales de recursos contractuales españoles, incluido por supuesto el Tribunal al que nos dirigimos, deben ser considerados como órganos de recurso independiente a estos efectos, como concluyó el TJUE en su sentencia de 6 de octubre de 2015 (asunto C-203/14); por lo que sus resoluciones son definitivas y plenamente ejecutivas, salvo que sean objeto de suspensión cautelar en un recurso contencioso, lo que no es el caso. "*

La Dirección General de Contratación afirma que la presentación de este recurso supone el ejercicio de una doble acción proscrita por los Tribunales Administrativos. *"Como ha señalado la doctrina de los tribunales de contratación (Acuerdo 89/2015 Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón) en la práctica existen dos posibilidades de recurso; frente al acto de exclusión, como acto de trámite cualificado, y frente al acto de adjudicación. Pero ambas posibilidades, con carácter general, no son acumulativas, sino de carácter subsidiario, a fin de impedir una "doble acción". Es ésta la postura unánime de los Tribunales administrativos de recursos contractuales al respecto (entre otras, Resoluciones 50 y 107/2013 del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, y Resoluciones 77 y 100/2013 del Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid).".*

Lo que, a juicio de la Dirección General está haciendo la UTE es intentar una suerte de acción popular, sobre la que se ha pronunciado en sentido negativo el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales en reiteradas Resoluciones entre la que cabe señalar la 149/2020, de 6 de febrero o 218/2025 ya citada al afirmar en ambas que no es "...suficiente a los efectos de la legitimación del licitador excluido el interés simple y general de la eventual restauración de la legalidad supuestamente vulnerada y de la satisfacción moral o de otra índole que pueda reportarle al recurrente el que no resulten adjudicatarias algunas otras empresas licitadoras, toda vez que nuestro ordenamiento no reconoce la acción popular en materia de contratación pública. En conclusión, resulta claro que la recurrente se encuentra excluida del procedimiento de contratación mediante una resolución del órgano de contratación que ha sido confirmada por nuestra Resolución 1073/2019. Por tanto, como licitadora excluida ha quedado apartada del procedimiento de contratación, carece de



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE RECURSOS CONTRACTUALES  
(Plaza del Carmen)**

*legitimación para recurrir en el presente procedimiento puesto que no acredita la existencia de un interés legítimo al no poder experimentar ningún beneficio concreto y tangible como consecuencia de la posible estimación del presente recurso."*

Sin embargo, la UTE aduce la legitimación que le otorgan sendos pronunciamientos del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, concretamente las Sentencias de 24 de marzo y 21 de diciembre de 2024, recaídas en los asuntos C-771/19 (Symvoulou tis Epikrateias) y C-497/20 (Corte suprema di Cassazione), en peticiones de decisión prejudicial.

En ambas Sentencias, cuya cuestión radicaba en la impugnación de una adjudicación por parte de entidades excluidas de procesos de licitación, se fija como interpretación del Tribunal que las Directivas establecen conforme la primera de las sentencias señaladas *"que un licitador que ha sido excluido de un procedimiento de licitación de un contrato público en una fase anterior a la fase de adjudicación de dicho contrato y cuya demanda de suspensión de la ejecución de la decisión por la que se le excluye de dicho procedimiento ha sido desestimada puede invocar, en su demanda de suspensión de la ejecución de la decisión por la que se admite la oferta de otro licitador, presentada simultáneamente, todos los motivos basados en la infracción del Derecho de la Unión en materia de contratación pública o de las normas nacionales que transponen ese Derecho, incluidos motivos sin relación con las irregularidades por las que se excluyó su oferta. Esta facultad no se ve afectada por el hecho de que el recurso administrativo previo ante un órgano nacional independiente que, en virtud del Derecho nacional, debía ser interpuesto previamente por dicho licitador contra la decisión de su exclusión haya sido desestimado, siempre que esa desestimación no haya adquirido fuerza de cosa juzgada."*

Por su parte la segunda sentencia establece que *"la interpretación de los artículos 1, apartados 1 y 3, y 2, apartado 1, de la Directiva 89/665, en su versión modificada por la Directiva 2007/66, que se deriva de las sentencias del Tribunal de Justicia de 4 de julio de 2013, Fastweb (C-100/12, EU:C:2013:448); de 5 de abril de 2016, PFE (C-689/13, EU:C:2016:199), y de 5 de septiembre de 2019, Lombardi (C-333/18, EU:C:2019:675), es aplicable al litigio principal en caso de que la decisión de excluir al licitador no seleccionado no haya sido confirmada por una resolución que haya adquirido fuerza de cosa juzgada antes de que se pronuncie el órgano jurisdiccional que conozca del recurso contra la decisión de adjudicación del contrato, y cuando ese licitador haya invocado un motivo que pueda conducir a que el poder adjudicador tenga que iniciar un nuevo procedimiento."*

Según la interpretación que hace la UTE, esas Sentencias le otorgan legitimación para oponerse a la resolución combatida en tanto que se encuentra la Resolución de



## TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE RECURSOS CONTRACTUALES (Plaza del Carmen)

desestimación del recurso administrativo interpuesto contra la exclusión impugnada ante la Jurisdicción contenciosa. En la medida de la ausencia de firmeza de la Resolución del Tribunal Administrativo, es posible su impugnación.

Esta cuestión ha sido analizada por parte de varios Tribunales administrativos como son el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía o el Tribunal Catalán de Contratos del Sector Público.

La práctica totalidad de los recursos analizados son proclives a denegar la legitimación. Efectivamente, según la Resolución 218/2025 del TACRC, la ausencia de legitimación deriva del transcurso del plazo para recurrir ante la vía contenciosa, dejación que convierte a la resolución administrativa en firme. El Tribunal así lo acuerda en tanto que *“a la vista de lo anterior, es evidente que la empresa LACERA no está legitimada para recurrir la adjudicación a favor de URBASER, puesto que, al haber sido excluida mediante acto firme no puede justificar un interés legítimo en el análisis del presente recurso.*

*Y en la Resolución nº 925/2023, de 13 de julio, se sentó esta doctrina: “Séptimo. Exuestas las posturas de las partes, hemos de comenzar analizando la falta de legitimación de la recurrente denunciada por el órgano de contratación y por la adjudicataria en las alegaciones presentadas en tiempo y forma. Al confirmarse su exclusión por Resolución de este Tribunal nº 593/2023, ello puede provocar su falta de legitimación activa para promover la impugnación de la adjudicación, pues excluida del procedimiento, no podrá alzarse con la adjudicación del contrato, ni aun si esta licitación quedase desierta, pues es potestad discrecional del órgano de contratación iniciar o no otra nueva licitación. Pese a la doctrina de este Tribunal citada entre otras, en la Resolución nº 921/2022, de 21 de julio, hemos de analizar el impacto del Auto del TJUE de 16 de marzo de 2023 que reconoce el concepto de interesado para estos casos, en los que se encuentra subijudice el acuerdo de exclusión y dado que se ha interpuesto recurso contra la Resolución de este Tribunal nº 593/2023 por carecer de firmeza procede sin más entrar en el fondo del asunto”.*

Y, finalmente se puede citar la Resolución nº 305/2023, de 9 de febrero que dice:

*“Quinto. CANON está legitimada para recurrir de acuerdo con el artículo 48 de la LCSP. Establece dicho precepto que “podrá interponer el correspondiente recurso especial en materia de contratación toda persona física o jurídica 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”. La recurrente ha concurrido a la licitación y pese a haber sido excluida de la licitación, y*



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE RECURSOS CONTRACTUALES  
(Plaza del Carmen)**

*confirmada la adecuación a derecho de la exclusión por resolución 1419/2022, de este Tribunal, dicha resolución no es firme pues consta la interposición de recurso contencioso administrativo frente a la resolución, por lo que, con independencia de que a resultas del PO nº 47/2023 seguido ante la Audiencia Nacional pudiera determinar la pérdida sobrevenida del objeto del presente recurso, ha de reconocérsele ahora legitimación para interponer recurso contra la adjudicación, en aplicación de lo que viene manifestando este Tribunal en supuestos similares, en consonancia con lo manifestado en la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 24 de marzo de 2021, (asunto C-771/19)".*

Por su parte, la Resolución 386/2023 del mismo Tribunal afirma que “así, este Tribunal ha dictado la Resolución nº149/2020 de 6 de febrero de 2020 que afirma que: “Constituye doctrina de esta Tribunal, recientemente reflejada en la Resolución nº 1239/2019, que carece de legitimación para impugnar exclusivamente la adjudicación quien no puede ser en ningún caso adjudicataria del contrato por haber sido excluida. Y ello porque carece de interés legítimo. Ya señalaba la Resolución de 21 de octubre de 2016 que “los requisitos para que pueda apreciarse la existencia de interés legítimo y, por tanto, de legitimación activa, son los siguientes: 1.- Por interés, que la normativa vigente califica bien de “legítimo, personal y directo”, o bien, simplemente, de “directo” o de “legítimo, individual o colectivo”, debe reputarse toda situación jurídica individualizada, caracterizada, por un lado, por singularizar la esfera jurídica de una persona respecto de las de la generalidad de los ciudadanos o administrados en sus relaciones con la Administración Pública, y dotada, por otro, de consistencia y lógica jurídico-administrativas propias, independientes de su conexión o derivación con verdaderos derechos subjetivos. 2.- Ese interés, que desde el punto de vista procedural administrativo es una situación reaccional, en pro de la defensa y efectiva reintegración de lo que doctrinalmente se ha llamado el propio círculo jurídico vital y en evitación de un potencial perjuicio ilegítimo temido, está conectado precisamente con este concepto de perjuicio, de modo que el interés se reputa que existe siempre que pueda presumirse que la declaración jurídica pretendida habría de colocar al accionante en condiciones legales y naturales de conseguir un determinado beneficio material o jurídico o como cuando la persistencia de la situación fáctica creada o que pudiera crear el acto administrativo ocasionaría un perjuicio como resultado inmediato de la resolución dictada. 3. Ese “interés legítimo”, que abarca todo interés que pueda resultar beneficiado con la estimación de la pretensión ejercitada (siempre que no se reduzca a un simple interés por la legalidad), puede prescindir, ya, de las notas de “personal y directo”, pues tanto la jurisprudencia del Tribunal Supremo como la del Tribunal Constitucional (en Sentencias, entre otras, de este último, 60/1982, de 11 octubre, 62/1983, de 11 julio, 160/1985, de 28 noviembre, 24/1987, 257/1988, 93/1990, 32 y 97/1991 y 195/1992, y Autos 139/1985, 520/1987 y 356/1989) han declarado, al diferenciar el interés directo y el



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE RECURSOS CONTRACTUALES**  
**(Plaza del Carmen)**

interés legítimo, que éste no sólo es superador y más amplio que aquél sino también que es, por sí, autosuficiente, en cuanto presupone que la resolución administrativa o jurisdiccional a dictar ha repercutido o puede repercutir, directa o indirectamente, pero de un modo efectivo y acreditado, es decir, no meramente hipotético, potencial y futuro, en la correspondiente esfera jurídica de quien se persona. En materia de legitimación ya en el ámbito de la contratación señala la citada sentencia que "Tratándose de contratos administrativos, el interés legítimo viene determinado en general por la participación en la licitación (ss. 7-3-2001 citada por la de 4-6-2001), 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, en cuanto responde a los intereses que específicamente estén en juego en cada caso, ha de efectuarse de forma casuística, lo que tiene una proyección concreta en los supuestos de procedimientos de concurrencia, en los cuales la condición de interesado no deriva de la genérica capacidad para participar en los mismos sino de la actitud de los posibles concursantes respecto del concreto procedimiento de que se trate, es decir, la condición de interesado no es equiparable a la genérica condición de contratista con capacidad para participar en el concurso sino que es preciso que se ejerza 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".

De acuerdo con esta doctrina, para que pueda apreciarse la existencia de legitimación para la impugnación de resoluciones administrativas en materia contractual, deben concurrir los siguientes requisitos: 1. Con carácter general, el interés legítimo viene determinado por la participación en la licitación. 2. No obstante, la condición de interesado no es equiparable a la genérica condición de contratista con capacidad para participar en el concurso, sino que es preciso que se ejerza tal condición, ya sea participando en el procedimiento o de cualquier otro modo." Como decímos, este Tribunal ha señalado en múltiples resoluciones, a propósito de la impugnación de la adjudicación por un licitador excluido (por todas Resoluciones nº 237/2011, de 13 de octubre, nº 22/2012, de 18 de enero, y nº 107/2012, de 11 de mayo de 2012), que el interés invocado ha de ser un interés cualificado por su ligazón al objeto de la impugnación, no siendo suficiente a los efectos de la legitimación del licitador excluido el interés simple y general de la eventual restauración de la legalidad supuestamente vulnerada y de la satisfacción moral o de otra índole que pueda reportarle al recurrente el que no resulten adjudicatarias algunas otras empresas licitadoras, toda vez que nuestro ordenamiento no reconoce la acción popular en materia de contratación pública.

La anterior doctrina ha sido confirmada por la Sentencia de la Audiencia Nacional de 3 de julio de 2019, recaída en el recurso contencioso administrativo nº 990/2016 que



## TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE RECURSOS CONTRACTUALES (Plaza del Carmen)

*respecto de la cuestión jurídica objeto del recurso, a saber la adecuación a derecho de la resolución del Tribunal Central de Recursos Contractuales que había negado legitimación activa al licitador excluido del procedimiento de adjudicación, dice: "Y de aquí deriva precisamente la falta de legitimación por ausencia de interés legítimo de la recurrente para impugnar los actos de adjudicación, en tanto como se ha dicho había quedado excluida previamente del procedimiento de contratación; aunque inicialmente lo ostentara al ser una de las licitadoras, pero no tras su exclusión."*

*En conclusión, resulta claro que la recurrente se encuentra excluida del procedimiento de contratación mediante una resolución del órgano de contratación que ha sido confirmada por nuestra Resolución 1073/2019. Por tanto, como licitadora excluida ha quedado apartada del procedimiento de contratación, carece de legitimación para recurrir en el presente procedimiento puesto que no acredita la existencia de un interés legítimo al no poder experimentar ningún beneficio concreto y tangible como consecuencia de la posible estimación del presente recurso."*

El mismo criterio ha sido seguido en las resoluciones del Tribunal Andaluz 199/2023 y 94/2024, con el argumento añadido de que *"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 y 360/2020, de 29 de octubre) 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, lo que no puede tener lugar en el presente supuesto. Y ello porque, estando pendiente la impugnación judicial de la Resolución desestimatoria del recurso contra la exclusión, como es el caso, la recurrente que ha sido excluida podría obtener una sentencia favorable a sus intereses que determinase, en última instancia, una eventual adjudicación del contrato a su favor, por lo que el acto ahora impugnado quedaría sin efecto. Además, la admisión de su legitimación para la interposición del presente recurso especial, basada en el hecho de no haber dejado firme su exclusión, que es el principal argumento que defiende la*



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE RECURSOS CONTRACTUALES  
(Plaza del Carmen)**

*recurrente, no va a determinarle ningún beneficio efectivo, como ya se ha señalado con anterioridad, pues una eventual estimación del recurso especial contra la adjudicación a favor de la oferta de la mercantil IDCQ HOSPITALES Y SANIDAD S.L.U. no le permitirá obtener la adjudicación del contrato -al hallarse excluida-, aunque no lo sea de manera firme en vía judicial.*

*Ha de tenerse en cuenta que la falta de legitimación de la entidad excluida del procedimiento de licitación mediante resolución administrativa firme, para impugnar la posterior admisión de la oferta presentada por la entidad que resultó adjudicataria, no constituye una merma de los principios de tutela judicial efectiva y pro actione como pretende hacer valer la recurrente, puesto que la eventual estimación del recurso contencioso administrativo contra su exclusión determinaría en todo caso la retroacción de actuaciones hasta el momento anterior a aquella y provocaría que el acuerdo de adjudicación que ahora se recurre quedara anulado.” (Resolución 94/2024)*

Finalmente la resolución 386/2023 del Tribunal Catalán afirma que *“en definitiva, la conjunción de la utilización ambas vías -administrativa y contencioso- administrativa por diferentes actos estrechamente vinculados, no ha permitido acreditar ante el Tribunal el mantenimiento en el momento de presentación del recurso especial de la persistencia debida en la acción de la empresa recurrente respecto a su exclusión, de forma que el efecto de intercalar las acciones presentadas y contencioso-administrativa ya no sólo el enjuiciamiento de su exclusión -pronunciamiento que se entiende determinante respecto a lo que ahora sí se quiere plantear en vía administrativa mediante este recurso especial-, sino también respecto a la adjudicación del contrato, en tanto que unos enjuiciamientos paralelos de estos recursos, que pivotan sobre dos prescripciones técnicas controvertidas -y de continuo cuestionamiento- contradictorios. En efecto, de lo contrario se podría incurrir en el peligro de obtener resoluciones contradictorias en caso de que este Tribunal entrara a enjuiciar el recurso presentado contra la adjudicación y la jurisdicción contencioso-administrativa desestimara el recurso contra su exclusión, lo que comportaría que, no estando legitimada, el Tribunal hubiera podido entrar en el fondo del asunto, porque que jurisdiccionales quienes revisan las resoluciones de este Tribunal (por todas, la reciente Resolución núm. 255/2023). En este sentido, la seguridad jurídica requiere que cualquier proceso declarativo deba concluir necesariamente con una resolución que abarque todas las cuestiones controvertidas actuales entre las partes respecto de una misma relación jurídica o un mismo objeto del proceso.”*

Volviendo a la presunción de legitimidad que aduce la UTE en tanto la ausencia de firmeza de la Resolución de este Tribunal de 9 de julio de 2025, impugnada en sede judicial, no consta a este Tribunal la existencia de pedimento de suspensión por parte de la empresa en vía judicial, de forma que la Resolución impugnada mantiene sus efectos en cuanto a la desestimación de forma que la única conclusión posible a la que





## TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE RECURSOS CONTRACTUALES (Plaza del Carmen)

nos podemos acoger es a la inadmisión del presente recurso por falta de legitimación de la UTE recurrente, por lo que, a la vista de lo anterior, este Tribunal **RESUELVE**:

1.- **Inadmitir** el recurso presentado por Dña. María José Coello García y D. Alfonso Budíño Carbonero el día 21 de agosto de 2025 en nombre y representación de las mercantiles PREZERO ESPAÑA, S.A. y AZ SERVICIOS URBANOS Y MEDIO AMBIENTE, S.L. (en adelante PREZERO y AZSUMA respectivamente), contra la resolución dictada por la Teniente de Alcalde Delegada del Área de Economía, Hacienda y Contratación de fecha 31 de julio de 2025, publicada en la Plataforma de Contratación del Estado en esa fecha y por la que se adjudica el contrato denominado "Limpieza Pública Vial y Recogida y Transporte de Residuos del Municipio de Granada" a la mercantil FCC Medio Ambiente, S.A.U. por falta de legitimación activa.

2.- Levantar la suspensión que pesa sobre el contrato operada por Resolución de este Tribunal de fecha 25 de agosto de 2025.

3.- No apreciar mala fe o temeridad en la presentación del recurso.

Esta resolución es directamente ejecutiva y contra la misma sólo cabe 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 al de la recepción de la notificación de esta resolución, conforme a lo dispuesto en el artículo 59 de la Ley de Contratos del Sector Público y en los artículos 10.1 k) y l) y 11.1.f) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

Granada a fecha de firma electrónica

**EL TITULAR DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATOS DE GRANADA,**  
**Fdo. Gustavo García-Villanova Zurita**  
**(Fdo. electrónicamente)**

