

**Recurso 647/2025**  
**Resolución 713/2025**  
**Sección Segunda**

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

Sevilla, 25 de noviembre de 2025.

**VISTO** el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad ■ contra el anuncio de licitación, los pliegos y demás documentación contractual que rigen el procedimiento de licitación del «Contrato de Servicio para los estudios de consultoría para la licitación de la concesión del servicio de gestión de los residuos municipales en el ámbito de la Mancomunidad de Los Alcores» (Expediente 85/2025) convocado por la referida Mancomunidad, este Tribunal, en sesión celebrada el día de la fecha, ha dictado la siguiente

### **RESOLUCIÓN**

#### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.** El 27 de octubre de 2025, se publicó en el Diario Oficial de la Unión Europea y en el perfil de contratante en la Plataforma de Contratación del Sector Público el anuncio de licitación, por procedimiento abierto y tramitación ordinaria, del contrato de servicios indicado en el encabezamiento de esta resolución.

Al día siguiente, 28 de octubre, se publicó rectificación del anuncio de licitación, poniéndose los pliegos de esta contratación a disposición de los interesados a través del citado perfil en esa misma fecha.

El valor estimado del contrato asciende a 492.576,7 EUR.

A la presente licitación le es de aplicación la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (en adelante LCSP). Igualmente, se rige por el Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público (en adelante Real Decreto 817/2009) y por el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (en adelante RGLCAP), aprobado por el Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, en cuanto no se opongan a lo establecido en la citada LCSP.

**SEGUNDO.** El 18 de noviembre de 2025, tuvo entrada en el registro electrónico de la actual Consejería de Sanidad, Presidencia y Emergencias, dirigido a este Tribunal, a través del formulario general de presentación, escrito de recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad ■ (la recurrente, en adelante) contra los pliegos que rigen el contrato indicado en el encabezamiento.

Mediante oficio de la Secretaría del Tribunal de 18 de noviembre de 2025, que tuvo que ser reiterado el día 21 de noviembre, se dio traslado al órgano de contratación del escrito de recurso y se le requirió la documentación necesaria para su tramitación y resolución, que se ha recibido en esta sede administrativa con posterioridad.

El 21 de noviembre de 2025 mediante Resolución MC 161/2025 este Tribunal acordó, a instancia de la entidad recurrente, la medida cautelar de suspensión del procedimiento de adjudicación, con suspensión del plazo de presentación de ofertas, requiriendo del órgano de contratación en el mismo día la remisión del listado de licitadores hasta la fecha de la adopción a efectos de poder efectuar el subsiguiente trámite de alegaciones.

No ha sido necesario conferir trámite de alegaciones al comunicar el órgano de contratación que no había licitadores que hubieren presentado oferta a la fecha de adopción de la medida cautelar.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

### **PRIMERO. Competencia.**

Este Tribunal resulta competente para resolver en virtud de lo establecido en el artículo 46.1 de la LCSP y en el artículo 10.3 del Decreto 332/2011, de 2 de noviembre, por el que se crea el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía, en su redacción dada por el Decreto 120/2014, de 1 de agosto; toda vez que la Mancomunidad no ha manifestado que disponga de órgano propio para la resolución del recurso, por sí o a través de la Diputación provincial, habiendo remitido a este Tribunal toda la documentación necesaria para su resolución.

### **SEGUNDO. Análisis de la legitimación *ad causam* para la interposición del recurso especial.**

Con carácter previo al estudio de los restantes motivos de admisión, procede abordar la legitimación de la entidad recurrente para la interposición del recurso que no ostenta la condición de licitadora, pero que en su recurso expone los siguientes argumentos para defender que ostenta legitimación.

Manifiesta que actualmente ostenta la condición de concesionaria del servicio de gestión de los residuos sólidos urbanos municipales (RSU) en el ámbito territorial de la Mancomunidad de los Alcores, que ha convocado esta licitación. Asimismo, indica que es la titular del Centro Integral de Tratamiento de RSU ubicado en Montemarta-Cónica, lo que incluye la propiedad de los terrenos, de las instalaciones y de los elementos intangibles inherentes al desarrollo de esta actividad (autorizaciones ambientales, licencias municipales, etc.). De ahí que exponga que, siendo el objeto de la presente contratación los servicios de consultoría para la preparación de documentación previa y de la licitación de la concesión del servicio de gestión de RSU en el ámbito de la Mancomunidad de los Alcores, puede resultar afectada en sus derechos e intereses legítimos.

La recurrente basa su legitimación en la titularidad de los terrenos e instalaciones donde se desarrolla la gestión del servicio cuyo análisis/estudio constituye uno de los contenidos principales de la contratación proyectada y sostiene que ostenta derechos e intereses legítimos que se ven directamente afectados por el objeto de la licitación, sin que se la haya tenido en cuenta, ni conferido participación alguna, en la elaboración de los pliegos y de la memoria técnica que ha dado soporte, en concreto, al pliego de prescripciones técnicas (PPT, en adelante).

Por su parte, el órgano de contratación, en el informe que ha de emitir en cumplimiento del artículo 56.2 de la LCSP, cuestiona la legitimación de la recurrente para interponer el presente recurso, a la vista de la pretendida conexión entre la circunstancia de ser la actual entidad de gestión del servicio, y la licitación cuyo objeto no es la concesión propiamente dicha del servicio, sino la consultoría preparatoria para dicha licitación, poniendo de manifiesto que el recurso discute aspectos de fondo (como los propios criterios de adjudicación) de la licitación



para seleccionar a la empresa que asesore a la Mancomunidad en la preparación de la licitación de la concesión, en los que no podría sustentarse el reconocimiento de la legitimación a la recurrente.

Asimismo, señala que la entidad actualmente gestora del servicio podría no ser una empresa del sector de la consultoría ambiental o de residuos, y, por tanto, no podría concurrir a la licitación atendiendo a su propio objeto social. En otros apartados del informe del recurso, pone de manifiesto, al hilo de otras cuestiones de fondo suscitadas, la posible colisión de intereses entre la actual concesionaria, por razón de la circunstancia – que califica de anómala- de que la recurrente ostente la titularidad de parte de las instalaciones. Dicha realidad fáctica, a juicio del órgano, resulta contradictoria con el régimen de la concesión administrativa, insistiendo en que lo que pretende es evitar cualquier interferencia de la entidad concesionaria en la selección de la empresa consultora que la asesore en el rediseño de la nueva concesión.

Obra, además, en el expediente remitido una documentación complementaria que contiene unas notas sobre el recurso especial elaborada por los servicios jurídicos de la Mancomunidad según indica el órgano de contratación en el oficio de remisión, en la que, aparte de otras cuestiones, se incide en la falta de legitimación activa de la recurrente para la interposición del recurso, sobre la base de los siguientes argumentos:

1) La entidad recurrente alega, pero no describe ni concreta, qué perjuicios o afectación a sus derechos o intereses legítimos se derivan para ella de un contrato administrativo que no tiene por objeto el servicio de gestión de los residuos municipales en el ámbito de la Mancomunidad de Los Alcores, sino el servicio de consultoría para los estudios necesarios para la licitación de la concesión de ese servicio de gestión, que son cosas muy distintas.

2) No existe una acción pública en materia contractual reconocida en nuestro derecho, en la medida que no existe una legitimación abierta a cualquier persona o entidad en defensa de intereses generales o de la legalidad en general, si no ostenta un interés legítimo y directo en la adjudicación del contrato de que se trate, si no tiene o ha podido tener interés en obtener un determinado contrato y que se haya visto o pueda verse perjudicada por una presunta infracción en materia de contratación. La jurisprudencia contenciosa ha reconocido que la acción pública, sólo es posible en los campos en los que legalmente se abre de forma expresa esta posibilidad. Invoca, al efecto, la Resolución 87/2013 de 09 de julio de 2013 de este Tribunal, así como la Resolución 84/2013.

3) La recurrente ni participa en la licitación ni tampoco lo pretende ya que ni siquiera, en el hipotético caso de que así lo hiciera, podría participar, puesto que su objeto social no es la prestación de servicios de consultoría. Respecto a la aptitud para contratar respecto del objeto social, menciona la Resolución 084/2012 del Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid, y la Resolución 25/2012 del Tribunal Administrativo de Contratación Pública de Castilla y León.

En ese sentido, pone de manifiesto que la condición de propietaria de los terrenos e instalaciones donde actualmente se desarrolla la gestión del servicio cuyo análisis/estudio constituye uno de los contenidos principales del contrato de servicio de consultoría objeto de la licitación, no irroga a la recurrente perjuicio alguno derivado de los pliegos que impugna que ni siquiera concreta en su recurso, en el que se limita a alegar genéricamente que se considera afectada en sus derechos e intereses legítimos, pero sin describir de forma específica en qué consiste esa afectación.

Aparte de la cuestión relativa a la ausencia de interés legítimo para el reconocimiento de la legitimación, se expone que, en cualquier caso, la condición de titular de los terrenos no justificaría la negativa de la recurrente de facilitar el acceso a aquellos o a sus instalaciones, o permitir la consulta y puesta a disposición de su documentación e información ambiental, por exigencias del principio de buena fe en el ejercicio de los derechos



reconocido en el artículo 7 del Código Civil. Menciona, en apoyo de su tesis, diversos pronunciamientos emanados de los Tribunales Superiores de Justicia que inciden en la relevancia del principio de buena fe en las relaciones entre la administración y las empresas concesionarias de servicios públicos. En particular, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia (en adelante, TSJ) de la Comunidad Valenciana, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 24 de octubre de 2023, o la Sentencia del TSJ de Comunidad Valenciana, sala Contencioso Administrativo nº 638/2023 del 24 de octubre de 2023, que destaca que la actuación de las partes debe garantizar el principio de transparencia y respetar la buena fe contractual y la confianza legítima, que si bien va referida a un caso concreto de concesión de servicio público, subraya la aplicabilidad general de estos principios en las relaciones contractuales entre la Administración y los concesionarios.

Finalmente, hace un relato pormenorizado de las vicisitudes procesales de las relaciones entre la Mancomunidad y la recurrente, actual concesionaria del servicio público y que viene desarrollando en la actualidad esta concesión administrativa cuyo plazo expiró el 30 de marzo de 2016, debido a que en la Junta General de la Mancomunidad de 28 de marzo de 2016, se decidió, entre otras cosas, la prórroga de dicha concesión, con carácter excepcional, por razones de salubridad pública y por el tiempo estrictamente indispensable hasta que se completen los trámites de preparación, licitación y adjudicación de una nueva concesión, acordándose, también incoar el procedimiento de declaración de caducidad de la concesión e iniciar los actos preparatorios para licitar nuevamente la concesión. Expone las impugnaciones judiciales contra los diversos acuerdos adoptados por la Mancomunidad para demostrar la conducta obstruccionista y contraria a la buena fe de la recurrente y la amenaza, que entraña con la interposición del presente recurso especial, en orden a impedir toda actuación de análisis y estudio de los terrenos e instalaciones donde se viene desarrollando una concesión que se remonta al año 1965, así como de toda su documentación ambiental.

Pues bien, dejando al margen otro tipo de cuestiones de diversa índole que han sido puestas de manifiesto, muchas de ellas quedan extramuros del ámbito de cognición del recurso especial (como las relativas a la impugnación judicial de los acuerdos adoptados por la Junta de Gobierno Local y demás vicisitudes procesales relatadas en la nota complementaria) vamos a centrarnos si en el caso que nos ocupa es posible o no apreciar la concurrencia de interés legítimo en la recurrente que le habilite para el reconocimiento de la legitimación activa para la interposición del recurso especial.

Al respecto, el artículo 48 de la LCSP establece 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. Estarán también legitimadas para interponer este recurso (...)”*.

Es conocido el criterio de este Tribunal, expresado, entre otras, en las Resoluciones 71/2021, de 4 de marzo, 575/2021, de 23 de diciembre y 205/2022, de 25 de marzo, o la Resolución 407/2023, de 1 de septiembre, en los supuestos de falta de acreditación por los recurrentes del interés legítimo en la interposición de recursos especiales contra los pliegos, conforme al cual se ha hecho preciso analizar los motivos de fondo esgrimidos en los recursos para reconocer o denegar la legitimación a los diversos recurrentes; y ello, sobre la base de que las alegaciones efectuadas en aquellos pusieran de manifiesto de un modo claro e inequívoco que las cláusulas impugnadas impedían o dificultaban a los recurrentes el acceso a la licitación en condiciones de igualdad con el resto de potenciales licitadores.

Al respecto, es preciso partir de la doctrina de este Tribunal que ha tratado la cuestión relativa a la legitimación para la interposición del recurso especial en supuestos similares al presente en numerosas ocasiones (v.g. Resoluciones 71/2021, de 4 de marzo y 575/2021, de 23 de diciembre, o en la Resolución 205/2022, de 25 de marzo) en las que se señalaba lo siguiente:



*«Sobre la legitimación para la interposición del recurso especial existe una amplia y consolidada doctrina en este Tribunal basada, a su vez, en la del Tribunal Supremo sobre la exigencia de un interés legítimo. Así, en numerosas resoluciones (entre otras muchas, las 82/2017, de 28 de abril, 331/2018, de 27 de noviembre, 337/2018, de 30 de noviembre, 342/2018, de 11 de diciembre, 226/2019, de 9 de julio, 17/2020, de 28 de enero y 172/2020, de 1 de junio) hemos analizado el concepto de interés legítimo y por ende, la legitimación activa para la interposición del recurso. En ellas se señala, 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.*

*En su aplicación a supuestos concretos de impugnación de los pliegos de licitaciones públicas, la doctrina del interés legítimo ha sido analizada especialmente por este Tribunal. Así, en nuestra Resolución 314/2020, de 17 de septiembre, indicábamos:*

*“Sobre esta base jurisprudencial, lo que procede determinar es si la recurrente con motivo del recurso interpuesto puede obtener un beneficio o evitar un perjuicio, resultando evidente que la evitación del perjuicio o la obtención del beneficio no puede perseguir otra finalidad, en el caso del recurso especial, que la de permitir la participación en la licitación en condiciones de igualdad con el resto de licitadores -en el caso de recurso contra los pliegos- o la de eliminar el obstáculo que impida continuar en el proceso selectivo y/o alcanzar la adjudicación del contrato; sin perder de vista que en cualquiera de dichos casos el interés que legitima para acudir a esta vía especial de impugnación es, en última instancia, el interés en conseguir la adjudicación del contrato”.*

El supuesto que nos ocupa merece un análisis detallado de la legitimación a fin de poder vislumbrar si, atendiendo a los motivos de impugnación esgrimidos y demás aspectos que han de tenerse en cuenta, y que se analizarán a continuación, es posible reconocer la existencia de un interés legítimo en la recurrente que le habilite para la interposición del presente recurso en los términos en que aparece planteado, lo que exige, abordar los motivos de impugnación esgrimidos, a la vista del objeto de la presente contratación, así como en este caso, las alegaciones que sustenta en la condición de titular de parte de las instalaciones o terrenos donde se va a llevar a cabo la gestión del servicio.

Primero. - Concordancia entre el objeto del contrato y el objeto social de la entidad.

El apartado I “Elementos del contrato 1) 1.1 Objeto y delimitación del contrato” del pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP) obrante en el expediente remitido (documento 3) dispone que el objeto de la contratación proyectada es el siguiente:

**“1.1. Es objeto del presente pliego la contratación del servicio arriba indicado, conforme al pliego de prescripciones técnicas, Memoria Técnica, Informe ejecutivo de presidencia y borrador estudio viabilidad técnica y económica-financiera que figura como Anexo V.**

*Forman parte del presente pliego los siguientes Anexos:*

*I.- Cuadro de características del contrato*

*II.- Documentación a presentar*

*III.- Criterios de adjudicación*

*IV.- Mesa de Contratación*



*V.- Pliego de prescripciones técnicas, Memoria Técnica, Informe ejecutivo de presidencia y borrador estudio viabilidad técnica y económica-financiera*

*La Memoria justificativa publicada en el perfil de contratante no resulta de aplicación en cuanto contradiga al presente pliego o al de prescripciones técnicas. (...)*

*La clasificación del servicio a contratar (CPV) es la que se refleja en el Anexo I (“Cuadro de características del contrato”).*

En el encabezamiento se indica que el objeto de la contratación es el servicio para los estudios de consultoría para la licitación de la concesión del servicio de gestión de los residuos municipales en el ámbito de la Mancomunidad de Los Alcores.

Por su parte el pliego de prescripciones técnicas (en adelante, PPT) incluido en el EA remitido (documento 2) prevé, respecto del objeto del pliego y ámbito de actuación, lo siguiente:

*“Es objeto de este Pliego de Prescripciones Técnicas Particulares establecer las condiciones particulares para la contratación de los servicios de consultoría e ingeniería para la redacción de los estudios, informes y proyectos necesarios que han de servir de base para la posterior licitación de la concesión del servicio de tratamiento de residuos municipales en el ámbito de la Mancomunidad, así como el asesoramiento durante este proceso.*

*Se desarrollan los aspectos más importantes que configuran la gestión de estos servicios de Consultoría mediante un procedimiento de contratación de servicio público, exponiendo las características, alcance y definición con el máximo*

*detalle de las necesidades que demanda la Mancomunidad de servicios de consultoría e ingeniería en los ámbitos técnico, ambiental y jurídico, para disponer de toda la documentación necesaria en forma de estudios, anteproyectos, alternativas, etc., para que finalmente el ente supramunicipal esté en condiciones, una vez finalizado los trabajos de Consultoría, de licitar la concesión de servicios antes mencionada.*

*Estos servicios se engloban dentro de las actividades de protección del medioambiente y forman una parte fundamental del bienestar de la ciudadanía, siendo susceptibles de contratación en base a las obligaciones establecidas.*

*Los licitadores desarrollarán sus propuestas técnicas conforme a las especificaciones comprendidas tanto en el presente Pliego de Prescripciones Técnicas como en el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares, así como en el resto de los documentos del expediente de licitación.*

*A tal efecto, los licitadores propondrán los sistemas y medios más eficaces para cada uno de los trabajos descritos en el presente pliego, debiendo recoger motivadamente en su oferta, al menos, los siguientes aspectos:*

*Metodologías y sistemas para emplear en cada uno de los trabajos.*

*Equipos para emplear y composición de estos, debidamente justificados.*

*Plazos de los distintos trabajos.*

*Alcance detallado de todos los trabajos licitados.*

*Organización operacional del alcance contemplado en el presente Pliego”.*

Se advierte a priori, como señala el informe del órgano al recurso, y más concretamente, la nota complementaria remitida junto con el expediente administrativo (EA) la falta de concordancia entre el objeto del contrato proyectado y el objeto social de la entidad, pese a la ausencia de acreditación por la recurrente de dicho extremo mediante la debida aportación de los correspondientes estatutos.

Tanto el informe del órgano al recurso como la nota complementaria a la que anteriormente nos hemos referido, cuestionan la concurrencia de interés legítimo y aprecian la imposibilidad de concurrir a la licitación de la recurrente por la falta de correspondencia entre el objeto contractual proyectado y el objeto social de la recurrente.



En ese sentido, según la información extraída del siguiente enlace [Politica-Aborgase-v-1.4.pdf](#) este Tribunal ha podido constatar que la recurrente efectivamente dedica su actividad al tratamiento de residuos sólidos urbanos mediante la recuperación de materiales reciclables, recuperación de envases, producción de abono orgánico y vertido controlado con desgasificación para producción de energía eléctrica, no encontrándose contemplado en dicha actividad la relativa a la consultoría para la redacción de los informes y estudios necesarios para la licitación de la gestión de residuos urbanos.

Segundo. - Ausencia de acreditación de interés legítimo conforme al artículo 48 de la LCSP.

La recurrente invoca únicamente la condición de titularidad de los terrenos. Así, alega que los estudios y análisis que se pretenden realizar en el marco del contrato licitado afectan e inciden de forma directa en el centro integral de tratamiento de RSU de Montemarta-Cónica, que no es propiedad de la Mancomunidad de los Alcores sino de su titularidad, y por tanto, que el contenido de los pliegos que impugna adolece de un claro vicio de invalidez, dado que no se ajusta a la realidad fáctica existente, que es, en definitiva, la condición de titular exclusivo de los terrenos donde se asienta aquel, sus instalaciones y los elementos intangibles de la actividad, lo que, a su juicio, debe requerir –en todo caso– de su aquiescencia.

Como anticipábamos antes, el reconocimiento de la legitimación, en casos como el que nos ocupa, depende de la pretensión explicitada en el recurso. Así las cosas, una lectura atenta de los motivos de impugnación esgrimidos en el presente recurso nos permite concluir que la pretensión verdaderamente subyacente se dirige contra la anulación de los pliegos, en última instancia, por no haber tenido en cuenta o haber ignorado, como se reitera en el escrito, la realidad fáctica existente respecto de la titularidad de los terrenos, instalaciones e infraestructuras del centro de tratamiento Montemarta-Cónica en el que se desarrolla la gestión de los servicios. Esto es, reclama a todas luces, su participación o intervención en un procedimiento de licitación para el que no acredita ni siquiera la posibilidad de concurrir, ni tampoco lo pretende.

De manera sucinta los motivos de impugnación son los siguientes:

- a) Posible incompetencia material y manifiesta del órgano de contratación como causa de nulidad de pleno derecho o, subsidiariamente, de anulabilidad, por entender que la competencia para “contratar personal, obras y servicios necesarios” corresponde a la Junta General de la Mancomunidad, y, por tanto, no sería competente el presidente para llevar a cabo la licitación ni tampoco consta que la Junta haya adoptado algún acuerdo al respecto.
- b) Infracción del artículo 138 de la LCSP, al denunciar la falta de puesta a disposición de los posibles licitadores interesados (junto con los pliegos) de determinados documentos imprescindibles para que estos puedan participar en el procedimiento de licitación con el debido conocimiento de causa.
- c) Imposibilidad de atender al objeto del contrato sin tener en cuenta la realidad fáctica de las instalaciones del Centro Integral de Tratamiento de RSU Montemarta-Cónica. Alega que tanto la introducción de la memoria técnica -que detalla las labores a ejecutar por la empresa consultora que resulte adjudicataria- como el contenido del PPT, al referirse al alcance de superficies y que impone además, una auditoria técnica del estado de las instalaciones actuales, no han tenido en cuenta un hecho notorio en la presente licitación, que no puede ser ignorado, ni por la Mancomunidad (como entidad contratante) ni por los eventuales licitadores que puedan concurrir al procedimiento de contratación, cual es la condición de titular de los terrenos y explotaciones sobre los que se va a llevar a cabo el estudio e informes para la ulterior licitación de la gestión del servicio.



d) Imposibilidad de realización de la “auditoría ambiental del estado documental” en los términos que contempla el apartado 4.V del PPT, en la medida que el referido apartado (pág. 25 del PPT) prevé la realización de una “auditoría ambiental del estado documental”, que conlleva el análisis de las “autorizaciones actuales” y el “estudio de los suelos desde el punto de vista de la normativa de suelos contaminados” incurriendo nuevamente el pliego, a juicio de la recurrente, en un grave vicio de invalidez, al no tener en cuenta la realidad fáctica existente, de la que inevitablemente ha de partir, en su opinión, el eventual adjudicatario del contrato para poder desarrollar el objeto de la licitación.

e) Diversas omisiones, incongruencias y faltas de concreción advertidas en los pliegos, que afectan, entre otros extremos, a la indefinición e imprecisión de la cuestión de las autorizaciones, que se menciona también en la pág. 30 del PCAP dentro del “Hito 5”- que se refiere a “solicitud de autorizaciones”- pero no indica a cuáles se está refiriendo en concreto, ni cómo se pretende gestionar tal solicitud si su titularidad no corresponde a la Mancomunidad; o la falta de concreción del periodo transitorio a partir de que se adjudique la futura concesión: o la ausencia de motivación en cuanto al establecimiento del plazo de 25 años para la duración de la futura concesión, que considera – entiéndase las antedichas omisiones, incongruencias y faltas de claridad que se advierten en los pliegos- contrarias a los principios de publicidad, transparencia, igualdad y competencia que deben presidir toda licitación pública (cf. artículo 132 LCSP), además de vulnerar lo dispuesto en los artículos 122 y 124 a 126 de la LCSP.

f) Improcedencia de la puntuación máxima asignada por el PCAP a la “experiencia profesional” del equipo consultor: desequilibrio y falta de proporcionalidad en la configuración de este criterio de adjudicación.

g) Falta de previsión y consideración de los aspectos laborales en los pliegos de la licitación: deber de aplicación de lo establecido en los artículos 129 y 130, en relación con el artículo 122 de la LCSP.

Pues bien, de lo anterior se desprende que, como bien indica la nota complementaria que se remite junto al resto del expediente administrativo, se advierte una ostensible falta o ausencia de interés legítimo, no ya solamente por lo analizado con anterioridad, sino porque, a la vista de los motivos de impugnación esgrimidos, podemos afirmar que en la mayoría de ellos la recurrente está ejercitando una acción en defensa de la legalidad que no encuentra cobijo en el procedimiento de recurso especial. Así, por ejemplo, cuando acciona contra la eventual falta de competencia del órgano de contratación o cuando plantea la infracción del artículo 138 de la LCSP. En ningún caso podría la recurrente obtener beneficio alguno más allá de la mera defensa de la legalidad, desbordando así el alcance de la legitimación que otorga el artículo 48 de la LCSP. Máxime cuando, en el supuesto analizado, el objeto social de la entidad recurrente no guardaba relación clara con el objeto del contrato, ni tampoco la empresa ha efectuado el más mínimo esfuerzo para mostrar en qué medida la estimación de sus pretensiones le permitiría participar en una futura licitación tras la aprobación de unos nuevos pliegos, dado que a la contratación proyectada no plasma el más mínimo interés en concurrir.

En definitiva, entiende este Tribunal que, a través del ropaje formal que articula de distintos motivos de impugnación, el propósito que persigue la recurrente es, en última instancia, impedir u obstaculizar el análisis de una documentación que, a su juicio, forma parte de su acervo empresarial y del secreto que la compañía debe salvaguardar, así como de las empresas por ella contratadas para la elaboración de algunos de los procedimientos que lleva a cabo para la gestión de los RSU que tiene encomendada.

La legitimación, en su actual configuración responde a las exigencias de la Directiva 2007/66 del Parlamento Europeo que en su artículo 1 establece lo siguiente: “2. *Los Estados miembros velarán por que no se produzcan discriminaciones entre las empresas que puedan alegar un perjuicio en el marco de un procedimiento de adjudicación de contrato a causa de la distinción que hace la presente Directiva entre las normas nacionales que transponen el De-*



recho comunitario y las demás normas nacionales. 3. Los Estados miembros velarán por que, con arreglo a modalidades detalladas que ellos mismos podrán determinar, los procedimientos de recurso sean accesibles, como mínimo, a cualquier persona que tenga o haya tenido interés en obtener un determinado contrato y que se haya visto o pueda verse perjudicada por una presunta infracción”.

De lo anterior se desprende que la existencia o no de un interés en el reclamante –y en consecuencia la legitimación activa o la falta de ella para interponer la reclamación– están en íntima y necesaria relación con la posibilidad de participar en una determinada licitación. Siendo por tanto la finalidad de la reclamación proteger la libre competencia y la igualdad de trato entre las personas físicas o jurídicas interesadas. En este sentido, la Sentencia del Tribunal Supremo de 20 de julio de 2005, en la que se define el concepto de legitimación en materia contractual pública, señala 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 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”.*

El interés de los reclamantes pone de manifiesto que no estamos en presencia de cualquier tipo de ventaja, moral o hipotética, sino que tiene que tratarse de una ventaja específica derivada de la licitación. Esta ventaja puede consistir en la participación en la licitación o en otra diferente, pero tiene que estar concretada de manera precisa y debe constar a este Tribunal, lo que no sucede en el presente caso, por los motivos expuestos.

Para poder reconocer legitimación a la recurrente debe quedar acreditado el derecho o interés legítimo que le habilita para poder interponer el presente recurso especial en materia de contratación, sin que pueda este acreditarse de lo manifestado por la recurrente. La pretensión que ejercita desborda el concepto de legitimación del artículo 48 LCSP siendo manifestación paradigmática del ejercicio de una acción en defensa de la legalidad y de otro tipo de intereses que, en su caso, habrían de ventilarse por otras vías o cauces como de hecho se desprende del relato de impugnaciones judiciales indicadas por el órgano de contratación, y que quedan fuera totalmente del ámbito de cognición y de la finalidad del recurso especial en materia de contratación.

Concurriendo la causa de inadmisión de falta de legitimación, el recurso interpuesto debe ser inadmitido de acuerdo con el artículo 55 apartados b) lo que hace innecesario pronunciarse sobre el resto de los presupuestos de admisibilidad del recurso y sobre las cuestiones de fondo.

Finalmente, dada la brevedad en el plazo de resolución del presente recurso, no ha sido necesario pronunciarse sobre la revocación de la medida cautelar solicitada por el órgano de contratación en su informe, que habría de entenderse como oposición a la medida cautelar, alegaciones que tuvieron entrada con posterioridad a la adopción de aquella, y que en cualquier caso, revelan únicamente la demora de más de una década en la tramitación de la licitación para la contratación de la concesión de servicios, ello frente a la extrema rapidez en la resolución del presente recurso, apenas siete días desde su recepción.



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

### **ACUERDA**

**PRIMERO.** Inadmitir el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad ■■■■ contra el anuncio de licitación, los pliegos y demás documentación contractual que rigen el procedimiento de licitación del contrato denominado «Contrato de Servicio para los estudios de consultoría para la licitación de la concesión del servicio de gestión de los residuos municipales en el ámbito de la Mancomunidad de Los Alcores» (Expediente 85/2025) convocado por la referida Mancomunidad por falta de legitimación de la recurrente en los términos analizados en el fundamento de derecho segundo de la presente resolución.

**SEGUNDO.** Acordar, de conformidad con lo estipulado en el artículo 57.3 de la LCSP, el levantamiento de la suspensión del procedimiento de adjudicación acordada por este Tribunal el 21 de noviembre de 2025.

**TERCERO.** Declarar que no se aprecia temeridad o mala fe en la interposición del recurso de conformidad con 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.

