

Recurso n.º 021/2026
Resolución n.º 070/2026

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

En Madrid, a 12 de febrero de 2026

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la representación de la FUNDACIÓN APADIS contra el acuerdo de la mesa de contratación de 26 de noviembre de 2025 por el que se le excluye del procedimiento de licitación del acuerdo marco de servicios denominado *“Atención residencial para personas adultas con discapacidad intelectual y graves trastornos de conducta asociados”*, tramitado bajo el expediente AM 003/2026 (A/SER-027599/2025), licitado por la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales de la Comunidad de Madrid, en sesión celebrada el día de la fecha, ha dictado la siguiente

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. - Mediante anuncios publicados en el Portal de la Contratación Pública de la Comunidad de Madrid y en el DOUE, con fecha 13 de octubre de 2025, se convocó la licitación del contrato de referencia mediante procedimiento abierto con pluralidad de criterios de adjudicación.

El valor estimado del contrato asciende a 223.715.332,80 euros.

Segundo. - A la presente licitación se presentaron siete empresas, entre ellas la recurrente.

El día 14 de noviembre de 2025, la Mesa de Contratación se reúne para analizar la documentación administrativa de todas las entidades que presentaron proposiciones en el citado acuerdo marco. Se acuerda requerir la subsanación a aquellas entidades que tenían que completar o corregir su documentación. En concreto, en la que se refiere a la recurrente, se le solicitó la siguiente subsanación:

- *“Debe presentar el ANEXO III (“MODELO DE DECLARACIÓN RESPONSABLE MÚLTIPLE”) del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares debidamente cumplimentado y firmado”.*

Con fecha 25 de noviembre de 2025, el órgano de contratación remite correo electrónico a la recurrente donde se hace constar:

“Nos comentan desde el área de contratación que no han recibido la documentación relativa a la oferta de plazas en Acuerdo Marco, si podéis agilizar el envío de la misma. “FUNDACION APADIS: Debe presentar el ANEXO III (“MODELO DE DECLARACIÓN RESPONSABLE MÚLTIPLE”) del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares debidamente cumplimentado y firmado”.

El día 26 de noviembre de 2025 la Mesa de Contratación se reúne para proceder a la apertura electrónica de los sobres que contienen las ofertas económicas y la documentación a valorar mediante aplicación de fórmulas matemáticas. En esa reunión la Mesa acuerda, en lo que se refiere al objeto de este recurso, la exclusión de APADIS por haber presentado la documentación de subsanación fuera de plazo. El acuerdo fue notificado el 18 de diciembre de 2025.

Tercero. - El 12 de enero de 2026 tuvo entrada en el registro de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, con entrada en este Tribunal el día 13 del mismo mes,

el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la representación de la empresa FUNDACIÓN APADIS, en el que solicita que se anule su exclusión del procedimiento de licitación.

Cuarto. - El 16 de enero 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, solicitando la desestimación del recurso.

Quinto. - La tramitación del expediente de contratación se encuentra suspendida por Resolución N. 007/2026 sobre medidas provisionales adoptada por este Tribunal el 8 de enero de 2026, hasta que se resuelva el recurso y se acuerde expresamente el levantamiento de la suspensión.

Sexto. - 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, que fueron presentadas por la empresa SOMOSIERRA ASISTENCIAL, S.L (en adelante SOMOSIERRA).

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. - Este Tribunal resulta competente para resolver en virtud de 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 de la Comunidad de Madrid.

Segundo. - El recurso ha sido interpuesto por persona legitimada para ello, al tratarse de un licitador excluido de la licitación, que de estimarse el recurso podría resultar adjudicatario del contrato. En consecuencia, sus derechos e intereses legítimos individuales o colectivos se han visto perjudicados o puedan resultar afectados de

manera directa o indirectamente por las decisiones objeto del recurso (Artículo 48 de la LCSP).

Asimismo, se comprueba la representación de los recurrentes firmantes del recurso.

Tercero. - El recurso especial se interpuso en tiempo y forma, pues el acuerdo impugnado se adoptó el 26 de noviembre de 2025, practicada la notificación el 18 de diciembre, e interpuesto el recurso el día 12 de diciembre, dentro del plazo de quince días hábiles, de conformidad con el artículo 50.1 de la LCSP.

Cuarto. - El recurso se interpuso contra el acuerdo de exclusión del recurrente, en un acuerdo marco de servicios. El acto es recurrible, de acuerdo con el artículo 44.1.b) y 2.b) de la LCSP.

Quinto.- Fondo del asunto. Alegaciones de las parte

1. Alegaciones de la recurrente.

Fundamenta su recurso en la infracción del artículo 141.2 LCSP y de los principios proconcurrentia y antiformalista.

La recurrente alega que su exclusión del procedimiento de licitación determina la pérdida de la disponibilidad de plazas residenciales especializadas ofertadas por dicha entidad en el Acuerdo Marco. Asimismo, según los antecedentes comunicados, el volumen de plazas del Acuerdo Marco no ha quedado cubierto con las ofertas admitidas, existiendo presupuesto no aplicado, de modo que la readmisión de APADIS no desplazaría a otros licitadores ni afectaría negativamente al principio de igualdad de trato, sino que contribuiría a la eficacia del sistema y a la cobertura de una necesidad pública esencial.

El artículo 141.2 de la LCSP impone a la mesa de contratación la calificación de la declaración responsable y documentación administrativa y, cuando aprecie defectos subsanables, la concesión de un plazo de tres días para su corrección.

A su juicio, la omisión o defectuosa aportación del Anexo III (modelo de declaración responsable múltiple) constituye un defecto estrictamente formal de la documentación administrativa, que no integra ni altera el contenido material de la oferta técnica o económica, ni introduce ventajas competitivas. La doctrina y la jurisprudencia diferencian claramente entre: (i) defectos formales de documentación administrativa (ampliamente subsanables), y (ii) modificaciones sustantivas de la oferta (vedadas).

En el presente caso, la exclusión aparece como una medida máxima y desproporcionada, al sancionar una irregularidad puramente formal que fue efectivamente corregida en cuanto la propia Administración requirió expresamente a APADIS la presentación del Anexo III el 25 de noviembre de 2025.

Con independencia del primer requerimiento de subsanación, lo determinante es que la propia Administración, el 25 de noviembre de 2025, efectuó una comunicación formal y expresa solicitando a APADIS que presentase el Anexo III “*debidamente cumplimentado y firmado*” ante la indicación de que el área de contratación “*no han recibido la documentación*”. Ese requerimiento no se formuló como un simple recordatorio, ni contenía advertencia de extemporaneidad, cierre del trámite o imposibilidad de subsanar. Considera que este requerimiento se proyectó, objetivamente, como acto de impulso procedimental apto para generar una expectativa legítima: si se aportaba el documento requerido, sería tenido en cuenta.

Señala que actuó de inmediato, presentando la documentación a través del registro de la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales, y remitiéndola por correo electrónico ese mismo día a la Subdirección General de Atención a Personas con Discapacidad y con Enfermedad Mental y Área de Contratación. La posterior exclusión

por “*fuera de plazo*”, ignorando la actuación administrativa de 25 de noviembre de 2025, vulnera los principios de buena fe y confianza legítima (artículo 9.3 CE) y resulta incompatible con una actuación administrativa coherente y no contradictoria.

El artículo 109.1 LPAC permite revocar actos de gravamen o desfavorables, siempre que no sea contrario al principio de igualdad ni al interés público y el artículo 52 LPAC permite convalidar actos anulables, subsanando sus vicios.

En el presente caso, la revocación del acuerdo de exclusión y la eficacia del requerimiento de 25 de noviembre de 2025 no solo no lesionan la igualdad, puesto que no se perjudica a terceros, sino que refuerzan el interés público de cubrir plazas especializadas en un Acuerdo Marco que, según la información disponible, no ha agotado plazas ni presupuesto.

El acuerdo de exclusión se limita a afirmar la extemporaneidad (“*fuera de plazo*”) sin razonar ni ponderar la incidencia real del defecto, ni valorar la actuación administrativa de 25 de noviembre de 2025, ni explicar por qué la documentación aportada ese día carecería de efectos.

A su juicio, esta motivación resulta insuficiente para una decisión tan gravosa como la exclusión del licitador, que requiere ponderación y motivación reforzada cuando existen actuaciones administrativas posteriores aptas para generar confianza legítima. La exclusión, además, infringe el principio de proporcionalidad, al emplear la consecuencia más severa frente a un defecto formal ya corregido y sin impacto competitivo.

2. Alegaciones del órgano de contratación.

Entre los documentos del sobre nº 1 de documentación administrativa presentado por la recurrente, y que fue estudiada por la mesa de contratación el día 14 de noviembre

de 2025, no se encontraba el Anexo III MODELO DE DECLARACIÓN RESPONSABLE MÚLTIPLE, como exigía el PCAP en su cláusula 13 apartado A).

Entendiendo la mesa de contratación que se trataba de un defecto subsanable, se requirió a APADIS para que procediera a aportar ese Anexo III. Como queda acreditado en el expediente de contratación, la notificación del requerimiento de subsanación se envió el día 19 de noviembre de 2025, siendo publicado en el perfil del contratante de la Comunidad de Madrid ese mismo día. También ese mismo día la recurrente acusó recibo de esa notificación.

El requerimiento de subsanación se realizó de acuerdo con el procedimiento establecido en la cláusula 14 del PCAP, otorgando a la entidad recurrente un plazo de tres días naturales contados a partir del día siguiente de la fecha de envío del requerimiento, ya que dicho requerimiento se publicó en el perfil del contratante ese mismo día (regla establecida en la DA 15ª LCSP, no obstante, irrelevante en este caso ya que el acuse de recibo de la notificación fue el mismo día del envío).

De acuerdo con lo expuesto, el plazo fin de presentación de la subsanación fue el día 24 de noviembre de 2025, no siendo hasta el día 25 de noviembre 2025, cuando APADIS presentó la documentación requerida y por tanto fuera de plazo.

En contra de lo manifestado por la recurrente, sostiene que los defectos de la documentación no eran meros formalismos. Esos defectos consistían en la ausencia de la presentación del Anexo III relativo a la DECLARACIÓN RESPONSABLE MÚLTIPLE. Esta declaración se refiere a aspectos tan importantes como la pertenencia a un grupo empresarial, concreción de la solvencia requerida, subcontratación o empleo de personas con discapacidad e igualdad de mujeres y hombres (entre otros aspectos). Por tanto, los defectos de los que adolecía la documentación del recurrente no son meros defectos formales como afirma la recurrente. Si la documentación requerida fue aportada el día 25 noviembre de 2025

y, por tanto, fuera plazo, solo fue imputable a la falta de diligencia de la recurrente.

Por otro lado, considera que el criterio antiformalista que debe presidir la contratación pública, no puede amparar una actuación de la mesa en el que se arrogue la facultad de convalidar los defectos de la documentación.

Respecto a las alegaciones de la recurrente sobre que el volumen de plazas del Acuerdo Marco no ha quedado cubierto con las ofertas admitidas, existiendo presupuesto no aplicado, de modo que la readmisión de APADIS no desplazaría a otros licitadores ni afectaría negativamente al principio de igualdad de trato, el órgano de contratación alega que tras la celebración de la mesa de apertura de las ofertas económicas y la documentación a valorar mediante aplicación de fórmulas matemáticas, existen suficientes plazas ofertadas en otros centros especializados para atender a las personas afectadas, sin que ello suponga perjuicio para los usuarios ni para el interés público.

Respecto a la alegación de la recurrente referida a la supuesta eficacia jurídica del “requerimiento” de 25 de noviembre de 2025, aludiendo a un correo electrónico remitido por la Subdirección General de Atención a Personas con Discapacidad y con Enfermedad Mental, el órgano de contratación señala que el único requerimiento de documentación que se realizó a la recurrente fue el notificado a través del sistema de Notificaciones Telemáticas de la Comunidad de Madrid y publicado en el perfil del contratante de la Comunidad de Madrid el día 19 de noviembre de 2025. Requerimiento del que tenía perfectamente conocimiento como lo demuestra el acuse de recibo del mismo día 19 de noviembre de 2025.

Finalmente, respecto a la falta de motivación suficientes del acto de exclusión, alega que carece de fundamento jurídico. En la notificación de la exclusión figura expresamente:

“La Mesa acuerda la exclusión de FUNDACION APADIS de la licitación dado que presenta fuera de plazo la documentación que debía subsanar (ANEXO III) y que le fue requerida con fecha 19/11/2025”

Además, en el acto público de apertura electrónica de los sobres que contienen las ofertas económicas y la documentación a valorar mediante aplicación de fórmulas matemáticas celebrado el día 26 de noviembre 2026, se comunicó el nombre de las entidades excluidas de la licitación y los motivos de esta decisión. A ese acto público asistió una persona en representación de la recurrente que manifestó su disconformidad con la exclusión. En ese momento la secretaria de la mesa de contratación enseñó a los asistentes al acto público el justificante de envío del requerimiento de subsanación realizado el día 19 de noviembre de 2025 y el acuse de recibo del mismo día. De todo ello se dejó constancia en el acta de la mesa de contratación de este día de la siguiente forma (acta que figura publicada en el perfil del contratante):

“La persona representante de la FUNDACIÓN APADIS, manifestó su disconformidad con su exclusión aduciendo que habían presentado la documentación de subsanación el mismo día que se les requirió. Por parte de la Secretaria de la mesa se enseña el justificante de la notificación del requerimiento de subsanación y el acuse de recibo por parte FUNDACIÓN APADIS, ambos de fecha 19 de noviembre de 2025.”

3. Alegaciones de los interesados

La empresa SOMOSIERRA sostiene que la recurrente pretende llevar a cabo la subsanación fuera del plazo concedido, cuando dicha empresa lo estima pertinente, pues, sin duda, si dicha subsanación es extemporánea incumple la ley, el pliego, y, además los principios de igualdad de trato y transparencia, y el principio de seguridad jurídica, que están recogidos no solo en la LCSP, sino a nivel europeo en la Directiva 2014/24/UE.

Sexto.- Consideraciones del Tribunal.

El objeto de la controversia se limita a determinar si la recurrente presentó la documentación requerida en fase de subsanación dentro del plazo concedido al efecto.

Es admitido por las partes y así se constata en el expediente, que el requerimiento de subsanación se envió el día 19 de noviembre de 2025, siendo publicado en el perfil del contratante de la Comunidad de Madrid ese mismo día. También ese mismo día la recurrente acusó recibo de esa notificación. El plazo concedido era de 3 días naturales. En consecuencia, el plazo finalizaba el día 24 de noviembre. La documentación fue presentada el día 25 de noviembre.

La discrepancia se circunscribe a determinar los efectos jurídicos que sobre el plazo de presentación de la subsanación tuvo el correo electrónico de 25 de noviembre de 2025 remitido por la Subdirección General de Atención a Personas con Discapacidad y con Enfermedad Mental, en el que se decía:

“Nos comentan desde el área de contratación que no han recibido la documentación relativa a la oferta de plazas en Acuerdo Marco, si podéis agilizar el envío de la misma. “FUNDACION APADIS: Debe presentar el ANEXO III (“MODELO DE DECLARACIÓN RESPONSABLE MÚLTIPLE”) del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares debidamente cumplimentado y firmado”.

A este respecto, la recurrente interpreta que se ha producido una especie de ampliación del plazo inicialmente concedido, por lo que la presentación de la documentación el día 25 de noviembre fue temporánea.

Este Tribunal no puede acoger las alegaciones de la recurrente ya que la notificación de la subsanación conforme a los pliegos (Cláusula 12 del PCAP) se realizó el 19 de noviembre, finalizando el día 24 del mismo mes. La comunicación oficiosa realizada vía correo electrónico fue realizada el día 25 de noviembre, cuando el plazo ya había

precluido, por lo que no puede considerarse la ampliación del plazo, que, por otro lado, no fue solicitado por la recurrente.

El principio de igualdad y no discriminación impone el respeto de las condiciones establecidas para participar en las licitaciones públicas, sin excepciones ni distinciones entre los licitadores, de modo que, por principio, la subsanación presentada fuera de plazo ha de ser inadmitida por la Administración, a menos que el interesado acredite de forma indubitada que la extemporaneidad de la presentación respondió a causas que no le son en modo alguno imputables a él, sino a la propia Administración que redactó los pliegos.

En el caso que nos ocupa, la presentación extemporánea de la subsanación es plenamente achacable a la recurrente.

Tampoco se pueden acoger las alegaciones de la recurrente referidas a la falta de motivación de la exclusión, pues resulta evidente que las mismas se debieron a la extemporaneidad en la presentación de la documentación requerida en fase de subsanación.

En consecuencia, procede la desestimación del recurso.

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

ACUERDA

Primero. – Desestimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la representación de la FUNDACIÓN APADIS contra el acuerdo de la mesa de contratación de 26 de noviembre de 2025 por el que se le excluye del procedimiento de licitación del acuerdo marco de servicios denominado “*Atención residencial para*

personas adultas con discapacidad intelectual y graves trastornos de conducta asociados”, tramitado bajo el expediente AM 003/2026 (A/SER-027599/2025), licitado por la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales de la Comunidad de Madrid.

Segundo. - Levantar la suspensión del procedimiento de adjudicación acordada por la Resolución N º 007/2026 sobre medidas provisionales adoptado por este Tribunal el 8 de enero de 2026.

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