

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

En Madrid, a 16 de abril de 2026

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la representación legal de CONCILIA2 SOLUCIONES S.L., contra los pliegos del contrato denominado “*Servicio de Orientación Jurídica para mujeres de la Comunidad de Madrid*”, licitado por la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales de esta Comunidad Autónoma, con número de expediente 111/2026 (A/SER-001731/2026), este Tribunal ha adoptado la siguiente

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. - Mediante anuncio publicado en el Portal de la Contratación Pública de la Comunidad de Madrid, el día 6 de marzo de 2026, se convocó la licitación del contrato de referencia mediante procedimiento abierto, con pluralidad de criterios de adjudicación. En esa misma fecha se publican los pliegos de la licitación.

El valor estimado del contrato asciende a 393.220,80 euros y su plazo de duración será de 27 meses.

Segundo. - El plazo de licitación concluyó el 23 de marzo del 2026, habiendo presentado oferta 4 licitadores, entre los que no se encuentra la recurrente.

Tercero. - El 20 de marzo de 2026, la representación de CONCILIA2 SOLUCIONES S.L., interpone recurso especial en materia de contratación en el Registro de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo de la Comunidad de Madrid, que tiene entrada el día 23 del mismo mes en este Tribunal. El recurso se dirige contra los pliegos (Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares y Pliego de Prescripciones Técnicas) que rigen el contrato, solicitando su anulación o modificación de los mismos. En dicho escrito se solicita, asimismo, la adopción de medida cautelar de suspensión de la tramitación del procedimiento.

El 26 de marzo 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 (LCSP), solicitando su desestimación. Dicho expediente se completa el 7 de abril de 2026 con la relación de licitadores en el procedimiento.

Cuarto. - La tramitación del expediente de contratación se encuentra suspendida en virtud de Resolución de MMCC 058/2026, adoptada por este Tribunal el 30 de marzo de 2026.

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 no se ha presentado escrito de alegaciones por los interesados.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. - De conformidad con lo establecido en el artículo 46.1 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. - Procede en primer lugar determinar la legitimación del recurrente. 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”*.

Se ha de destacar que en la documentación remitida por el órgano de contratación consta la relación de licitadores que han presentado oferta, sin que, entre ellos, figure la recurrente.

Como ya hemos indicado en anteriores resoluciones (las más recientes, la 96/2026, de 19 de febrero y la 303/2025 de 30 de julio), 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 de 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)".

En este sentido, este Tribunal viene restringiendo la legitimación "a priori", para interponer el recurso especial a quienes hayan sido parte del procedimiento, y trasladado este criterio a las impugnaciones de pliegos resulta, con carácter general, que únicamente los licitadores están legitimados para impugnar los pliegos. Sin embargo, esta afirmación se matiza para permitir la impugnación de los pliegos a aquellas personas que no hayan podido tomar parte en la licitación precisamente por el motivo en que fundamentan su recurso.

Así pues, para admitir legitimación para recurrir los pliegos que rigen una licitación resulta necesario que el recurrente haya participado en la licitación o se haya visto impedido de hacerlo en base a las restricciones introducidas en los pliegos objeto de recurso, pues no resulta admisible un recurso en materia de contratación basado en un mero interés en la legalidad abstracta del procedimiento de licitación, no admitiéndose una acción popular en esta materia.

En el presente supuesto el recurrente impugna los pliegos, sin embargo,

posteriormente no presenta su oferta, por ello procede analizar si estamos ante un supuesto de legitimación de acuerdo con la doctrina expuesta anteriormente.

CONCILIA2 SOLUCIONES S.L., no hace referencia alguna en su recurso a su interés en participar en la licitación, ni a la circunstancia de no haber presentado oferta, ni a haberse visto impedida para hacerlo en base a las restricciones introducidas en los pliegos objeto de recurso. Se limita a recoger un párrafo denominado “*I. LEGITIMACIÓN Y ADMISIBILIDAD DEL RECURSO*”, en el que indica lo siguiente:

“Que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 44.2.b) y c) de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP), por medio del presente escrito interpongo RECURSO ESPECIAL EN MATERIA DE CONTRATACIÓN, contra los pliegos que rigen el contrato denominado “SERVICIO DE ORIENTACIÓN JURÍDICA PARA MUJERES DE LA COMUNIDAD DE MADRID”, expediente 111/2026 (A/SER-001731/2026), publicado en el Portal de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid con fecha 6 de marzo de 2026, se aportan como:

- Documento n.º 2: Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares
- Documento n.º 3: Pliego de Prescripciones Técnicas
- Documento n.º 4: Documentación relativa al personal a subrogar.

La recurrente efectúa una invocación puramente formal y de nomenclatura de su legitimación para interponer el recurso, no material; no desarrolla en qué consiste su interés legítimo concreto, ni su posición respecto de la licitación.

A continuación de lo anterior, funda su recurso en los siguientes motivos:

- Incoherencia entre las condiciones de subrogación del personal y las exigencias de organización del servicio previstas en el PPT, pues se exige adscribir al contrato un equipo de tres profesionales, uno de los cuales debe desempeñar funciones de coordinación a jornada completa, sin que en la documentación de subrogación exista ningún trabajador a jornada completa.
- Vulneración del principio de viabilidad económica, pues alega que el diseño del contrato obligaría al adjudicatario a respetar las jornadas parciales del personal

subrogado, y contratar adicionalmente a un profesional a jornada completa para cumplir el pliego; o bien a modificar las condiciones del personal subrogado, extremo que solo podría hacerse con aceptación voluntaria, sin garantía alguna de que esta se produzca.

- Vulneración del principio de libre competencia e igualdad de trato, pues la configuración actual del pliego introduce una barrera de entrada para nuevos licitadores, que desconocen la disposición del personal subrogado a modificar sus condiciones laborales.

-Falta de proporcionalidad en la exigencia de medios personales, pues el servicio objeto del contrato consiste en la prestación de 50 horas semanales de atención, sin que la exigencia de una jornada completa para uno de los profesionales resulte imprescindible desde un punto de vista funcional.

-Inadecuación del presupuesto base de licitación a las condiciones reales de ejecución del contrato, pues el presupuesto base de licitación no refleja adecuadamente los costes derivados de la obligación de subrogación en combinación con las exigencias organizativas del pliego.

Como ya hemos señalado, sólo están legitimados para recurrir los pliegos quienes han presentado oferta en la licitación después de interponer el recurso o bien, que, teniendo interés en participar en la licitación, no hayan podido presentar oferta porque los pliegos le impiden presentar ésta. Corresponde, por tanto, al recurrente, alegar de forma expresa y explicar cuáles son las cláusulas impeditivas para la presentación de su oferta, en qué medida le impiden concurrir, y cómo la anulación o modificación del pliego le permitiría participar en la licitación.

En el caso que nos ocupa, pese a haber recogido sus motivos de impugnación de los pliegos, la recurrente no presentó oferta, y no explica en su recurso, ni acredita, en qué medida las cláusulas impugnadas del pliego le han impedido hacerlo. Los motivos

de impugnación se formulan en abstracto, desde una óptica objetiva, no desde un perjuicio propio concreto. En este contexto, en ninguno de los motivos del recurso se afirma que las cláusulas del pliego constituyan una barrera para su acceso a la licitación, ni que la empresa estuviera interesada en concurrir y no pudiera hacerlo, ni que exista una relación causal entre los defectos invocados y su imposibilidad de participar, de la que pueda derivarse un beneficio propio, en caso de estimación de sus pretensiones.

Lo anterior, no permite a este Tribunal apreciar una afectación real o potencial en la esfera jurídica de la recurrente. El recurso se convierte, de este modo, en una defensa de la legalidad, carente del interés legítimo cualificado exigido por el artículo 48 LCSP. Y es que, a juicio de este Tribunal, la mera articulación de motivos de impugnación no suple la ausencia de alegación de interés legítimo, por lo que no se dan en la persona de la recurrente, los presupuestos señalados para reconocerle la legitimación para interponer recurso contra los pliegos de la licitación.

En consecuencia, aun cuando el escrito articule motivos de impugnación de fondo, la ausencia de legitimación activa impide entrar en su examen, procediendo la inadmisión del recurso por falta de legitimación de la recurrente, en virtud de lo establecido en el artículo 55.b) de la LCSP.

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

ACUERDA

Primero. - Inadmitir el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la representación legal de CONCILIA2 SOLUCIONES S.L., contra los pliegos del contrato denominado “*Servicio de Orientación Jurídica para mujeres de la Comunidad de Madrid*”, licitado por la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales de esta

Comunidad Autónoma, con número de expediente 111/2026 (A/SER-001731/2026), por falta de legitimación de la recurrente.

Segundo. - Levantar la suspensión del procedimiento de adjudicación adoptada por este Tribunal mediante Resolución de MMCC 058/2026, adoptada por este Tribunal el 30 de marzo de 2026, de conformidad con lo estipulado en el artículo 57.3 de la LCSP.

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 TRIBUNAL