

**RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIÓN
PÚBLICA DE LA COMUNIDAD DE MADRID**

En Madrid, a 19 de febrero de 2026

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por doña M. Isabel Ramírez Gutiérrez y por don José L. Sánchez Galve, como concejales del GRUPO MUNICIPAL POR GALAPAGAR, contra los pliegos que han de regir la licitación del contrato de *“Arrendamiento del servicio de edición, impresión y distribución del periódico de Galapagar ‘La Información’”*, (Expediente nº 11999/2025), licitado por el Ayuntamiento de Galapagar, este Tribunal ha adoptado la siguiente,

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. - Con fecha 26 de diciembre de 2025 fue aprobado el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares y de Prescripciones Técnicas que rige el contrato privado para el arrendamiento del servicio de edición, impresión y distribución del periódico municipal *“La Información”*, mediante procedimiento negociado sin publicidad.

El valor estimado del contrato asciende a 354.175,20 euros y su plazo de duración será de cuatro años.

Segundo. - El 18 de enero de 2026 tuvo entrada en el Registro de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, con entrada en este Tribunal el día 19 del mismo mes, el recurso especial en materia de contratación, formulado por dos concejales del GRUPO MUNICIPAL POR GALAPAGAR, del Ayuntamiento de Galapagar solicitando la nulidad de los pliegos.

El 10 de febrero de 2026, 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.

Tercero. - 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. No se han presentado alegaciones.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. - De conformidad con lo establecido en el artículo 46.4 de la LCSP y el artículo 3 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 presente recurso.

Segundo. - El órgano de contratación cuestiona la legitimación de los recurrentes para presentar el recurso especial apelando a la doctrina del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (TACRC).

A la vista de las alegaciones del órgano de contratación procede dilucidar si los recurrentes están legitimados para presentar el recurso especial.

Consta en el expediente certificado del Secretario del Ayuntamiento de 26 de enero de 2026 en el que se certifica que los concejales recurrentes no forman parte de la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Galapagar.

Respecto a la legitimación de los concejales, este Tribunal ya se ha pronunciado en diversas resoluciones, entre ellas en la Resolución 199/2024, de 16 de mayo, en la que señalábamos:

“Si volvemos al primero de los supuestos, esto es la defensa del ordenamiento jurídico a manos de estos representantes políticos debemos acudir directamente a la normativa local y así en concreto el artículo 209.2 del Real Decreto 2586/1986 que establece: “2. Junto a los sujetos legitimados en el régimen general del proceso contencioso-administrativo, podrán impugnar los actos y acuerdos de las entidades locales que incurran en infracción del ordenamiento jurídico los miembros de las Corporaciones locales que hubieran votado en contra de tales actos y acuerdos”.

Así como al artículo 63 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local: “1. Junto a los sujetos legitimados en el régimen general del proceso contencioso-administrativo podrán impugnar los actos y acuerdos de las entidades locales que incurran en infracción del ordenamiento jurídico:

- a) La Administración del Estado y la de las Comunidades Autónomas, en los casos y términos previstos en este Capítulo.*
- b) Los miembros de las corporaciones que hubieran votado en contra de tales actos y acuerdos*

En el seno de la regulación del recurso especial en materia de contratación establece el art. 24.4 del RD 814/2015, de 11 de septiembre (RPREMC): “4. Están legitimados para interponer recurso especial, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 63 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, los miembros de las entidades locales que hubieran votado en contra de los actos y acuerdos impugnados”.

Como podemos apreciar existe una distinción en cuanto a la legitimación según estemos ante actos de control de gobierno, primer supuesto analizado, de aquellos que su fin último sea la defensa del ordenamiento jurídico.

Esta distinción se ha visto reflejada en la Jurisprudencia tanto de los Tribunales Superiores de Justicia valga por todas la del Tribunal Superior de Justicia de Aragón Sentencia 500/2015, de 25 de septiembre; como del Tribunal Supremo, valga por todas la del Tribunal Superior de Justicia de Aragón, Sentencia 500/2015, de 25 de septiembre; como del Tribunal Supremo, valga por todas la sentencia de fecha 12 de febrero de 2009 sobre el recurso de casación 3349/2006, en la aplicación de la Sentencia del Tribunal Constitucional 173/2004 que viene a reconocer que: “al lado de la legitimación general existe una legitimación que se refiere a los miembros electos de las correspondientes corporaciones locales para, en virtud del mandato representativo recibido de sus electores, podrán impugnar los actos de estas que contravengan el Ordenamiento Jurídico (...).”

La misma sentencia del TC 173/2004 considera como título legitimador “el interés concreto en el correcto funcionamiento de la corporación, por “estar dirigido a la consecución de un funcionamiento ajustado a Derecho de la corporación local”.

Es un control de legalidad sin más, una legitimación “ex lege” derivada del artículo 63 de la LBRL, y distinta a la legitimación del artículo 19 de la LJCA.

Tal y como manifiesta dicha sentencia: “No tendría sentido admitir la legitimación de ese miembro de una corporación local, únicamente, cuando hubiera concurrido en sentido disidente a la formación de la voluntad de un órgano colegiado, para negársela a quien no hubiera formado parte del órgano por causas ajenas a su voluntad, o incluso por deliberado apartamiento de los representantes mayoritarios, y más aún cuando es idéntico, en uno y otro caso, el “interés en el correcto funcionamiento de la corporación” que subyace en el título legitimador que ahora se examina”.

Esta doctrina Constitucional se ve reflejada en sus sentencias 108/2006, de 3 de abril y 210/2009, de 26 de noviembre reflejando esta última la legitimación reconocida en la Sentencia 173/2004 tanto ante acuerdos de órganos colegiados en los que no forme parte el demandante (recurrente) ante acuerdos adoptados por órganos unipersonales, formando las tres un bloque de interpretación jurisprudencial.

Por lo tanto, el artículo 24 del Reglamento y el artículo 63 de la LBRL debe interpretarse en el sentido de que no está legitimado quien pudiendo expresar su voto contrario a la decisión no lo ha hecho bien por votar a favor, bien por abstenerse, pero no puede entenderse en el sentido de que no está legitimado quien no ha podido expresar su oposición por no formar del órgano decisorio, que es una circunstancia ajena a su voluntad”.

En base a la doctrina expuesta, debe reconocerse legitimación a los dos concejales recurrentes.

Tercero. - El recurso especial se interpuso en tiempo y forma, pues al tratarse de un procedimiento negociado sin publicidad los pliegos no fueron publicados, por lo que el plazo para la interposición del recurso se inicia cuando los recurrentes tuvieron conocimiento de los mismos. En consecuencia, el recurso se interpuso en plazo, conforme a lo dispuesto en el artículo 50.1.d) de la LCSP.

Cuarto. - El recurso se interpuso contra los pliegos de un contrato calificado como privado, cuya naturaleza jurídica es cuestionada por los recurrentes, por lo que procede entrar a conocer sobre el fondo del asunto.

Quinto. – Fondo del asunto. Primer motivo del recurso. Alegaciones de los interesados

1- Alegaciones de los recurrentes

Alegan los recurrentes una incorrecta calificación del contrato como contrato privado. Los pliegos califican el contrato como contrato privado, sosteniendo que la cesión de derechos de propiedad intelectual constituye su elemento determinante. Sin embargo, del análisis real del objeto contractual, CPV, prestaciones, necesidad, duración y estructura económica se desprende que la prestación principal consiste en:

- Maquetación y edición mensual
- Impresión de ejemplares
- Distribución periódica
- Coordinación editorial y gestión de contenidos

Prestaciones todas ellas propias de un contrato de servicios, conforme al artículo 17 LCSP. A su juicio, la supuesta cesión de derechos intelectuales opera como un elemento accesorio e instrumental, insuficiente para alterar la naturaleza jurídica del contrato.

2- Alegaciones del órgano de contratación

Por su parte, el órgano de contratación entiende que se trata de un contrato cuya prestación principal es el arrendamiento de los derechos de titularidad del periódico "*La Información*". La LCSP y la jurisprudencia reiteran que la naturaleza del contrato no se determina por las prestaciones materiales aisladas, sino por el negocio jurídico predominante que explica la causa del contrato. No se contrata un servicio genérico de impresión o edición, sino el uso y explotación de un bien incorporeal singular, con prestaciones materiales subordinadas. La edición, impresión y distribución no se contratan en abstracto; se contratan exclusivamente en cuanto forman parte del uso

y explotación del periódico "La Información". El pliego no se limita a mencionar la marca como accesorio, sino que la integra en la causa misma del contrato.

Sexto.- Consideraciones del Tribunal

La Cláusula 1 del PCAP establece la naturaleza y régimen jurídico del contrato:

"1.1.- El presente contrato tiene carácter privado, y se regirá por lo establecido en este Pliego en el que se incluyen los pactos y condiciones definitorias de los derechos y obligaciones que asumirán el órgano de contratación, ofertantes y adjudicatarios; y por el Pliego de Prescripciones Técnicas donde se recogerán las principales características técnicas que ha de reunir el objeto del contrato".

En la memoria justificativa del contrato, en cuanto a su naturaleza jurídica, indica:

"Se trata de un contrato conforme al artículo 25 de la LCSP, dado que incluye el arrendamiento del periódico de Galapagar "La Información", así como de sus servicios accesorios vinculados a su explotación, tales como la maquetación, impresión y distribución de este.

El procedimiento aplicable es el negociado sin publicidad, conforme al artículo 168 a) punto 2 de la LCSP, al tratarse de un contrato privado de objeto único, indivisible y con un titular determinado de los derechos, siendo Jesús Calvo González."

En la misma memoria del contrato se hace constar:

"3.2. Contenido para satisfacer las necesidades indicadas:

- Maquetación y edición mensual.*
- Impresión de 4.000 ejemplares.*
- Distribución mediante furgoneta y personal dedicado.*
- Coordinación editorial, seguro y gestión de contenidos.*
- Cesión de los derechos de la titularidad del periódico "La Información".*

Esta última prestación se refiere a la cesión de derechos conocidos como la cabecera de un periódico, que es la representación gráfica del nombre, logotipo y marca registrada de la publicación, situada generalmente en la parte superior de la primera plana. Actúa como el elemento de identificación principal, mostrando la personalidad del diario.

El arrendamiento de una cabecera de periódico es un contrato mercantil complejo, donde el propietario de la marca y derechos editoriales (cabecera) cede su uso y explotación a un tercero a cambio de una contraprestación económica (renta o royalty). En estos contratos, normalmente, el arrendatario obtiene el derecho a utilizar el nombre, logo y marca, además de la gestión editorial y publicitaria.

El acuerdo de cesión se materializa a través de un contrato de arrendamiento o cesión de derechos de marca, firmado entre el propietario de la cabecera y la parte interesada (arrendatario). Estos derechos están regulados por la Ley 17/2001, de 7 de diciembre, de Marcas.

Los derechos de la cabecera (nombre y diseño) de un periódico se inscriben principalmente como una marca comercial para protegerla frente a terceros, y opcionalmente en el Registro de la Propiedad Intelectual. El registro de una marca conferirá a su titular un derecho exclusivo sobre la misma. En el caso que nos ocupa, según manifiesta el Ayuntamiento, consta en la Oficina Española de Patentes y Marcas, de fecha 8 septiembre 2025, el registro de la marca Nacional M2063514(1)-LA INFORMACIÓN- DE GALAPAGAR Y COLMENAREJO, en vigor, solicitada por D. Jesús Calvo González.

El artículo 9.2 de la LCSP establece:

“Quedan, asimismo, excluidos de la presente Ley los contratos de compraventa, donación, permuta, arrendamiento y demás negocios jurídicos análogos sobre bienes inmuebles, valores negociables y propiedades incorpóreas, a no ser que recaigan sobre programas de ordenador y deban ser calificados como contratos de suministro o servicios, que tendrán siempre el carácter de contratos privados y se regirán por la legislación patrimonial”.

En consecuencia, la cesión de los derechos de la titularidad del periódico "LA INFORMACIÓN" tiene la naturaleza jurídica de un contrato privado.

Como hemos vistos anteriormente, el objeto del contrato incluye otras prestaciones como la maquetación y edición mensual, impresión de 4.000 ejemplares, distribución y coordinación editorial, seguro y gestión de contenidos del periódico.

Estas prestaciones encajan dentro las propias de un contrato administrativo de servicios, definido en el artículo 17 de la LCSP:

“Son contratos de servicios aquellos cuyo objeto son prestaciones de hacer consistentes en el desarrollo de una actividad o dirigidas a la obtención de un resultado distinto de una obra o suministro, incluyendo aquellos en que el adjudicatario se obligue a ejecutar el servicio de forma sucesiva y por precio unitario”.

En definitiva, nos encontramos ante un contrato que recoge una prestación propia de un contrato privado (la cesión de los derechos de la titularidad del periódico “La Información”) y el resto de prestaciones propias de un contrato administrativo.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 26 de la LCSP, tendrán la consideración de contratos privados:” a) *Los que celebren las Administraciones Públicas cuyo objeto sea distinto de los referidos en las letras a) y b) del apartado primero del artículo anterior*”, es decir los que no tienen la consideración de contratos administrativos (Artículo 25 LCSP).

Por otro lado, se pueden apreciar contradicciones en la justificación del contrato como contrato privado. La propia memoria justificativa, citada anteriormente indica de “*Se trata de un contrato conforme al artículo 25 de la LCSP...*”, es decir se trata de un contrato administrativo.

Así mismo, el PPT, en su artículo 2. “*Naturaleza jurídica y normativa aplicable*”, establece:

“Este contrato tiene carácter mixto (suministro y servicios), y se regirá por la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público, siendo adjudicado por procedimiento negociado sin publicidad conforme al artículo 168 a) 2º. LCSP”.

Este Tribunal no cuestiona el interés del Ayuntamiento en rescatar una cabecera prestigiosa sometida a derechos exclusivos de propiedad intelectual, lo que reprocha es que el contrato incluye prestaciones sometidas a regímenes jurídicos diferentes, los que supone una deficiente configuración del objeto del contrato.

Cabe destacar también que los códigos C.P.V. del presente contrato son los siguientes:

- 79824000-6 *“Servicios de impresión y distribución”*
- 79970000-4 *“Servicios de edición”*

Nada impide al Ayuntamiento contratar, conforme a la normativa privada, con el titular de los derechos exclusivos, el arrendamiento de la cabecera del periódico y posteriormente licitar mediante un contrato de servicios el resto de las prestaciones para su edición y distribución.

El órgano de contratación alega que no se contrata un servicio genérico de impresión o edición, sino el uso y explotación de un bien incorporal singular, con prestaciones materiales subordinadas. Sin embargo, no se desglosa en la memoria justificativa del contrato las diferentes partidas que componer el presupuesto de licitación, por lo que no es posible determinar las prestaciones principales y subordinadas.

En definitiva, la naturaleza jurídica del contrato, tal como está configurada en los pliegos, no es la de un contrato privado, por lo que procede la estimación del recurso, anulándose los pliegos que rigen la licitación.

Dado que la determinación del objeto del contrato no es ajustada a derecho, no procede entrar en el resto de motivos del recurso que cuestionaban la no división en lotes y la solvencia exigida.

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

ACUERDA

Primero. – Estimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por doña M. Isabel Ramírez Gutiérrez y por don José L. Sánchez Galve, como concejales del Grupo Municipal POR GALAPAGAR contra los pliegos que han de regir la licitación del contrato de *“Arrendamiento del servicio de edición, impresión y distribución del periódico de Galapagar ‘La Información’*, (Expediente nº 11999/2025), licitado por el Ayuntamiento de Galapagar, anulando los pliegos y la licitación referida.

Segundo. - De conformidad con lo establecido en el artículo 57.4 de la LCSP, el órgano de contratación deberá dar conocimiento a este Tribunal de las actuaciones adoptadas para dar cumplimiento a la presente resolución.

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 TRIBUNAL