

Recurso nº 298/2025
Resolución nº 316/2025

NOTIFICACIÓN

Le notifico que, con fecha 30 de julio de 2025 el Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid ha dictado el siguiente Acuerdo:

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por doña I.P.M-A y doña A.M.C.L actuando en nombre y representación de GRUPO PARLAMENTARIO DE VOX EN LA ASAMBLEA DE MADRID, contra el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares del procedimiento de licitación para el *“Acuerdo Marco para la fijación de condiciones de los contratos de servicios de acogimiento residencial de media estancia de menores extranjeros no acompañados”* (Expediente AM-003/2025), licitado por la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales de la Comunidad de Madrid, este Tribunal, en sesión celebrada el día de la fecha, ha dictado la siguiente.

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. - Con fecha 19 de junio de 2025, se publica en el Diario Oficial de la Unión Europea y en el Portal de la Contratación Pública de la Comunidad de Madrid el anuncio de convocatoria de la licitación del acuerdo marco de referencia mediante procedimiento abierto, tramitación urgente, con pluralidad de criterios de adjudicación y dividido en 2 lotes.

El valor estimado del acuerdo marco asciende a 24.017.500,52 euros y su plazo de

vigencia será de un año, siendo prorrogable por uno o varios periodos superiores o inferiores a un año hasta el momento en el que se inicie el nuevo Acuerdo Marco para el acogimiento residencial de menores extranjeros no acompañados y en todo caso, hasta un máximo de 4 años.

A la licitación han presentado oferta cuatro licitadores.

Segundo. - El 11 de julio de 2025 tuvo entrada en este Tribunal el recurso especial en materia de contratación, interpuesto por doña I.P.M-A y doña A.M.C.L actuando en nombre y representación de Grupo Parlamentario Vox en la Asamblea de Madrid.

El recurso impugna el apartado 5 de la cláusula 1 del PCAP, relativo a la adjudicación de los contratos basados en el acuerdo marco sin recurrir a una nueva licitación, entendiendo las recurrentes que se permite la adjudicación directa de los contratos basados sin reapertura de competencia y, basándose en unos criterios no objetivos y anulables, constituyendo una restricción a la concurrencia.

Indica que la adjudicación de los contratos basados realizada entre los adjudicatarios del Acuerdo Marco, mediante la aplicación de criterios arbitrarios, que no se acompañan de ponderación objetiva, ni reglas que garanticen la transparencia y la igualdad de trato, es contrario a lo dispuesto en el artículo 221.4 de la LCSP, dado que se restringe la libre concurrencia y se vulnera el principio de igualdad de trato entre operadores económicos.

Entiende que los criterios de adjudicación previstos incurren en causa de anulabilidad, por aplicación de lo dispuesto en el artículo 40.b) de la LCSP dado que se han configurado unos criterios de ventaja al margen de los previstos en la Ley, que benefician directa y únicamente a los actuales adjudicatarios en perjuicio del resto de operadores, favoreciendo la continuidad sin procedimiento competitivo.

Critica que la asignación de los contratos se vincula esencialmente a la continuidad

de los proyectos individuales de los menores y a criterios de apreciación administrativa, sin previsión de un sistema objetivo de ponderación ni de un procedimiento abierto de comparación entre ofertas.

Por otro lado, entiende que la duración del Acuerdo Marco y de los contratos basados, hasta un máximo de cuatro años, otorga un margen discrecional que compromete la transparencia y que condiciona la posibilidad de acceso de nuevos operadores económicos, generando ventajas indirectas para empresas que ya gestionan los centros.

Tercero. - El 17 de julio de 2025 el órgano de contratación remitió el expediente de contratación y el informe a que se refiere el artículo 56.2 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, (LCSP).

Cuarto. – El procedimiento se encuentra suspendido en virtud del acuerdo de adopción de MMCC 89/2025, adoptado por este Tribunal el 14 de julio de 2025.

Quinto. - La Secretaría del Tribunal dio traslado del recurso al resto de interesados de este contrato, en cumplimiento de la previsión contenida en el artículo 56.3 de la LCSP, concediéndoles un plazo, de cinco días hábiles, para formular alegaciones. En el plazo otorgado han presentado alegaciones la ASOCIACIÓN DUAL Y FUNDACIÓN AMBITOS UTE y la ASOCIACIÓN PARA EL DESARROLLO E INTEGRACIÓN SOCIAL MERIDIANOS.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. - De conformidad con lo establecido en el artículo 46.1 de la LCSP y el artículo 3.2 de la Ley 9/2010, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y Racionalización del Sector Público, corresponde a este Tribunal la competencia para resolver el recurso.

Segundo. - El recurso se interpuso contra el Pliego de Cláusulas Administrativas

Particulares que ha de regir la licitación de un Acuerdo Marco con un valor estimado superior a 100.000 euros, por lo que es susceptible del recurso al amparo de los artículos 44.1 b) y 2.a) de la LCSP.

Tercero. – Especial análisis merece la legitimación de las recurrentes, pues en el escrito de recurso alegan que su legitimación deriva, tanto para las diputadas recurrentes como para el Grupo Parlamentario VOX en la Asamblea de Madrid, de su condición de entidad representativa con atribuciones específicas de fiscalización de la contratación pública autonómica y control del gasto público, en el marco del Estatuto de Autonomía y el Reglamento de la Asamblea de Madrid.

Entienden que, tanto las diputadas comparecientes como el grupo parlamentario recurrente forman parte de la Comisión de Vigilancia de las Contrataciones, órgano parlamentario con funciones de seguimiento y control de la contratación de la Comunidad de Madrid y que dicha pertenencia configura un interés legítimo institucional cualificado que conecta de forma directa y material con el objeto del recurso, al financiarse el acuerdo marco íntegramente con fondos autonómicos, resultando que la prestación contractual afecta a políticas públicas esenciales de la Comunidad de Madrid, como es la prestación asistencial a menores; y tienen el deber de vigilancia de la transparencia, legalidad y concurrencia efectiva en la contratación pública que constituye una atribución ordinaria de los Grupos Parlamentarios con representación parlamentaria.

Pese a que alegan conocer la interpretación restrictiva del reconocimiento de legitimación por parte de los tribunales encargados de la resolución de recurso especiales, cuando no se constata una relación material unívoca entre el sujeto y el objeto de la pretensión, entienden que su legitimación deriva del propio artículo 48 de la LCSP, pues no sólo se defiende el interés general en su recurso, que por supuesto concurre en cuanto a la búsqueda de los principios de eficiencia y eficacia, así como de legalidad que debe presidir cualquier convocatoria, sino que también queda concretado en los aspectos formales y de fondo, pues la pertenencia a la Comisión de

Vigilancia de la Contratación representa una condición específica de asunción de responsabilidad sobre los procesos de contratación que sean examinados en la misma, además del control parlamentario que deriva de su pertenencia a la Asamblea.

En atención a lo anterior, abogan por el reconocimiento amplio de la legitimación respecto de las corporaciones, asociaciones, sindicatos, grupos y entidades que resulten afectados o estén legalmente habilitados para la defensa de los derechos e intereses legítimos colectivos, todo ello por aplicación de lo dispuesto en el artículo 19.1.b de la Ley 29/1998 de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

Por su parte el órgano de contratación, en su informe de contestación al recurso, alega, en cuanto a la legitimación, que este Tribunal, Resolución 506/2021, niega la legitimación de una agrupación política recurrente apoyándose en jurisprudencia del Tribunal Supremo y que transcribe. Igualmente se apoya en lo resuelto por este Tribunal, en su Resolución 56/2020.

Vistas las alegaciones de las partes, el artículo 48 de la LCSP reconoce legitimación para la interposición del recurso especial en materia de contratación a aquellos *“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”*.

Como ya hemos indicado en anteriores resoluciones, (vid Resolución 181/2013, de 23 de octubre, o 87/204, de 11 de junio, 22/2015 de 4 de febrero), o más recientemente en la 179/2023, de 4 de mayo, la legitimación, según la jurisprudencia del Tribunal Supremo, equivale a la titularidad de una posición de ventaja o de una utilidad por parte de quien ejercita la pretensión que se materializaría, de prosperar ésta, en la obtención de un beneficio de índole material, jurídico o moral o en la evitación de un perjuicio, con tal de que la obtención del beneficio o evitación del perjuicio sea cierta y no meramente hipotética o eventual.

Ciertamente el concepto amplio de legitimación que utiliza, confiere la facultad de interponer recurso a toda persona física o jurídica cuyos derechos o intereses legítimos se hayan visto perjudicados o puedan resultar afectados por las decisiones objeto de recurso. Es interesado aquél que con la estimación de sus pretensiones pueda obtener un beneficio.

Según afirma la STC 67/2010, de 18 de octubre: *“Como ya se ha señalado, en lo que aquí interesa, la decisión de inadmisión puede producirse por la falta de legitimación activa para accionar o para interponer un recurso, esto es, por la ausencia de derecho o interés legítimo en relación con la pretensión que se pretende articular. En tal orden de ideas, este Tribunal ha precisado, con relación al orden contencioso administrativo, que el interés legítimo se caracteriza como una relación material unívoca entre el sujeto y el objeto de la pretensión (acto o disposición impugnados), de tal forma que su anulación produzca automáticamente un efecto positivo (beneficio) o negativo (perjuicio) actual o futuro pero cierto, debiendo entenderse tal relación referida a un interés en sentido propio, cualificado y específico, actual y real (no potencial o hipotético). Se trata de la titularidad potencial de una ventaja o de una utilidad jurídica, no necesariamente de contenido patrimonial, por parte de quien ejercita la pretensión, que se materializaría de prosperar ésta. O, lo que es lo mismo, el interés legítimo es cualquier ventaja o utilidad jurídica derivada de la reparación pretendida (SSTC 252/2000, de 30 de octubre [RTC 2000, 252], F.3; 173/2004, de 18 octubre [RTC 2004, 173], F.3; y 73/2006, de 13 de marzo [RTC 2006, 73], F.4). En consecuencia, para que exista interés legítimo, la actuación impugnada debe repercutir de manera clara y suficiente en la esfera jurídica de quien acude al proceso (STC 45/2004, de 23 de marzo [RTC 2004, 45], F 4)”*.

Siendo el criterio del legislador considerar el requisito de legitimación de una manera amplia, no restringido siquiera solo a los licitadores y siendo el principio orientador para su aplicación el pro actione, también cabe recordar que el mero interés por la legalidad no constituye motivo suficiente para reconocer legitimación para el ejercicio

de acciones, salvo en aquellos ámbitos del ordenamiento para los que expresamente se haya contemplado una acción pública.

En la Resolución de este Tribunal, invocada por el órgano de contratación, nº 056/2020 de 12 de febrero, se inadmitía, por falta de legitimación, un recurso especial interpuesto por una diputada de la Asamblea, sobre la base de la siguiente argumentación:

“La legitimación activa se configura como una cualidad que habilita para actuar como parte demandante en un proceso. Si bien dicha legitimación para la interposición del recurso especial en materia de contratación se reconoce respecto de los que tienen la condición de licitadores, la tendencia jurisprudencial es reiterada en el sentido de admitir la legitimación de las asociaciones y entidades representativas de los intereses de determinados grupos de personas tanto físicas como jurídicas en la defensa de los intereses generales de sus asociados, de manera que, en este caso, no es necesario ser licitador, ni estar en condiciones de serlo, para estar legitimado para la interposición del recurso.

De igual manera el artículo 24.4 del Reglamento de los procedimientos especiales de revisión y de organización del Tribunal Administrativo Central de Recursos contractuales, aprobado por el RD 814/2015, de 11 de septiembre, establece que “están legitimados para interponer el recurso especial, de conformidad con los dispuestos en el artículo 63 de la Ley 7/1985 de 2 de abril de Base de Régimen Local los miembros de las entidades locales que hubieran votado en contra de los actos y acuerdo impugnados.
(...)

Debe señalarse que el control sobre la actuación del Gobierno de la Comunidad le corresponde a los Diputados de la Asamblea, pero debe ejercerse mediante la actividad política y parlamentaria sin que esa actividad les otorgue la condición de interesados en los procedimientos de contratación y por lo tanto legitimación para recurrir.

Su situación es diferente de la de los miembros de las entidades Locales que forman parte de la Corporación que toma la decisión o el acuerdo y pueden votar en contra de la misma. En el caso de los Diputados de la Asamblea pertenecen a otro órgano, legislativo, con su propia actividad.”

El Tribunal Supremo (TS) en sentencia STS 873/2003 - ECLI:ES:TS:2003:873 de la Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, Sección 7ª, de 11 de febrero de 2003, rec. 53/2000, F.J. 2º y 3º, que cita SSTs de 8 de julio de 1986, 31 de mayo de 1990,

4 de febrero de 1991 y 14 de marzo de 1997 ha negado a los diputados y senadores legitimación activa para impugnar un Real Decreto de adjudicación de una concesión administrativa de Autopista de peaje, porque aun reconociendo la esencial función que, como parlamentarios, desempeñan en el ámbito de la acción política, hay que delimitar este contenido con el correspondiente a un tema de legalidad estricta en el ámbito de un proceso contencioso-administrativo, señalando:

“En el caso examinado, aun reconociendo la esencial función que, como parlamentarios, desempeñan los recurrentes en el ámbito de la acción política, hay que delimitar este contenido del correspondiente a un tema de legalidad estricta en el ámbito de un proceso contencioso-administrativo, pues los recurrentes Excmos. Sres. Carlos Miguel y Alvaro tienen la condición de Diputados del Congreso de los Diputados y el Excmo. Sr. Gabino tiene la condición de Senador y el Real Decreto 1724/1999 de 5 de noviembre, aprueba la adjudicación de la concesión administrativa para la construcción, conservación y explotación de los tramos de Autopista de peaje: Autopista A-6, conexión con Segovia, y Autopista A-6, conexión con Avila y para la conservación y explotación de la Autopista de peaje A-6, tramo Villalba-Adanero. De esta forma el objeto de este proceso es un acto administrativo que entraña un negocio jurídico concesional, que aprueba el Consejo de Ministros y adopta la forma de Real Decreto (art. 25.c de la Ley del Gobierno nº 50/1997, de 27 de noviembre). El recurso se interpone por quienes no formaron parte del convenio negociado, ni representan a las sociedades que lo hicieron y tampoco actúan en representación de las sociedades contratistas que habiendo concurrido al procedimiento de adjudicación, o habiendo presentado ofertas no resultaron adjudicatarias de la concesión administrativa.

En relación con la legitimación del artículo 19.1.b de la LJCA, recoge la STS que tampoco los diputados y senadores están comprendidos en el ámbito del mismo, *“máxime cuando defienden un interés genérico y pretenden la protección de un derecho del que no son titulares, pues el interés ha de ser propio, cualificado y específico y esta circunstancia no concurre en el caso examinado por los siguientes razonamientos:*

a) No existe disposición que establezca tal genérica legitimación en la Ley Jurisdiccional que, sin embargo, sí la establece a favor de corporaciones, asociaciones, sindicatos, grupos de afectados, uniones sin personalidad o patrimonios independientes o autónomos.

b) La legitimación no ampara el puro interés por la legalidad, salvo en los limitados casos de la acción popular aquí no contemplada ni los demandantes están legitimados para recurrir al Real Decreto impugnado invocando los intereses generales de una colectividad o de sus habitantes o los intereses políticos de partido, porque en ese caso se estaría privando de toda efectividad real el criterio de la legitimación previsto en el artículo 19 de la Ley 29/98, ni comprende un interés frente a agravios potenciales o futuros (conforme ha señalado reiterada jurisprudencia de esta Sala, por todas las SSTS de 8 de julio de 1986, 31 de mayo de 1990, 4 de febrero de 1991 y 14 de marzo de 1997)."

En este punto, precisa aclarar este Tribunal que la alegación efectuada por la recurrente en cuanto a la vis expansiva que ha tenido el artículo 19.1.b de la LJCA, como consencuencia de la aprobación de la Ley Orgánica 1/2025, de 2 de enero, de medidas en materia de eficiencia del Servicio Público de Justicia, no admite la interpretación amplia que hace esa parte, pues la modificación operada introduciendo un apartado k) en el referido precepto de la LJCA, sólo afecta a los sindicatos:

"k) Los sindicatos estarán también legitimados para actuar, en nombre interés del personal funcionario y estatutario afiliado a ellos que así lo autorice, en defensa de sus derechos individuales, recayendo sobre dichos afiliados los efectos de aquella actuación."

Por todo ello, se acuerda inadmitir el recurso interpuesto por falta de interés legítimo de las recurrentes, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 55.b) de la LCSP.

ACUERDA

Primero. - Inadmitir el recurso especial interpuesto por doña I.P.M-A y doña A.M.C.L, actuando en nombre y representación de GRUPO PARLAMENTARIO DE VOX EN LA ASAMBLEA DE MADRID, contra el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (PCAP) del procedimiento de licitación para el *"Acuerdo Marco para la fijación de condiciones de los contratos de servicios de acogimiento residencial de media*

estancia de menores extranjeros no acompañados” (Expediente AM-003/2025) licitado por la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales de la Comunidad de Madrid por falta de legitimación.

Segundo. – Levantar la suspensión del procedimiento adoptada por este Tribunal mediante Resolución de MMCC 89/2025 adoptado por este Tribunal el 14 de julio de 2025.

Tercero. - Declarar que no se aprecia la concurrencia de mala fe o temeridad en la interposición del recurso por lo que no procede la imposición de la multa prevista en el artículo 58 de la LCSP.

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

Esta resolución es definitiva en la vía administrativa, será directamente ejecutiva y contra la misma cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad de Madrid, en el plazo de dos meses, a contar desde el día siguiente a la recepción de esta notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 10, letra k) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, todo ello de conformidad con el artículo 59 de la LCSP.

EL SECRETARIO DEL TRIBUNAL

P.O. El jefe de Servicio de Tramitación Procedimental

Firmado digitalmente por: PONS CARRERAS GABRIEL ANGEL
Fecha: 2025.08.01 08:06