

Recurso n.º 457/2025

Resolución n.º /2025

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

En Madrid, a 6 de noviembre de 2025

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la representación legal de GESRESAN SIGLO XXI, S.A (en adelante, GESRESAN), contra su exclusión de la licitación del "*Acuerdo Marco del servicio público de atención residencial a personas mayores dependientes, modalidad financiación total y financiación parcial. Año 2026*", licitado por la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales, con número de expediente AM 001/2026 (A/SER-011373/2025), este Tribunal ha adoptado la siguiente

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. - Mediante anuncios publicados el 30 de junio de 2025 en el Portal de la Contratación Pública de la Comunidad de Madrid y en el Diario Oficial de la Unión Europea (DOUE), se convocó la licitación del acuerdo marco de referencia mediante procedimiento abierto, sujeto a regulación armonizada, con pluralidad de criterios de adjudicación.

El valor estimado del contrato asciende a 941.857.410,60 euros y su plazo de duración

será de dos años.

A la presente licitación se presentaron 81 licitadores, entre ellos, la recurrente.

Segundo. - Concluido el plazo de licitación, la Mesa de contratación, en sesión celebrada el día 16 de septiembre de 2025, califica la documentación administrativa de los licitadores, apreciando los siguientes defectos en la documentación aportada por la ahora recurrente:

“– No presenta DEUC.

– En el Anexo III no marca que asume la obligación de tener empleados trabajadores con discapacidad en un 2%, al menos, de la plantilla de la empresa si ésta alcanza un número de 50 ó más trabajadores.”

Y acuerda requerir a este licitador para su subsanación otorgándole un plazo de 3 días naturales.

En nueva sesión celebrada por la Mesa el 26 de septiembre de 2025, se procede al estudio de la documentación presentada por aquellas entidades que debían completar o subsanar su documentación administrativa. En lo que se refiere a la recurrente, la mesa acuerda la exclusión de la recurrente por presentar el DEUC incompleto, ya que en la parte IV del documento, referida a los criterios de selección, no figura ningún dato relativo a la solvencia económica y financiera, ni técnica y profesional.

El acuerdo de exclusión fue notificado a la recurrente el día 2 de octubre de 2025 a través del sistema de Notificación Telemática de la Comunidad de Madrid (NOTE).

Tercero. - El 15 de octubre de 2025 se recibe en este Tribunal el recurso especial en materia de contratación interpuesto el día anterior por la representación de GESRESAN, mediante su presentación en el Registro de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo de la Comunidad de Madrid; recurso que se dirige contra su

exclusión de la licitación del acuerdo marco, y en el que se solicita la anulación de dicho acto.

El 17 de octubre de 2025 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 la desestimación del recurso.

Cuarto. - 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 han presentado alegaciones.

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. - El recurso ha sido interpuesto por persona legitimada para ello, al tratarse de un licitador excluido, que pretende la anulación de su exclusión, por tanto, cuyos 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 del recurrente firmante del recurso.

Tercero. - El recurso especial se interpuso en tiempo y forma, pues el acto impugnado fue adoptado el 26 de septiembre de 2025, notificado el día 2 de octubre, e interpuesto

el recurso el 14 de octubre de 2025, en este Tribunal, dentro del plazo de quince días hábiles, de conformidad con el artículo 50.1 de la LCSP.

Cuarto. - El recurso se interpuso contra un acto de trámite, adoptado en el procedimiento de adjudicación, que determina la imposibilidad de continuar el mismo, en el marco de un acuerdo de marco de servicios cuyo valor estimado es superior a 100.000 euros. 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 partes

El fondo del asunto se circunscribe al ajuste a Derecho de la exclusión de la recurrente de la licitación, una vez cumplimentado, de manera defectuosa, el trámite de subsanación de la documentación administrativa de la oferta.

1. Alegaciones de la recurrente.

Sostiene GESRESAN que resulta improcedente su exclusión de la licitación del Acuerdo Marco pues concurre una causa de fuerza mayor (grave enfermedad del representante digital de la empresa recurrente, de la que da amplia cuenta en el recurso y que afectó a su capacidad cognitiva), que impidió una correcta atención al requerimiento de subsanación dirigido por la Mesa a ese licitador. A esto añade que dicha persona, cuando recibió el requerimiento de subsanación remitido por la Mesa, no puso en conocimiento de la empresa tal requerimiento.

Defiende que jurisprudencialmente la existencia de fuerza mayor es causa para dejar sin efecto el acto recurrido, apoyando su argumento en las Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad de Madrid de 14 de febrero de 2024, del Tribunal Superior de Justicia de Galicia de 15 de septiembre de 2011 y del Tribunal Superior de Justicia de Canarias de 30 de junio de 2017.

Invoca el interés público y social al que se atendería manteniendo a GESRESAN en la licitación del acuerdo marco, dado que esta empresa ha estado adscrita al sistema de financiación parcial y total de la Comunidad de Madrid desde el año 2003, habiendo mostrado la residencia Solsalud un compromiso absoluto e intachable con todos los mayores y habiendo obtenido un premio de prestigio comunitario durante la pandemia provocada por la COVID-19, fruto de la buena gestión y dedicación de todos los empleados y de la empresa para atender a los residentes.

Por último, alega la recurrente que cumple todos los requisitos de solvencia, aportando a su recurso un nuevo DEUC completado con los datos omitidos en el trámite de subsanación.

Por todo ello solicita la anulación del acuerdo de exclusión a efectos de continuar en la licitación.

2.- Alegaciones del órgano de contratación.

El órgano de contratación se opone en su informe a la estimación del recurso interpuesto por GESRESAN, por entender que la actuación de la Mesa de contratación se ajusta a la normativa vigente y a la jurisprudencia aplicable al caso.

Indica que la documentación aportada por la recurrente en el sobre n.º 1 de su oferta, incurría en una serie de defectos y omisiones. En concreto, además de no haberse presentado el DEUC, el Anexo III del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares aportado no marcaba que el licitador asumía la obligación de tener empleados trabajadores con discapacidad en un 2- %, al menos, de la plantilla de la empresa si ésta alcanza un número de 50 ó más trabajadores.

Atendiendo a estas circunstancias, se le otorgó a la licitadora el plazo establecido en la LCSP para la subsanación de las omisiones y defectos apreciados. Y, en contestación al requerimiento de subsanación, GESRESAN presenta el Anexo III

debidamente cumplimentado, por lo que la Mesa entiende que este documento queda subsanado. No obstante, en cuanto al DEUC, observa la Mesa de contratación que en la parte IV del mismo relativo a los “*Criterios de selección*”, no figura ningún dato relativo a la solvencia económica y financiera, ni a la capacidad técnica y profesional. Este defecto en la documentación presentada, que ni siquiera es puesto en duda por la recurrente (aunque sí atribuido a una circunstancia de fuerza mayor), es la que determina su exclusión de la licitación.

Ante este defecto en el DEUC de la recurrente, entiende el órgano de contratación que solo cabe tomar la decisión que adoptó la mesa de contratación, pues una decisión en otro sentido no se ajustaría a la normativa en materia de contratos públicos, ni a la doctrina sentada por los Tribunales que conocen del recurso especial en materia de contratación. Y cita en apoyo de su argumentación resoluciones de este Tribunal nºs 565/2021 y 11/2022, en las que se señala que la Mesa sólo puede valorar la documentación presentada y no puede sustituir la voluntad de los licitadores o convalidar defectos de su documentación, pues esta actuación conculcaría el principio de igualdad entre ellos e iría en detrimento de la seguridad jurídica.

De la misma forma, alega que no cabe una segunda subsanación, ni una ampliación de plazo para llevarla a cabo, señalando resoluciones del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales números 319/2018, 747/2016, y 199/2018.

Por lo que se refiere a la atribución que hace la recurrente de la no subsanación de los defectos de la documentación inicialmente aportada, a una causa de fuerza mayor vinculada a la enfermedad de quien ostenta la representación digital de GESRESAN, señala el informe que dicha circunstancia es ajena a la Administración y al resto de licitadores, y que la persona que sufre la enfermedad descrita por la recurrente ni figura en el DEUC como la persona representante de la entidad, ni como la persona designada como contacto del licitador en la documentación.

Tampoco la circunstancia descrita impidió a la empresa recurrente acusar recibo, a través de NOTE, del requerimiento de subsanación el mismo día de su envío, ni impidió que la documentación aportada para subsanar la documentación inicialmente presentada se hiciera por el canal correcto (Registro Telemático de la Comunidad de Madrid dirigido al Área de Contratación de esta Consejería) y en el plazo concedido para ello. Por lo que ninguna de las circunstancias descritas anteriormente parece, a juicio del órgano de contratación, hacer denotar la concurrencia de una causa de fuerza mayor y, en todo caso, ese órgano de contratación no tuvo conocimiento de ningún condicionante que hiciera imposible a la empresa recurrente atender al requerimiento adecuadamente.

Sexto.- Consideraciones del Tribunal.

Vistas las alegaciones de las partes y, dado que resulta admitido tanto por recurrente como por órgano de contratación que el licitador no presentó inicialmente el DEUC, ni cumplimentó adecuadamente el presentado en trámite de subsanación, al no rellenar la parte IV del documento, el análisis de este Tribunal debe centrarse en si es posible la admisión de la causa alegada por la recurrente a efectos de conceder un nuevo trámite de subsanación al licitador.

En el caso que nos ocupa, el PCAP, de conformidad con lo establecido en el artículo 141.1 de la LCSP, recoge en su Cláusula 13 *“Forma y contenido de las proposiciones”*, que en el Sobre nº 1 *“Documentación Administrativa”* deberá incluirse, entre otra documentación, la *“Declaración responsable del licitador sobre el cumplimiento de los requisitos previos para participar en este procedimiento de contratación, conforme al formulario normalizado del “documento europeo único de contratación” (DEUC), establecido por el Reglamento de Ejecución (UE) 2016/7 de la Comisión, de 5 de enero de 2016, que figura como anexo II al presente pliego.”*

El Anexo I del citado Reglamento de Ejecución define el DEUC como *“una declaración de los operadores económicos interesados que sirve de prueba preliminar, en*

sustitución de los certificados expedidos por las autoridades públicas o por terceros y constituye una declaración formal por la que el operador económico certifica que no se encuentra en alguna de las situaciones en las que deba o pueda ser excluido”.

Sobre la subsanación documental, el artículo 141.2 de la LCSP permite la subsanación de defectos formales en la documentación administrativa, otorgando a tal fin un plazo de tres días.

Este trámite fue correctamente concedido por la Administración, que dirigió requerimiento de subsanación al licitador; sin embargo, el trámite de subsanación fue defectuosamente cumplimentado por el licitador requerido, que omitió en el DEUC presentado los datos relativos su Parte IV, correspondientes a los criterios de selección relativos a solvencia económica y financiera, así como capacidad técnica y profesional. La omisión de estos datos constituye un defecto sustancial que impide valorar el cumplimiento de los requisitos previos de la oferta para participar en este procedimiento de contratación

De lo anteriormente expuesto resulta probado que la empresa no subsanó el error advertido en el trámite que el órgano de contratación le confirió a tal efecto, pues pese a presentar el DEUC solicitado, lo presentó de manera incompleta, y no resultando posible comprobar el cumplimiento de los requisitos previos exigidos en el Pliego.

Por cuanto antecede, el trámite de requerimiento de subsanación fue cumplido por el órgano de contratación, sin que proceda conceder un nuevo trámite al licitador recurrente, que la Ley no prevé y que supondría otorgar un trato de favor a ese licitador en detrimento de los demás que presentaron su oferta correctamente, o la subsanaron adecuadamente, cumpliendo los requisitos exigidos en el Pliego y en la normativa vigente.

En lo concerniente a la subsanación de lo ya subsanado, este Tribunal mantiene el criterio, señalando por todas la Resolución n.º 062/2024 de 15 de febrero, de que si

bien es cierto que la jurisprudencia mantiene una postura contraria a un excesivo formalismo que conduzca a la inadmisión de proposiciones por simples defectos formales, en detrimento del principio de concurrencia que ha de presidir la contratación pública, tampoco resulta exigible una subsanación de la subsanación, pues ello podría vulnerar el principio de igualdad de trato entre los licitadores. Una vez vencido dicho plazo, la Administración contratante decide su admisión o no al proceso de licitación en función de la documentación de subsanación recibida y procede a continuación dar paso a la fase siguiente del procedimiento. No cabe, por tanto, requerir un nuevo plazo de subsanación, ni aportar como prueba nuevos documentos no presentados en el momento procesal oportuno.

Las razones expuestas por la recurrente para justificar la subsanación defectuosa como señala el órgano de contratación, son ajenas a la Administración contratante. Constata este Tribunal a partir de los datos consignados en el DEUC presentado en trámite de subsanación que la identidad de la persona afectada por la enfermedad que, como causa mayor pretende invocar la recurrente y que identifica como "*quien ostenta la representación digital*", no coincide ni con el firmante del DEUC, ni con la persona de contacto designada en el referido documento.

Con arreglo a lo anteriormente expuesto cabe concluir que la actuación del órgano de contratación y el acuerdo de excluir la oferta presentada por esta licitadora son ajustados a Derecho, procediendo la desestimación del recurso presentado.

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 legal de GESRESAN SIGLO XXI, S.A., contra su exclusión de la licitación del "*Acuerdo Marco del servicio público de atención residencial a personas*

mayores dependientes, modalidad financiación total y financiación parcial. Año 2026", licitado por la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales, con número de expediente AM 001/2026 (A/SER-011373/2025).

Segundo. - 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