

Dictamen n.º: **458/25**
Consulta: **Consejera de Familia, Juventud y Asuntos
Sociales**
Asunto: **Revisión de Oficio**
Aprobación: **24.09.25**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 24 de septiembre de 2025, emitido ante la consulta formulada por la consejera de Familia, Juventud y Asuntos Sociales, al amparo de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, sobre revisión de oficio solicitada por el grupo parlamentario de la Asamblea de Madrid VOX de la Orden 1148/2025, de 26 de mayo, de la citada consejera, por la que se dispuso declarar la tramitación de emergencia para la contratación del refuerzo del servicio de seguridad y vigilancia en los centros de primera acogida Cantueña y Casa de Campo, y de los dos contratos suscritos en ejecución de la misma con fechas 4 y 5 de junio de 2025.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El día 6 de agosto de 2025, tuvo entrada en el registro de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid una solicitud de dictamen preceptivo referida al expediente de revisión de oficio aludido en el encabezamiento.

A dicho expediente se le asignó el número 455/25, comenzando el día señalado el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, de

acuerdo con lo dispuesto en el artículo 23.1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid (en adelante ROFCJA), aprobado por Decreto 5/2016, de 19 de enero, del Consejo de Gobierno.

La ponencia ha correspondido, por reparto de asuntos, al letrado vocal D. Carlos Hernández Claverie, que formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen, la cual fue deliberada y aprobada por el Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, en sesión celebrada el día 24 de septiembre de 2025.

SEGUNDO.- De los antecedentes que obran en el expediente, son de interés para la emisión del presente dictamen los que a continuación se relacionan:

1.- Con fecha 4 de octubre de 2024, tras la tramitación del correspondiente expediente de contratación, fue adjudicado por procedimiento abierto el *“contrato de servicios de gestión del centro de primera acogida Cantueña para menores migrantes atendido por la Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad”*. El contrato se formalizó con la adjudicataria el 29 de octubre posterior.

Asimismo, también por procedimiento abierto, el 26 de diciembre de 2024 se adjudicó el *“contrato de servicios de gestión de dispositivos destinados a la primera acogida y media estancia de adolescentes migrantes no acompañados atendidos por la Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad”*. El contrato, que se correspondía al centro de primera acogida Casa de Campo, fue formalizado con la adjudicataria el 30 de enero de 2025.

2.- El 11 de marzo de 2025, se produjo en el Centro de Menores Cantueña un incidente, que se consideró de gravedad, que puso en peligro la seguridad de trabajadores y menores residentes. Con motivo de ello, el órgano de contratación consideró que ambos contratos requerían

su modificación contractual para ampliar el número de vigilantes.

3.- Considerando el órgano de contratación que el tiempo de tramitación de la modificación contractual era muy largo, con fecha 26 de mayo de 2024 se dictó la Orden 1448/2025, de la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales, en virtud de la cual se dispuso declarar la tramitación de emergencia para la contratación del refuerzo del servicio de seguridad y vigilancia en ambos contratos, por el tiempo necesario hasta que entraran en vigor las modificaciones contractuales que se promovían.

4.- En virtud de la citada declaración de emergencia, se celebraron los siguientes contratos:

- Contrato de emergencia, de fecha 5 de junio de 2025, cuyo objeto era el refuerzo del servicio de vigilancia y seguridad para el centro de primera acogida Cantueña, para la incorporación de 2 puestos adicionales de vigilancia 24 horas al equipo ya existente en el centro, siendo la contratista la adjudicataria del contrato de gestión del centro formalizado el 29 de octubre de 2024.

- Contrato de emergencia, suscrito el 4 de junio de 2025, cuyo objeto es el refuerzo del servicio de vigilancia y seguridad para el centro de primera acogida Casa de Campo, mediante la incorporación de 2 puestos adicionales de vigilancia 24 horas al equipo ya existente en el centro, siendo la misma contratista que venía ejecutando la gestión del centro en virtud del contrato formalizado el 30 de enero de 2025.

TERCERO.- Con fecha 3 de julio de 2025, se presentó en la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales una solicitud de revisión de oficio, formalizada por la portavoz del grupo parlamentario en la Asamblea de Madrid VOX, por la que se interesaba la declaración de nulidad de la Orden 1148/2025, de 26 de mayo, por la que se dispuso

declarar la tramitación de emergencia para la contratación del refuerzo del servicio de seguridad y vigilancia en los Centros de Primera Acogida Cantueña y Casa de Campo, y de los dos contratos suscritos en ejecución de la misma de fechas 4 y 5 de junio de 2025.

La declaración de nulidad se insta por la falta de presupuesto material para la contratación de emergencia y la vulneración de los principios de publicidad y transparencia en la contratación, al amparo de los artículos 47.1.e) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC) 39.2 de la Ley de Contratos del Sector Público (LCSP).

Con fecha 23 de julio de 2025, la subdirectora general de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad emite informe sobre la revisión solicitada, considerando que no procede la misma.

Sin trámite de audiencia alguno a los diferentes interesados, la directora general de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad, con fecha 1 de agosto de 2025, formula una propuesta de resolución desestimatoria de la solicitud de revisión de oficio de la Orden 1148/2025, de 26 de mayo de la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales, en virtud de la cual se dispuso declarar la tramitación de emergencia para la contratación del refuerzo de servicio de seguridad y vigilancia en los Centros de Primera Acogida Cantueña y Casa de Campo.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes

CONSIDERACIONES DE DERECHO

PRIMERA.- La Comisión Jurídica Asesora emite su dictamen

preceptivo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 5.3.f) b. de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, y a solicitud de la consejera de Familia, Juventud y Asuntos Sociales, al amparo del artículo 18.3.c) del ROFCJA.

La citada consejera es competente para recabar dictamen de esta Comisión en virtud de lo dispuesto en el apartado 1 en relación con el 3.1.f) b. del artículo 5 de la Ley 7/2015, que establece la necesidad de solicitar su dictamen preceptivo por las entidades locales del ámbito territorial de la Comunidad de Madrid para acordar la revisión de oficio de los actos y disposiciones administrativas en los supuestos establecidos en las leyes.

El artículo 106.1 de la LPAC establece la posibilidad de que las administraciones públicas, en cualquier momento, declaren de oficio o a solicitud del interesado, la nulidad de los actos administrativos que hayan puesto fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo, en los supuestos previstos en el artículo 47.1. Para ello será necesario que concurra en el acto a revisar alguna de las causas de nulidad de pleno derecho previstas en el artículo 47.1 de la LPAC, y, desde el punto de vista del procedimiento y garantía del ajuste de la actividad administrativa al principio de legalidad, que se haya recabado dictamen previo del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma, si lo hubiere, y que éste tenga sentido favorable.

De este artículo se desprende que la adopción del acuerdo de revisión de oficio tendrá lugar siempre previo dictamen favorable del órgano consultivo correspondiente, que adquiere en este supuesto carácter vinculante. La referencia que el artículo 106 de la LPAC, en sus apartados 1 y 2, hace al Consejo de Estado “*u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma*”, debe entenderse hecha, a partir de su creación, a la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, creada por la ya citada Ley 7/2015.

Ahora bien, al tratarse de una revisión de oficio en materia de contratación, habrá que estar a lo dispuesto en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (en adelante, LCSP), de aplicación al procedimiento de revisión que analizamos en virtud de su fecha de inicio, 21 de noviembre de 2024, cuyo artículo 41 dispone que la revisión de oficio de los actos preparatorios y de los actos de adjudicación de los contratos se efectuará de conformidad con lo establecido en el capítulo I del título V de LPAC.

SEGUNDA.- Con carácter previo a analizar la tramitación del procedimiento de revisión y sus posibles vicios, y la concurrencia de las causas de nulidad aducidos, es preciso determinar si el Grupo Parlamentario VOX ostenta legitimación para instar la declaración de nulidad, en tanto su ausencia determinaría la inadmisibilidad de la propia solicitud.

Como bien recuerda el Consejo Consultivo de Castilla y León en su dictamen 95/2008, de 27 de marzo, la revisión de oficio, que inicialmente fue utilizada como un procedimiento para que la Administración anulase sus propios actos en interés propio, ha derivado, bajo la aplicación del principio de la tutela efectiva consagrado en el artículo 24 de la Constitución, en una acción de nulidad a disposición de los particulares.

En efecto, como antes hemos referido, el artículo 106 de la LPAC, respecto a los actos administrativos, permite que el procedimiento de revisión se inicie a instancia de los interesados, y ello, como recuerda el Tribunal Supremo en su Sentencia de 25 de febrero de 2022 (rec. 6512/2020), a diferencia de las disposiciones generales, respecto de las cuales, solo la Administración autora de las mismas se encuentra

legitimada por el ordenamiento jurídico para declarar su nulidad a través del procedimiento de revisión de oficio.

El concepto de interesado se recoge en el artículo 4 de la LPAC, considerando como tal a quien promueva el procedimiento como titular de un derecho o interés legítimo individual o colectivo. De acuerdo con el Tribunal Constitucional (STC 143/1987 y 60/1982 de 11 de octubre) el interés legítimo *“equivale a titularidad potencial de una posición de ventaja o de una utilidad jurídica por parte de quien ejercita la pretensión y que se materializaría de prosperar ésta”*. Así, la nulidad que se propugna ha de repercutir de forma efectiva y acreditada, en la esfera jurídica del interesado, debiendo existir una relación material entre el sujeto y el acto cuya nulidad se pretende de suerte que, de estimarse la pretensión, se produce su repercusión inmediata en la esfera jurídica del sujeto produciéndose un beneficio o la eliminación de un perjuicio que no necesariamente.

Lo que no cabe es considerar como interés legítimo un interés abstracto de la mera legalidad, al no admitirse la acción pública en el ámbito administrativo, salvo en aquellas materias que expresamente lo prevean entre las que no se encuentra la contratación pública. En este sentido, una pretendida defensa por el solicitante de su entendimiento de la legalidad no constituye un interés legítimo, como recuerda la reciente Sentencia del Tribunal Supremo de 19 de mayo de 2025 (rec. 1173/2023), entre otras muchas.

En parecidos términos, la legitimación para el ejercicio de la acción de nulidad de los actos en materia de contratación pública se circunscribe a la 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 la declaración de nulidad, tal y como dispone el artículo 48 de la LCSP,

aunque circunscrito al recurso especial en materia de contratación pública.

En relación a los partidos políticos, es reiterada la jurisprudencia del Tribunal Supremo que niega su legitimación fuera de los supuestos en que están directamente afectados sus derechos o intereses legítimos más allá de sus planteamientos meramente políticos, así las sentencias de 2 de noviembre de 2021 (rec. 64/2020), y de 23 de octubre de 2023 (rec. 205/2021).

En efecto, de acuerdo con esa jurisprudencia, los partidos políticos constituyen instrumentos de participación política de los ciudadanos en el Estado democrático. Según el artículo 6 de nuestra Constitución expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política. Ahora bien, ello no es suficiente para conferirles legitimación para la impugnación de cualquier acto administrativo, si no se aprecia una conexión específica con su actuación o funcionamiento. No basta que exista una relación entre el acto cuya nulidad se pretende y los fines de política general que puedan perseguir como asociaciones de participación política. Sostener la existencia en favor de los partidos de legitimación para impugnar cualquier acto administrativo por la relación existente entre los fines que aquéllos pueden perseguir según su ideología o programa de actuación equivaldría a reconocerles una acción popular.

La función de control del Gobierno propia de los partidos políticos se debe canalizar mediante su actuación a través de los miembros de las Cortes o parlamentos autonómicos, a los que se atribuye específicamente esa función de control, pero no lleva consigo una relación específica entre los actos administrativos del Poder Ejecutivo y la actuación de los partidos políticos suficiente para legitimarlos para su impugnación en vía administrativa o contencioso- administrativa.

En el caso de los grupos parlamentarios, además, debe recordarse que, a diferencia de los partidos políticos, carecen de personalidad jurídica propia, en tanto son únicamente uniones de parlamentarios a los efectos del mejor funcionamiento de las actividades propias de las cámaras, integrados por ideologías afines, pero carecen de capacidad para instar o intervenir como tal en el procedimiento administrativo o en el ulterior recurso contencioso administrativo, para el que carecerían de capacidad procesal, tal y como recoge el Tribunal Supremo en su Sentencia de 5 de marzo de 2014 (rec. 64/2013).

Trasladando lo expuesto al caso concreto que nos ocupa, además de la falta de personalidad jurídica del grupo parlamentario Vox y, por ende, de su capacidad para instar el procedimiento de revisión de oficio, tampoco se invoca ni se atisba interés legítimo alguno.

Ciertamente, dados los actos cuya nulidad se pretende, su legitimación vendría dada por su posibilidad de participar en los procedimientos de contratación declarados de emergencia por el acto cuya revisión se solicita, pero es obvio que el grupo parlamentario ni tiene capacidad para contratar ni ello constituye su objeto. Por otra parte, su subjetiva o partidista apreciación del interés general o de la legalidad, no les legitima para instar la nulidad de los actos referidos en su escrito, en tanto, como hemos analizado, la acción pública o popular no cabe en el derecho administrativo, salvo en aquellos casos expresamente previstos, como es en materia de urbanismo.

Así, la falta de legitimación debe llevar a declarar la inadmisibilidad de la solicitud de la revisión de oficio.

En mérito a cuanto antecede, esta Comisión Jurídica Asesora formula la siguiente

CONCLUSIÓN

Procede declarar la inadmisibilidad por falta de legitimación activa del Grupo Parlamentario Vox, de la revisión de oficio de la Orden 1148/2025, de 26 de mayo, de la consejera de Familia, Juventud y Asuntos Sociales, por la que se dispuso declarar la tramitación de emergencia para la contratación del refuerzo del servicio de seguridad y vigilancia en los centros de primera acogida Cantueña y Casa de Campo, y de los dos contratos suscritos en ejecución de la misma

A la vista de todo lo expuesto, el órgano consultante resolverá, dando cuenta de lo actuado, en el plazo de quince días, a esta Comisión Jurídica Asesora de conformidad con lo establecido en el artículo 22.5 del ROFCJA.

Madrid, a 24 de septiembre de 2025

El Presidente en funciones de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen n.º 458/25

Excma. Sra. Consejera de Familia, Juventud y Asuntos Sociales

C/ O'Donnell, 50 – 28009 Madrid