

**Recurso 26/2026**  
**Resolución 25/2026**  
**Sección Primera**

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

Sevilla, 16 enero de 2026

**VISTO** el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad mercantil ■ contra el anuncio y el proyecto dictados en el seno del procedimiento de adjudicación del contrato denominado «Obras de construcción del desdoblamiento de la A-491 entre los PP.KK. 10 y 16. Fase I» (expediente CONTR 2025 0000613565), promovido por la Delegación Territorial de Fomento, Articulación del Territorio y Vivienda en Cádiz de la Junta de Andalucía, este Tribunal, en sesión celebrada el día de la fecha, ha dictado la siguiente,

### **RESOLUCIÓN**

#### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.** Con fecha 19 de diciembre de 2025 se publicó en el perfil de contratante en la Plataforma de Contratación de la Junta de Andalucía y en el Diario Oficial de la Unión Europea el anuncio de licitación, por procedimiento abierto y tramitación ordinaria del contrato indicado en el encabezamiento con un valor estimado de 43.194.579,90 euros. En dicha fecha los pliegos fueron puestos a disposición de los interesados.

A la presente licitación le es de aplicación la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (en adelante LCSP), y demás disposiciones reglamentarias de aplicación en cuanto no se opongan a lo establecido en la citada norma legal.

**SEGUNDO.** El 15 de enero de 2026 tuvo entrada en el registro de este Tribunal escrito de recurso especial en materia de contratación contra el anuncio y el proyecto incluido en el expediente de las obras de construcción del desdoblamiento de la A-491 entre los PP.KK. 10 y 16. Fase I.

#### **FUNDAMENTOS DE DERECHO**

##### **PRIMERO. Competencia.**

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

## **SEGUNDO. Acto recurrible.**

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

## **TERCERO. Legitimación.**

La entidad recurrente Hortalizas Chipiona S.L. es titular de la propiedad afectada por la expropiación, concretamente la parcela del Polígono 6, Parcela 35, incluida en el Anejo nº 22 del Proyecto. Además, indica que la empresa cuenta con licencia municipal para demolición y obras en esa finca, y según la planimetría del proyecto, la futura carretera invade las naves construidas de su propiedad, siendo el motivo esencial del recurso que el proyecto incluido en el expediente de contratación ha sido objeto de aprobación previa en un contrato anterior, y sin embargo se vuelve a utilizar en el procedimiento actual como si fuera documentación técnica válida y aprobada, incorporando además nueva información que denuncia que no ha sido aprobada por el órgano competente, que además no ha sido fiscalizada por la Intervención de Fondos, y que generaría efectos materiales (determinación de parcelas, valoraciones y superficies de expropiación) sin seguir el procedimiento legal oportuno. Se denuncia que se ha incorporado un Anejo 22 de expropiaciones dentro de la documentación del proyecto, con valores económicos y determinación de parcelas sin proceso de aprobación ni fiscalización previa, pese a que el proyecto ya había sido objeto de aprobación en un contrato previo, y que ahora se "reutiliza" para justificar gastos y afecciones no autorizados.

En el escrito, el recurrente expone que el proyecto, concretamente en el Anejo nº 22, denominado "expropiaciones", relaciona las parcelas afectadas por una futura expropiación forzosa, estableciendo la descripción catastral, valoración económica y demás detalles de la expropiación, sin que hasta la fecha se haya iniciado el correspondiente expediente y sin posibilitar a los afectados presentar alegaciones. Explica que esto deja a los interesados en una situación de indefensión jurídica. Se incluye además una ficha detallando la localización y características de las parcelas afectadas, entre las que figura la propiedad de la entidad recurrente. La legitimación se fundamenta exclusivamente en que la empresa es propietaria de una parcela incluida en el Anejo nº 22 "Expropiaciones" del Proyecto, donde aparece como afectada por una posible expropiación.

Además, indica que la inclusión de estos gastos, sin existir un preacuerdo con los propietarios ni la disponibilidad efectiva de los terrenos exigida en el artículo 236.1 de la LCSP, podría afectar a la correcta ejecución del contrato, máxime cuando, según se expresa, en el Programa de Trabajo (Anejo 23), no se contempla la necesidad de formalizar previamente la ocupación de los terrenos. Se subraya también el riesgo de que los licitadores presenten sus ofertas sin tener conocimiento de que una parte esencial del proyecto depende de la tramitación futura de la expropiación y de la posible impugnación de la misma, generando perjuicios tanto a terceros como a la propia Administración.

Sin embargo, esa condición de propietario afectado por una eventual expropiación no es una relación jurídica directamente relacionada con el procedimiento de licitación, puesto que la LCSP reconoce legitimación para recurrir únicamente a quienes ostentan un interés legítimo y directo respecto del procedimiento de contratación (art. 48), y no respecto de futuros procedimientos expropiatorios. Tienen naturaleza distinta, tramitación propia y órganos competentes diferentes, de tal modo que no ostenta un interés directamente afectado por las cláusulas de la licitación, dado que el afectado por expropiación lo está respecto del expediente expropiatorio, no respecto del pliego, adjudicación, ni tramitación de un contrato de obras. Es decir,



no existe relación entre la posición del propietario y la capacidad de competir o resultar adjudicatario. El recurso especial protege a operadores económicos, no a titulares de fincas afectadas por una infraestructura. En el escrito, la única base alegada para la legitimación es ser titular de la parcela del Polígono 6, Parcela 35, incluida en el Anejo 22 de Expropiaciones. Es decir, el recurso no afirma ninguna relación con la licitación en su calidad de operador económico, sino únicamente como propietario afectado por una hipotética expropiación futura. Esto implica que la empresa no participa, no pretende participar, ni puede resultar adjudicataria, ni tiene interés en los pliegos, en los criterios de solvencia, criterios de adjudicación o condiciones del contrato, sino únicamente en el efecto indirecto que el proyecto produce en su finca.

La recurrente afirma en varias ocasiones que el gasto de expropiaciones no ha sido fiscalizado por la Intervención de Fondos, ni aprobado por el órgano competente, señalando que en el momento de aprobar el Proyecto, con un Presupuesto Base de Licitación (PBL), no se fiscaliza «*el total de los gastos que incluye el Proyecto*». Sin embargo, la propia normativa sobre contratos del sector público permite que en la fase de aprobación del expediente se incluyan valoraciones aproximadas para estimar la inversión global y, posteriormente, los importes precisos sean objeto de fiscalización en el expediente de expropiación específico. No se trata de una irregularidad fiscalizadora además si el gasto aún no está ejecutado.

El artículo 236.2 de la LCSP señala respecto del replanteo del proyecto que:

*“En la tramitación de los expedientes de contratación referentes a obras de infraestructuras hidráulicas, de transporte y de carreteras, se dispensará del requisito previo de disponibilidad de los terrenos, si bien no se podrá iniciar la ejecución de las obras en tanto no se haya formalizado la ocupación en virtud de la vigente Ley de Expropiación Forzosa”.*

Es decir, la inclusión de la relación de parcelas y su valoración en el Anejo de Expropiaciones no le deja en indefensión al propietario porque el procedimiento de expropiación no se ha iniciado. La mera inclusión en el proyecto no equivale a una tramitación formal. No es coherente afirmar una supuesta indefensión real y admitir que todavía no ha comenzado el trámite administrativo donde se garantizan los derechos de los titulares afectados. No es este el tipo de afectación el que debe circunscribirse el “interés legítimo” del art. 48 LCSP.

El recurso especial en materia de contratación es de carácter potestativo, tal y como establece la LCSP, quedando restringido a determinados actos del procedimiento de adjudicación que puedan perjudicar los derechos e intereses de quienes desean participar en la licitación y resultar adjudicatarios. Solo las personas físicas o jurídicas cuyos derechos o intereses legítimos, individuales o colectivos, puedan verse perjudicados de manera efectiva por el acto recurrido tienen reconocida legítima para interponer el recurso. Así, la simple inclusión de una parcela en una relación de bienes a expropiar dentro de la documentación contractual no es suficiente para fundamentar la legitimación si no existe una afectación directa, real y actual. Debe existir un vínculo de perjuicio cierto entre el acto de contratación impugnado y el derecho que se dice afectado, lo cual no concurre ordinariamente en la fase inicial de licitación o adjudicación para el expropiado. El beneficio perseguido por el recurrente debe ser algo más que eventual o hipotético, ya que la legitimación no alcanza a quien solo ostenta una expectativa.

El expropiado adquiere la condición de interesado y por tanto, legitimación, en el expediente expropiatorio a partir de su iniciación formal, en el que se reconozca la necesidad de ocupación que le afecta de manera cierta, concreta e individualizada. Será en ese trámite de ese procedimiento donde podrá formular sus alegaciones, acceder al expediente, intervenir en la determinación del justiprecio y, en su caso, recurrir las resoluciones que incidan directamente en sus derechos (por ejemplo, acuerdo de necesidad de ocupación, valoración, ocupación



material del bien, etc.). Antes de este momento, salvo en supuestos en que la normativa prevea expresamente legitimación para los comparecientes en la información pública previa (art. 22.1 de la Ley de 16 de diciembre de 1954 sobre expropiación forzosa, LEF), la falta de vínculo jurídico concreto se traduce en la denegación de la legitimación para intervenir como interesado en la fase estricta de contratación, a la vista del artículo 236 de la LCSP.

La relación entre el expediente de contratación y el procedimiento expropiatorio, y en particular la incidencia o no de los datos (relación de bienes, titulares, superficie o valoración) incluidos en el primero sobre el posterior expediente de expropiación, viene regida por normas básicas en materia de contratación pública y expropiación forzosa. La normativa de contratación (LCSP, y la sectorial aplicable, como la de carreteras o costas) exige normalmente que los proyectos sometidos a contratación incluyan un anejo de expropiaciones, con una relación concreta e individualizada de bienes y derechos que se prevé expropiar, junto a una valoración económica estimada, plano parcelario y otros datos, como fórmula de previsión económica y de incidencia administrativa interna. Sin embargo, estos datos tienen valor únicamente estimativo y presupuestario, y no generan efectos jurídicos definitivos para los titulares de bienes afectados, ni vetan la posterior depuración y contradicción en el expediente expropiatorio.

La auténtica regulación sustantiva del procedimiento expropiatorio corresponde a la LEF y a la legislación sectorial que la adapte, dado que es el inicio de ese expediente el que exige la formulación y exposición pública de una concreta identificación individualizada de bienes y titulares, seguida de la notificación personal, período de alegaciones y capacidad plena para discutir la titularidad y valoración, así como, todos los derechos y garantías previstos para los afectados durante la instrucción del expediente y la determinación de justiprecio. Es en esa fase, ya expropiatoria, y no en la contratación pública previa, donde se depura la verdad material respecto de los bienes y derechos a expropiar y su valoración.

Así, las valoraciones, superficies, listados de parcelas y demás datos incorporados en expedientes de contratación no vinculan ni condicionan a la administración expropiante ni a los afectados en el expediente de expropiación, pudiendo ser rectificadas, modificadas o ampliadas en el procedimiento expropiatorio, de acuerdo con las alegaciones, pruebas y contravaloraciones que se formulen por las partes. Se protege así el derecho fundamental de defensa y de audiencia previa a la eventual privación patrimonial, cumpliendo además la función específica de las hojas de aprecio, la intervención del jurado de expropiación y la posibilidad de recurso jurisdiccional. En consecuencia, los datos de valoración, relación de bienes y sus titulares incluidos en el expediente de contratación pública solo tienen valor preliminar y presupuestario, careciendo de virtualidad vinculante, ejecutiva o sustantiva en relación al expediente expropiatorio posterior.

Por tanto, la inclusión de determinados parámetros, referencias o valoraciones en la fase de planificación, contratación y presupuesto administrativo no prejuzga ni condiciona el resultado ni los derechos en el procedimiento expropiatorio, que queda protegido por su propia normativa, garantías y recursos legislativos.

La parte pues, carece de legitimación activa, dado que su única vinculación con el expediente es su condición de propietaria de un bien que podría verse afectado por una expropiación futura, constituye un interés urbanístico, patrimonial o expropiatorio, completamente ajeno al objeto de la licitación y al ámbito del recurso especial en materia de contratación previsto en los arts. 44 y 48 LCSP. El recurrente no ostenta la condición de operador económico, no participa ni puede participar en el procedimiento de contratación, y no resulta afectado por las decisiones del órgano de contratación, por lo que no concurre interés legítimo según exige la LCSP para accionar este tipo de recursos.



Al respecto, el recurso especial en materia de contratación tiene por objeto actos impugnables tasados (art. 44.2 LCSP) y exige legitimación con interés legítimo real, no abstracto (art. 48 LCSP). El diseño legal excluye la acción popular y cierra el paso a interpretaciones expansivas del ámbito subjetivo u objetivo.

La LCSP (art. 56.3) limita la condición de interesado, solo son interesados los licitadores, candidatos o quienes acrediten un derecho o interés legítimo directamente afectado por el acto recurrido.

El recurrente no es órgano de contratación ni parte en el procedimiento, ni tiene facultades decisorias sobre la adjudicación. El interés económico no basta cuando es indirecto, no confiere legitimación en el recurso especial, que es un procedimiento de control objetivo de legalidad.

La doctrina de este Tribunal ha reiterado que la legitimación activa exige un interés jurídico cierto en el acto recurrido, no un interés económico mediato derivado de relaciones externas al expediente. Así, en resoluciones como la 427/2015, 85/2017 y 172/2020, este Tribunal ha declarado que:

*«La anulación del acto impugnado debe producir un efecto inmediato y acreditado en la esfera jurídica del recurrente, no meramente hipotético ni indirecto».*<sup>1</sup>

La legitimación “amplia” del art. 48 exige siempre una “posición de ventaja” conectada con el contrato, no un mero interés económico indirecto o difuso. La LCSP no ampara intereses genéricos ajenos a la obtención del contrato. La mera condición de parte en un convenio no convierte a su firmante en interesado legitimado para el recurso especial frente a una licitación ajena, pues no lo sitúa como licitador ni como candidato ni le otorga una utilidad jurídica directa en la adjudicación (arts. 44 y 48 LCSP). El expropiado sin embargo, sí obtiene legitimación plena en el expediente expropiatorio una vez iniciado formalmente éste, con la concreta declaración de necesidad de ocupación y la individualización de los bienes y sus titulares. Sin embargo, para el acceso al recurso especial en la fase de contratación anterior a la expropiación, la doctrina exige la existencia de un perjuicio o alteración específica de su esfera jurídica ligada al contenido del contrato, que vaya más allá de la mera inclusión de su finca entre las previsibles a expropiar. Solo si el acto contractual determina ya una privación, daño real o eliminación de derechos en el patrimonio del expropiado, podrá reconocerse legitimación, lo que no ocurre en este caso, sino con el expediente expropiatorio concreto.

De este modo, su posición es la de tercero ajeno, cuyas opiniones o preferencias sobre la adjudicación no generan legitimación activa. La sistemática del art. 44 LCSP, respecto de actos tasados del procedimiento de adjudicación es cerrada, de tal modo que el recurso especial sustituye recursos ordinarios y se orienta a tutelar posiciones de licitadores, no siendo la vía idónea para dirimir controversias convencionales ajenas al procedimiento de contratación.

En este sentido, el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, entre otras, se expresa en similares términos en la Resolución 1230/2025, de 11 de septiembre, señalando que estos intereses pertenecen propiamente a otros procedimientos y no otorgan legitimación para la interposición de este recurso especial. Así, ha declarado que la legitimación no puede reconocerse a quienes se fundan en una mera expectativa económica, de afección patrimonial, urbanística o de potencial expropiación, salvo que consigan acreditar una incidencia efectiva y específica de la actuación contractual impugnada sobre sus derechos, más allá de la esperada para cualquier titular de un bien afectado por el desarrollo de la obra pública. Esto se traduce, en la práctica, en la inadmisión sistemática de recursos especiales interpuestos por terceros cuya relación con el

---

<sup>1</sup> (Memoria TARCJA 2024, apartado XI.1.2).



contrato se circunscribe a ser titulares de bienes que podrían verse expropiados o afectados por la ejecución, pero sin que el acto impugnado les cause un perjuicio propio, real y determinado.

Por todo ello, procede la inadmisión del recurso especial por falta de legitimación activa (art. 48 LCSP), al no ostentar el recurrente interés legítimo en la adjudicación.

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

#### **ACUERDA**

**PRIMERO.** Inadmitir el recurso especial en materia de contratación interpuesto por ■ contra el anuncio y el proyecto dictados en el seno del procedimiento de adjudicación del contrato denominado «Obras de construcción del desdoblamiento de la A-491 entre los PP.KK. 10 y 16. Fase I» (expediente CONTR 2025 0000613565), promovido por la Delegación Territorial de Fomento, Articulación del Territorio y Vivienda en Cádiz de la Junta de Andalucía.

**SEGUNDO.** Declarar que no se aprecia temeridad o mala fe en la interposición del recurso, por lo que no procede la imposición de multa en los términos previstos en el artículo 58.2 de la LCSP.

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

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

