

Recurso nº 441/2026
Resolución nº 482/2026

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

En Madrid, a 24 de septiembre de 2026

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la representación legal de COCINAS CENTRALES, S.A., contra el acuerdo de exclusión dictado en el procedimiento de licitación del contrato denominado “*Servicio de comedor del Centro Ocupacional Municipal Villa de Parla*”, (expediente 29/26 AYTOPARLA), licitado por el Ayuntamiento de Parla, este Tribunal ha adoptado la siguiente

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. - Mediante anuncio publicado en la Plataforma de Contratación del Sector Público (PLCSP) y en el DOUE el 22 de mayo de 2026, se convocó la licitación del contrato de servicios denominado “*Servicio de comedor del Centro Ocupacional Municipal Villa de Parla*”, expediente 29/26 AYTOPARLA, tramitado mediante procedimiento abierto, con pluralidad de criterios de adjudicación y sin división en lotes

El valor estimado del contrato asciende a 875.223,96 euros y su plazo de duración será de veinticuatro meses.

Segundo.- A la citada licitación presentaron oferta cuatro licitadores, entre ellos la

recurrente.

La Mesa de Contratación procedió el 8 de julio de 2026 a la apertura y examen de la documentación correspondiente a los criterios sujetos a juicio de valor y tras analizar la documentación de los licitadores incluida en el sobre nº 2, se advirtió, que la memoria técnica presentada por COCINAS CENTRALES, S.A. contenía únicamente las páginas impares del documento, apreciándose la ausencia de las páginas pares de la memoria aportada.

La Mesa de contratación, en la sesión correspondiente de 22 de julio de 2026, acordó requerir a COCINAS CENTRALES, S.A para que aportara el documento de la memoria completa, acreditando que la omisión obedecía a un mero error material y que el documento completo existía con anterioridad a la finalización del plazo de presentación de ofertas.

En cumplimiento del requerimiento, COCINAS CENTRALES, S.A, presentó un documento con fecha de firma posterior a la finalización del plazo de presentación de ofertas; por lo que examinada la documentación aportada, la Mesa de Contratación acordó en sesión de 5 de agosto de 2026, la exclusión de la recurrente por considerar que no había quedado acreditada de forma objetiva la preexistencia e invariabilidad del documento completo requerido, antes de la expiración del plazo para presentar ofertas.

Tercero. - Contra dicho acuerdo, COCINAS CENTRALES, S.A. interpuso recurso especial en materia de contratación, que tuvo entrada el 20 de agosto de 2026 en el Registro de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo de la Comunidad de Madrid, con entrada en este Tribunal el mismo día, solicitando la anulación de su exclusión, su readmisión en el procedimiento y la suspensión cautelar de la licitación.

Cuarto .- El 2 de septiembre de 2026, el órgano de contratación remitió el expediente administrativo y el informe previsto en el artículo 56.2 de la LCSP interesando la

desestimación del recurso.

Quinto .- La tramitación del expediente de contratación se encuentra suspendida mediante la Resolución MMCC 164/2026, de 3 de septiembre, de este Tribunal, 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 presentar alegaciones. Habiendo presentado alegaciones en dicho plazo, ALBIE, S.A. y HOSTELERÍA Y COLECTIVIDADES, S.A.U. (HOYCOSA), solicitando ambas la desestimación del recurso.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero .- Este Tribunal resulta competente para resolver en virtud de 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 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, en consecuencia, sus derechos e intereses legítimos individuales o colectivos se han visto perjudicados o pueden 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 se ha interpuesto en tiempo y forma, pues la exclusión fue acordada por la mesa de contratación el 5 de agosto de 2026 y publicada el 12 de

agosto de 2026 e interpuesto el recurso el 20 de agosto de 2026, por tanto, 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 de la oferta del recurrente de un contrato de servicios cuyo valor estimado es superior a 100.000 euros. El acto es recurrible, de acuerdo con el artículo 44.1.a) y 2 c) de la LCSP.

Quinto. – Fondo del asunto. Alegaciones de las partes

1. Alegaciones de la recurrente

Se impugna el acuerdo de exclusión de la licitación del contrato de servicio de comedor del centro ocupacional municipal "Villa de Parla", al considerar la recurrente que la mesa de contratación ha rechazado indebidamente una subsanación que respondía a un mero error material en la presentación de la oferta técnica.

La recurrente sostiene que la omisión de las páginas pares del proyecto técnico fue consecuencia de un error mecánico en el proceso de escaneado y generación del PDF, y no de una alteración posterior de la oferta.

Sostiene como argumentos que:

- La oferta técnica completa existía antes de la finalización del plazo de presentación de ofertas.
- La ausencia de páginas pares fue consecuencia de un fallo de composición o digitalización.
- La documentación aportada en subsanación no incorpora contenido nuevo, sino que únicamente completa la documentación inicialmente presentada.

Alega que la existencia previa del documento completo resulta acreditada por el propio índice de la oferta y que la preexistencia de las páginas omitidas se acredita mediante los elementos internos del documento presentado.

Sostiene entre sus argumentos que el proyecto técnico incorporaba desde el inicio un índice completo y detallado y que dicho índice incluía todos los apartados correspondientes a las páginas posteriormente aportadas.

Resultaría ilógico, según la recurrente, que existiera un índice detallado de contenidos inexistentes o elaborados con posterioridad por lo que concluye que la propia estructura documental demuestra que el proyecto completo ya estaba redactado cuando se presentó la oferta.

Igualmente, alega que la coherencia interna del documento demuestra la preexistencia de las páginas omitidas y que existe una continuidad perfecta entre las páginas inicialmente presentadas y las aportadas durante la subsanación.

Defiende que los textos de las páginas impares terminaban abruptamente a mitad de frases o párrafos. Las páginas aportadas posteriormente permiten continuar y finalizar esos textos sin alteraciones. Los gráficos y tablas incompletos quedan cerrados y completados con las páginas subsanadas.

Por lo que entiende que no se trata de una mejora ni modificación sustancial de la oferta, sino de la exhibición material de contenidos que ya formaban parte de ella. Y en consecuencia, estima que se ha producido una vulneración del principio antiformalista y de la doctrina sobre subsanación y que la Mesa de Contratación ha aplicado un formalismo excesivo e injustificado y exige una prueba tecnológica de la preexistencia del documento que la empresa considera prácticamente imposible de aportar para un documento escaneado.

Por último, sostiene la falta de proporcionalidad de la exclusión dado que la exclusión constituye una medida desproporcionada frente a una incidencia formal subsanable. La empresa atendió el requerimiento dentro del plazo concedido. El defecto documental no afectaba al contenido sustancial de la oferta.

2. Alegaciones del órgano de contratación

Frente a ello, el órgano de contratación solicita la desestimación íntegra del recurso y la confirmación de la exclusión, ya que la documentación presentada por el recurrente no lo fue de forma correcta, ya que no incluía las páginas pares, y ello tampoco obedecía a una imposibilidad de visualización, sino a su total omisión. Y para ello, se le dio la posibilidad de corregir un defecto material en la presentación de su oferta, pero en dicho requerimiento se hacía constar expresamente que *“la eventual remisión de una memoria técnica completa únicamente podrá ser tomada en consideración si se acredita, de forma fehaciente, que el documento íntegro ya había sido confeccionado y presentado dentro del plazo de presentación de ofertas tratándose de un mero error material de generación o transmisión del archivo, sin que ello suponga la incorporación de contenido nuevo o la modificación de la oferta inicialmente presentada”*.

En este sentido, el análisis objetivo e imparcial de la documentación aportada por el recurrente en contestación al requerimiento, se observó que el documento íntegro aportado de Memoria Técnica tiene fecha de firma digital de 30 de julio de 2026; mientras que la Memoria Técnica inicialmente aportada, que solo incluía las páginas impares, estaba firmado en fecha 22 de junio de 2026. Es decir, se trata de dos documentos firmados en momentos diferentes.

La única subsanación que se le solicitaba al licitador era la presentación íntegra del documento firmado con fecha 22 de junio de 2026, lo que el licitador no ha acreditado en el trámite de subsanación.

Por todo ello, a la vista de lo expuesto, se puede concluir que las alegaciones presentadas por la recurrente carecen de fundamento, y por tanto, debe procederse a la desestimación del recurso.

3.- Alegaciones de los interesados

3.1.- Alegaciones de ALBIE, S.A.

ALBIE, S.A. comparece en el procedimiento en calidad de interesada y solicita la desestimación íntegra del recurso de COCINAS CENTRALES, S.A., al considerar que la exclusión acordada por la Mesa de Contratación resulta plenamente ajustada a Derecho.

La alegación principal de la recurrente consiste en sostener que la ausencia de determinadas páginas de su memoria técnica obedeció a un mero error material de digitalización o escaneado y que la documentación aportada posteriormente constituye una simple subsanación de una oferta ya existente e inalterada.

Frente a dicha tesis, ALBIE, S.A. sostiene que no existe acreditación objetiva suficiente de la preexistencia, identidad e inmutabilidad de la documentación aportada tras la finalización del plazo de presentación de ofertas y no ha acreditado la recurrente, que las páginas aportadas posteriormente formaran efectivamente parte de la oferta presentada dentro del plazo.

Alega que la existencia de un índice incorporado en el documento inicialmente, no acredita la preexistencia del contenido omitido ni constituye prueba suficiente de que las páginas posteriormente aportadas ya existían cuando se presentó la oferta.

La cuestión determinante no consiste en comprobar si las páginas aportadas posteriormente resultan coherentes con las inicialmente presentadas, sino en determinar si el contenido concreto de aquellas podía conocerse de manera cierta e

inequívoca a partir de la proposición presentada dentro del plazo, sin necesidad de incorporar posteriormente información técnica procedente del propio licitador. Y añade que la invocación de la doctrina del formalismo moderado no resulta suficiente para justificar la incorporación posterior de las páginas omitidas de la memoria técnica, pues dicha doctrina no permite equiparar la subsanación de defectos formales o acreditativos con la complementación posterior del contenido de una oferta sometida a valoración

En conclusión, si la omisión se produjo antes de la firma del documento y, por ende, antes de su presentación en la plataforma, admitir esa documentación supondría prescindir del procedimiento legalmente establecido, procedimiento que exige las proposiciones a valorar se presenten en la plataforma en tiempo y forma, además este hecho vulneraría el principio de igualdad de trato al resto de licitadores que sí presentaron las proposiciones completas en tiempo y forma.

Por ello, solicita la desestimación del recurso y la no adopción de la medida cautelar de suspensión del procedimiento de licitación.

3.2.- Alegaciones de HOSTELERÍA Y COLECTIVIDADES, S.A.U. (HOYCOSA)

HOYCOSA comparece como parte interesada en el procedimiento y solicita la desestimación íntegra del recurso especial interpuesto por COCINAS CENTRALES, S.A., al entender que la exclusión acordada por la Mesa de Contratación resulta plenamente ajustada a Derecho.

La tesis principal de HOYCOSA es que la documentación aportada con posterioridad al vencimiento del plazo no constituye una mera aclaración o subsanación de un error material, sino una verdadera incorporación extemporánea de contenido técnico evaluable integrante de la oferta.

La cuestión jurídica controvertida no radica en determinar si existió un error de digitalización o transmisión, sino si puede incorporarse después del vencimiento del

plazo contenido técnico que no figuraba en la oferta efectivamente presentada. La propia recurrente reconoce que el archivo presentado contenía únicamente las páginas impares del proyecto técnico.

Las páginas omitidas constituían contenido sustancial de la oferta técnica. La documentación omitida afecta a criterios sometidos a valoración técnica y no a documentación administrativa susceptible de subsanación ordinaria; ya que las páginas ausentes incluían elementos relativos a: organización del servicio, sistemas de coordinación, gestión de recursos humanos y materiales, sistemas de calidad, protocolos operativos, menús especiales, supervisión del servicio...etc.

Entiende además, que existe una relevancia para la puntuación dado que el Proyecto de Gestión podía obtener hasta 40 puntos de los 90 posibles y estaba sometido a juicio de valor.

Apela a la doctrina de los Tribunales de Contratación y del Tribunal de Justicia de la Unión Europea que distingue entre:

- a) la aclaración de una oferta cuando existe una duda sobre un contenido ya presentado;
- b) la corrección excepcional de un error material manifiesto, siempre que el contenido correcto pueda determinarse inequívocamente sin alterar la oferta; y
- c) la incorporación posterior de documentación o contenido que no figuraba en la oferta presentada dentro de plazo.

Solo los dos primeros supuestos pueden resultar admisibles bajo determinadas condiciones. El tercero constituye un complemento de oferta.

En su opinión, las páginas omitidas forman parte esencial de la oferta técnica evaluable y no pueden equipararse a simples documentos administrativos. La documentación aportada posteriormente constituye un complemento de oferta

En definitiva considera que existe una falta de acreditación suficiente dado que los elementos presentados no permitieron acreditar objetivamente que el contenido aportado después existiera ya en la fecha límite de presentación.

En cuanto a la vulneración del principio de igualdad de trato, considera que la admisión de la documentación posterior lesionaría los principios de igualdad y transparencia recogidos en la LCSP. Todos los licitadores debían presentar sus ofertas completas dentro del plazo establecido. Todos asumieron la responsabilidad de verificar el contenido de los archivos remitidos. Admitir la incorporación posterior permitiría a un licitador completar su propuesta cuando el resto ya estaba definitivamente cerrada

Por ello, solicita la desestimación del recurso y la no adopción de la medida cautelar de suspensión del procedimiento de licitación

Sexto. - Consideraciones del Tribunal

El recurrente centra su recurso en que el proyecto técnico original contenía un ÍNDICE completo y detallado desde el primer momento de su presentación (22 de junio). Dicho índice ya preveía, listaba y estructuraba los contenidos alojados en las páginas pares que físicamente se omitieron en el volcado PDF; pero en modo alguno rebata ni justifica que el documento presentado tras el trámite de subsanación que se le concedió estuviera firmado con posterioridad al plazo de presentación de ofertas.

Como es sabido, los Pliegos conforman la Ley del contrato y vinculan a los licitadores que concurren a la licitación aceptando su contenido y también a los órganos de contratación y vinculan en sus propios términos, (Vid por todas STS de 29 de septiembre de 2009 o Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, 128/2011, de 14 de febrero (JUR 2011/170863), de manera que los licitadores han de estar y pasar por los mismos en todo su contenido. En este sentido, recogiendo lo dispuesto en el artículo 139.1 de la LCSP, la presentación de proposiciones supone,

por parte del empresario, la aceptación incondicional del clausulado de los pliegos sin salvedad o reserva alguna.

Por tanto, los Pliegos constituyen la base del contrato y sus determinaciones las reglas conforme a las cuales debe ser cumplido al determinar el contenido de la relación contractual.

La Cláusula 23 del PCAP dispone:

“ Presentación de proposiciones”.

“Las proposiciones se presentarán en la forma, plazo y lugar indicados en el anuncio de licitación, determinados en el apartado 18 del Anexo I al presente pliego, siendo de aplicación lo establecido en el artículo 80 del RGLCAP, sin que se admitan aquellas proposiciones que no se presenten en la forma, plazos y lugar indicado.

(....)

La presentación de proposiciones supone la aceptación incondicional por el empresario del contenido de la totalidad de las cláusulas o condiciones previstas en los pliegos que rigen el contrato, sin salvedad o reserva alguna.”

Por tanto, no cabe alterar durante el procedimiento, las condiciones de presentación de las ofertas, ya que ello supondría un claro supuesto de vulneración del principio de igualdad.

En los mismos términos se expresa la STJUE de 20 de marzo de 2013, Asunto: T-415/10. Nexans France/Empresa Común Fusion for Energy: “...cuando en el marco de un procedimiento de licitación el órgano de contratación define las condiciones que pretende imponer a los licitadores se autolimita en el ejercicio de su facultad de apreciación y no puede apartarse ya de las condiciones que de este modo ha definido con respecto a cualquiera de los licitadores sin vulnerar el principio de igualdad de trato”.

La presentación de la documentación requerida suscrita con fecha posterior al plazo de admisión de ofertas, no puede ser admitido y solo cabía admitir, en su caso, que la oferta presentada tras el requerimiento de la subsanación fuera el complemento de la oferta inicial respecto a las páginas que faltaban y suscrita en la misma fecha.

En consecuencia procede la desestimación del recurso y la confirmación de la correcta exclusión de la oferta de la recurrente.

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 COCINAS CENTRALES, S.A., contra el acuerdo de exclusión dictado en el procedimiento de licitación del contrato denominado “Servicio de comedor del Centro Ocupacional Municipal Villa de Parla”, (expediente 29/26 AYTOPARLA), licitado por el Ayuntamiento de Parla.

Segundo. – Levantar la suspensión del procedimiento de licitación acordada por este Tribunal mediante la Resolución MMCC 164/2026, de 3 de septiembre.

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