

Recurso nº 478/2025

Resolución nº 487/2025

ACUERDO DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIÓN PÚBLICA DE LA COMUNIDAD DE MADRID

En Madrid, a 19 de noviembre de 2025.

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la Decana de la Demarcación de Madrid del Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos contra la Resolución de 23 de septiembre de 2025, del Consejo de Administración de la Agencia Logística de la Comunidad de Madrid, publicada en el BOCM de 8 de octubre de 2025, por la que se convoca la licitación del contrato de los “*Servicios para la redacción de la estrategia logística 2026-2030 de la Comunidad de Madrid*”, solicitado por dicha Agencia, este Tribunal ha adoptado la siguiente

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero.- La Agencia Logística de la Comunidad de Madrid, en virtud de Resolución de 23 de septiembre de 2025 del Consejo de Administración publicada en el BOCM de 8 de octubre de 2025, convocó la licitación indicada mediante procedimiento abierto. El valor estimado del contrato es de 274.547,16 euros.

Dicha licitación fue publicada en el Portal de la Contratación Pública de la Comunidad de Madrid el 9 de octubre de 2025.

A la licitación se presentaron 3 ofertas.

Segundo.- Con fecha 29 de octubre de 2025, tuvo entrada en el registro de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo y el día 30 de octubre en este Tribunal el recurso especial en materia de contratación interpuesto por el Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos.

El recurso se remitió el mismo día 30 de octubre al órgano de contratación, de que de conformidad con lo establecido en el artículo 56 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (en adelante LCSP) a fin de que remitiera el expediente y el informe preceptivo, lo que se verificó el día 3 de noviembre de 2025.

En dicho informe se solicita la inadmisión del recurso al no tener la Agencia Logística de la Comunidad de Madrid, la consideración de poder adjudicador y subsidiariamente la desestimación del recurso.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero.- El artículo 44 de la LCSP dispone:

“1. Serán susceptibles de recurso especial en materia de contratación, los actos y decisiones relacionados en el apartado 2 de este mismo artículo, cuando se refieran a los siguientes contratos que pretendan concertar las Administraciones Públicas o las restantes entidades que ostenten la condición de poderes adjudicadores (...).”

Afirma el órgano de contratación que la Agencia Logística no tiene la condición de poder adjudicador y en consecuencia no es procedente el recurso especial en materia de contratación.

A fin de determinar la naturaleza de la entidad contratante y en concreto si ostenta la condición de poder adjudicador deben utilizarse los parámetros de la normativa y

jurisprudencia europeas, como ya ha señalado este Tribunal entre otras en las Resoluciones 118/2016, de 30 de junio; 265/2017, de 27 de septiembre y 323/2017, de 2 de noviembre de 2017.

Cabe citar en concreto la Resolución 323/2017 de 2 de noviembre, que establece: *“El concepto de organismo de Derecho público como concepto del Derecho de la Unión -que pretende el doble objetivo de apertura a la competencia y de transparencia-, debe recibir una interpretación autónoma y uniforme en toda la Unión Europea, y se define desde un punto de vista funcional, con arreglo exclusivamente a los tres requisitos acumulativos que enuncia el artículo 2.1.4) de la Directiva de contratación pública.*

El artículo 2.1.4) de la Directiva 2014/24/UE, que no se separa de su predecesor, el artículo 1.9 de la Directiva 2004/18/CE, define a los organismos de derecho público que deben considerarse poderes adjudicadores por las siguientes características:

“a) que se haya creado específicamente para satisfacer necesidades de interés general que no tengan carácter industrial o mercantil;

b) que esté dotado de personalidad jurídica propia y

c) que esté financiado mayoritariamente por el Estado, las autoridades regionales o locales, u otros organismos de Derecho público, o cuya gestión esté sujeta a la supervisión de dichas autoridades u organismos, o que tenga un órgano de administración, de dirección o de supervisión, en el que más de la mitad de los miembros sean nombrados por el Estado, las autoridades regionales o locales, u otros organismos de Derecho público”.

Teniendo en cuenta estas características, que son los presupuestos que deben cumplirse conjuntamente de forma acumulativa, debemos analizar la configuración jurídica y estructural de la Agencia Logística, al objeto de comprobar su cumplimiento.

Cabe citar el Informe 3/2009, de 28 de mayo, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Generalidad de Cataluña cuando afirma que poseerán la

condición residual de “otros entes del sector público” *todos los sujetos en quienes no concurran los requisitos establecidos en el artículo 3.3.b) del TRLCSP para calificarlos como poderes adjudicadores y, más específicamente, el primero de los requisitos a que hace referencia este artículo -haber sido creados para satisfacer necesidades de interés general que no tenga carácter industrial o mercantil-, análisis que deberá realizarse ad casum.*

La definición del requisito de la satisfacción de necesidades de interés general que no tengan carácter industrial o mercantil, debe también ser interpretada a la luz de la normativa y jurisprudencia europeas, que no vincula de forma exclusiva el concepto de interés general con el de competencia. La satisfacción de fines de interés general no tiene que ver necesariamente con el ejercicio de potestades públicas y el ejercicio de autoridad. En este sentido la STJUE de 22 de mayo de 2003 en el asunto C-18/01, señala que “Una sociedad anónima que ha sido creada por un ente territorial al que pertenece y que éste administra satisface una necesidad de interés general, en el sentido del artículo 1, letra b), párrafo segundo, de la Directiva 92/50/CEE del Consejo, de 18 de junio de 1992, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de servicios, cuando contrata servicios con objeto de fomentar el desarrollo de actividades industriales o comerciales en el territorio del referido ente. A fin de evaluar si dicha necesidad carece de carácter industrial o mercantil, corresponde al órgano jurisdiccional nacional apreciar las circunstancias que rodearon la creación de la sociedad y las condiciones en que ejerce su actividad, incluidas, en particular, la falta de ánimo de lucro como objetivo principal, la no asunción de los riesgos derivados de dicha actividad así como la eventual financiación pública de la actividad de que se trate”.

Con carácter general las Sentencias Adolf Truley de 27 de febrero de 2003, C373/00; Feria de Milán de 10 de mayo de 2001, asuntos acumulados C-233/99 y C- 260/99; Irish Forestry Board de 17 de diciembre de 1998, C353/96; SIEPSA de 16 de octubre de 2003, C-283/00 (...), delimitan la definición de necesidades de interés general que consideran aquellas que, por una parte, no se satisfacen mediante la oferta de bienes o servicios en el mercado y que, por otra, por razones de interés

general, el Estado decide satisfacer por sí mismo o respecto de las cuales quiere conservar una influencia determinante.

Adviértase que, como ya se ha indicado, los requisitos del artículo 3.3 de la LCSP deben exigirse de forma acumulativa, por lo que la falta de cumplimiento del primer requisito (que la entidad satisfaga necesidades de interés general que no tengan carácter industrial o mercantil) excluiría la necesidad de analizar el cumplimiento o no de los restantes, es decir, que, además: “(...) *uno o varios sujetos que deban considerarse poder adjudicador de acuerdo con los criterios de este apartado 3 financien mayoritariamente su actividad, controlen su gestión, o nombren a más de la mitad de los miembros de su órgano de administración, dirección o vigilancia*” - artículo 3.3 LSCP-.

La Agencia Logística de la Comunidad de Madrid, S.A fue constituida el 12 de julio de 1989, siendo sus accionistas la Comunidad de Madrid, la Cámara de Comercio de Madrid y el Ayuntamiento de Coslada, siendo el accionista mayoritario la Comunidad de Madrid, al ostentar el 51 % de su accionariado.

Las Instrucciones Internas de contratación de la Agencia, fueron aprobadas por su Consejo de Administración el 26 de marzo de 2025 y en las mismas se indica que:

“De conformidad con el artículo 3.3 d) de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, por la que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (en adelante la “LCSP”), la AGENCIA LOGÍSTICA es una entidad del Sector Público, si bien, no tienen la consideración de Administración Pública ni de poder adjudicador.

Esta calificación como entidad del Sector Público, que no es ni Administración pública ni poder adjudicador, obliga a la AGENCIA LOGÍSTICA, de acuerdo con el artículo 321 de la LCSP, a aprobar las presentes instrucciones internas de contratación (en adelante, las “Instrucciones”), con el objeto de garantizar la efectividad, en sus procedimientos de contratación, de los principios de publicidad, concurrencia, transparencia, confidencialidad, igualdad y no discriminación, y la adjudicación de los contratos en favor de la mejor oferta, de acuerdo con el artículo 145 de la LCSP.”

Por lo tanto, la Agencia Logística no tiene la consideración de poder adjudicador. No obstante, el artículo 321 de la LCSP establece que la contratación de las entidades

que no tienen el carácter de poder adjudicador, se ajustará a sus instrucciones internas en materia de contratación, siempre dentro del respeto a los principios de publicidad, concurrencia, transparencia, confidencialidad, igualdad y no discriminación y de adjudicación a la oferta económica más ventajosa, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 145.

El apartado 5 de dicho artículo 321 establece además que *“Las actuaciones realizadas en la preparación y adjudicación de los contratos por las entidades a las que se refiere el presente artículo, se impugnarán en vía administrativa de conformidad con lo dispuesto en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas ante el titular del departamento, órgano, ente u organismo al que esté adscrita la entidad contratante o al que corresponda su tutela. Si la entidad contratante estuviera vinculada a más de una Administración, será competente el órgano correspondiente de la que ostente el control o participación mayoritaria”*.

El artículo 5 de dichas Instrucciones establecen el régimen jurídico aplicable a los contratos, indicando que:

“Los contratos celebrados por la AGENCIA LOGISTICA tienen la consideración de contratos privados, de conformidad con el artículo 26 de la LCSP, y se regirán en cuanto a la preparación y adjudicación por las presentes Instrucciones, así como por el artículo 321 de la LCSP.

En cuanto a sus efectos, modificación y extinción, de conformidad con el artículo 322 de la LCSP, los contratos de la AGENCIA LOGISTICA se regularán por las normas de derecho privado que les resulten de aplicación.

En consecuencia, los actos de la Agencia relativos a la preparación y adjudicación de los contratos, no son susceptibles de recurso especial en materia de contratación, siendo no obstante recurribles de acuerdo con lo previsto en Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas,

por lo que este Tribunal no es competente para resolver sobre el recurso interpuesto y procede su inadmisión.

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

ACUERDA

Primero.- Inadmitir el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la Decana de la Demarcación de Madrid del Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos contra la Resolución de 23 de septiembre de 2025, del Consejo de Administración de la Agencia Logística de la Comunidad de Madrid, publicada en el BOCAM de 8 de octubre de 2025, por la que se convoca la licitación del contrato de los “*Servicios para la redacción de la estrategia logística 2026-2030 de la Comunidad de Madrid*”, licitado por dicha Agencia, por incompetencia del Tribunal.

Segundo.- Declarar que no se aprecia la concurrencia de mala fe o temeridad en la interposición de la reclamación por lo que no procede la imposición de la sanción prevista en el artículo 58 de la LCSP.

Tercero.- Notificar este acuerdo a todos los interesados en este 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 TRIBUNAL