Recurso nº 509/2026
Resolución nº 537/2026

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

En Madrid, a 22 de octubre de 2026

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la representación legal de la mercantil AXPE CONSULTING, S.L. (en adelante, AXPE), contra la Orden 561/2026, de 15 de septiembre, del Consejero de Digitalización de la Comunidad de Madrid, por la que se dispone el desistimiento del procedimiento de licitación del contrato de servicios denominado "*Estabilización y actualización de la aplicación APMADRID*", licitado por esa Consejería, con número de expediente A/SER-037399/2025, este Tribunal ha adoptado la siguiente

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. - Mediante anuncios publicados el 19 de diciembre de 2025 en el Portal de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid y en el Diario Oficial de la Unión Europea (DOUE), se convocó la licitación del contrato de referencia mediante procedimiento abierto, sujeto a regulación armonizada, con pluralidad de criterios de adjudicación.

El valor estimado del contrato asciende a 1.942.050 euros y su plazo de duración será de once meses.

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

Segundo. - Mediante Orden del Consejero de Digitalización, de 1 de abril de 2026, se desiste del procedimiento de contratación al objeto de revisar la documentación del expediente, y, en particular, el Pliego de Prescripciones Técnicas y, en su caso, valorar la iniciación de un nuevo expediente elaborando nuevos pliegos que incorporen los requerimientos técnicos actualizados y garanticen una licitación ajustada a las necesidades actuales y a los principios rectores de la contratación pública.

El 24 de abril de 2026, se interpone un primer recurso especial en materia de contratación por la representación de AXPE, en el que se solicita la anulación del desistimiento del procedimiento aprobado por la Orden transcrita anteriormente. Dicho recurso fue estimado mediante Resolución 269/2026, de 28 de mayo, de este Tribunal, anulándose el acuerdo de desistimiento impugnado por infringir lo dispuesto en el artículo 152 LCSCP, con retroacción del procedimiento al momento anterior a la adopción de dicho acuerdo.

Notificada la anterior resolución al órgano de contratación, el día 27 de agosto de 2026 se emite informe técnico justificativo de las circunstancias sobrevenidas que determinan la imposibilidad de continuar el procedimiento de contratación y, a la vista del informe anterior, se emite informe propuesta de la Directora General de Salud Digital, de 3 de septiembre de 2026, justificativo del desistimiento del procedimiento.

A la vista de la propuesta e informes referidos, con fecha 15 de septiembre de 2026 se dicta Orden 561/2026 de la Consejería de Digitalización, por la que se dispone el nuevo desistimiento del procedimiento de contratación.

Con fecha 1 de octubre de 2026 AXPE solicitó al órgano de contratación el acceso al expediente.

Tercero. - El 6 de octubre de 2026, tuvo entrada en este Tribunal el segundo recurso especial en materia de contratación interpuesto el día 5 del mismo mes, en el registro de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, por la representación de AXPE, en el que solicita la anulación de la Orden 561/2026, de 15 de septiembre, por la que se acuerda el nuevo desistimiento del procedimiento.

El 9 de octubre de 2026, se recibe en este Tribunal, remitido por el órgano de contratación, 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.

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 del único licitador en el procedimiento, tras la exclusión de la otra oferta presentada, y de cuyo procedimiento ha desistido el órgano de contratación antes de la formalización del mismo, por tanto, cuyos derechos e intereses legítimos individuales

o colectivos se han visto perjudicados o pueden resultar afectados de manera directa o indirecta por las decisiones objeto del recurso (artículo 48 de la LCSP).

Se acredita así mismo la representación del firmante del recurso.

Tercero. - El recurso especial se interpuso en tiempo y forma, pues el acto impugnado fue adoptado el 15 de septiembre de 2026, notificado el día 17 del mismo mes y el recurso fue interpuesto ante este Tribunal, el 5 de octubre de 2026, dentro del plazo de quince días hábiles, de conformidad con el artículo 50.1 de la LCSP.

Cuarto. – El recurso se interpone contra el acuerdo de desistimiento del procedimiento de licitación arriba indicado, acordado al amparo del artículo 152 de la LCSP. El acto es recurrible, en tanto en cuanto la renuncia o el desistimiento constituyen una forma de terminación del procedimiento de licitación, asimilable a la adjudicación, como hemos señalado en numerosas resoluciones, valgan por todas la nº 61/2025, de 12 de febrero y la 269/2026, de 28 de mayo.

Se interpone además contra un acto adoptado en el marco de un contrato de servicios cuyo valor estimado es superior a 100.000 euros.

El acto es por tanto recurrible, de acuerdo con el artículo 44.1.a) y 2.c) de la LCSP.

Quinto. - Cuestión preliminar: solicitud de acceso al expediente

Antes de entrar en el fondo del asunto, procede resolver la petición de acceso al expediente en sede de este Tribunal solicitada por la recurrente, en particular, al informe técnico de 27 de agosto de 2026, al informe de la Dirección General de Salud Digital de 3 de septiembre de 2026 y a la comunicación dirigida a este Tribunal en cumplimiento del artículo 57.4 LCSP respecto de la Resolución 269/2026. Así mismo,

solicita la concesión de un plazo para formular alegaciones complementarias al recurso a la vista de los mismos.

En respuesta a esta solicitud, el órgano de contratación señala que, al haberse recibido la solicitud cuando el recurso ya se encontraba en tramitación, consideró procedente remitir la documentación al Tribunal para que el acceso se efectuase en el marco del recurso especial.

Procede, al respecto de la solicitud formulada, considerar que, en fecha 1 de octubre de 2026, la recurrente solicitó al órgano de contratación el acceso al expediente, concretamente al Informe técnico de 27 de agosto de 2026, al Informe de 3 de septiembre de 2026 de la Directora General de Salud Digital y a los informes jurídicos, propuestas y demás documentos emitidos con posterioridad a la Resolución 269/2026 de resolución de su recurso anterior, incluida la comunicación al Tribunal prevista en el artículo 57.4 de la LCSP sobre las actuaciones adoptadas para dar cumplimiento a dicha Resolución, así como a cualquier informe o documento emitido en relación con la justificación de la oferta presentada en respuesta al requerimiento de 30 de enero de 2026.

El órgano de contratación no facilitó el acceso solicitado y considera procedente remitir la documentación a este Tribunal para que el acceso se efectuase en el marco del recurso especial.

A juicio de este Tribunal, la justificación del órgano de contratación para no haber concedido el acceso solicitado, no puede ser acogida. El artículo 52 de la LCSP, dispone lo siguiente:

"1. Si el interesado desea examinar el expediente de contratación de forma previa a la interposición del recurso especial, deberá solicitarlo al órgano de contratación, el cual tendrá la obligación de ponerlo de manifiesto sin perjuicio de los límites de confidencialidad establecidos en la Ley.

2. Los interesados podrán hacer la solicitud de acceso al expediente dentro del plazo de interposición del recurso especial, debiendo el órgano de contratación facilitar el acceso en los cinco días hábiles siguientes a la recepción de la solicitud. La presentación de esta solicitud no paralizará en ningún caso el plazo para la interposición del recurso especial.
3. El incumplimiento de las previsiones contenidas en el apartado 1 anterior no eximirá a los interesados de la obligación de interponer el recurso especial dentro del plazo legalmente establecido. Ello no obstante, el citado incumplimiento podrá ser alegado por el recurrente en su recurso, en cuyo caso el órgano competente para resolverlo deberá conceder al recurrente el acceso al expediente de contratación en sus oficinas por plazo de diez días, con carácter previo al trámite de alegaciones, para que proceda a completar su recurso. En este supuesto concederá un plazo de dos días hábiles al órgano de contratación para que emita el informe correspondiente y cinco días hábiles a los restantes interesados para que efectúen las alegaciones que tuvieran por conveniente."

En este caso, la solicitud se presentó el 1 de octubre de 2026, antes de la interposición del recurso el 5 de octubre, por lo que fue formulada con carácter previo al inicio del procedimiento de recurso y dentro del plazo previsto en el artículo 52 de la LCSP. La circunstancia de que el recurso se interpusiera antes de que hubiera transcurrido íntegramente el plazo de cinco días hábiles concedido al órgano de contratación para facilitar el acceso no traslada a este Tribunal la obligación que legalmente corresponde al órgano de contratación. Debe apreciarse, por ello, el incumplimiento por el órgano de contratación de la obligación establecida en el artículo 52.2 de la LCSP.

Ahora bien, la constatación de dicho incumplimiento no determina automáticamente que el Tribunal deba conceder el acceso al expediente solicitado, ni el trámite para completar el recurso. La previsión contenida en el artículo 52.3 debe conectarse con la posibilidad de defensa de la recurrente, pues como ya hemos señalado en numerosas resoluciones, valga por todas la 316/2026, de 26 de junio, el acceso al expediente tiene un carácter instrumental, que no es otro que permitir al recurrente ejercer una defensa efectiva de sus derechos de cara a fundamentar sus pretensiones en el recurso especial en materia de contratación.

Por ello debe analizarse si la información de la que disponía AXPE permitió conocer las razones del desistimiento, sin generarle indefensión y articular una defensa fundada de su impugnación.

En el supuesto examinado, la Orden 561/2026 , de 15 de septiembre notificada a la recurrente no se limita a realizar una remisión genérica a los informes de 27 de agosto y 3 de septiembre de 2026, sino que incorpora de forma extensa sus antecedentes, razonamientos y conclusiones. En particular, identifica los cuatro proyectos que, según el órgano de contratación, originan las nuevas necesidades de integración; expone su secuencia temporal y las fechas en las que tales necesidades fueron concretándose; describe las integraciones no previstas inicialmente; cifra el esfuerzo adicional en 9.289,50 horas y el incremento de coste en 586.447,13 euros, sin IVA; señala que tales necesidades representan el 31,2% de las horas estimadas y el 30,2% del valor estimado del contrato; y expone las razones por las que aquellas afectarían a elementos esenciales de la prestación.

La Orden recoge también que fueron examinadas distintas posibilidades de continuación del procedimiento y que estas fueron consideradas no adecuadas, inviables o jurídicamente improcedentes. Asimismo, reproduce las conclusiones del informe técnico de 27 de agosto de 2026 y la valoración contenida en el informe de la Dirección General de Salud Digital de 3 de septiembre de 2026, a los que solicita acceso el recurrente.

Por su parte, el recurso de AXPE no formula una impugnación genérica basada en el desconocimiento de la motivación, sino que rebate el carácter sobrevenido de las necesidades invocadas, el momento de su conocimiento por parte del órgano de contratación, la falta de cobertura de las nuevas integraciones en el objeto del contrato, e incluso la posibilidad de continuar el procedimiento mediante soluciones alternativas.

En este sentido, pese al incumplimiento del órgano de contratación de facilitar el acceso al expediente al recurrente, considera este Tribunal que la recurrente ha dispuesto de la información necesaria para interponer fundadamente su recurso.

En consecuencia, procede denegar la solicitud de acceso al expediente formulada en sede de este Tribunal, así como la petición de concesión de un plazo para completar el recurso.

Sexto. - Fondo del asunto. Alegaciones de las partes.

El fondo del asunto se circunscribe al análisis del cumplimiento de los requisitos exigibles legalmente para acordar el desistimiento del procedimiento de licitación.

1. Alegaciones de la recurrente.

Sostiene AXPE que el nuevo acuerdo de desistimiento incurre sustancialmente en los mismos defectos que determinaron la anulación del anterior mediante la Resolución 269/2026, de 28 de mayo, de este Tribunal, al no haberse acreditado la existencia de una infracción insubsanable de las normas de preparación del contrato o de las reguladoras del procedimiento de adjudicación, en los términos exigidos por el artículo 152.4 de la LCSP.

Recuerda que el desistimiento constituye una potestad reglada, fundada en estrictas razones de legalidad y no de oportunidad, por lo que exige identificar la concreta norma infringida, acreditar suficientemente la concurrencia de la infracción y justificar su carácter insubsanable. Añade que esta exigencia debe apreciarse con especial rigor en el presente supuesto, dado el avanzado estado de tramitación del procedimiento, en el que las ofertas ya habían sido valoradas, la otra licitadora había sido excluida y únicamente restaba resolver sobre la justificación de la oferta de AXPE, presentada el 10 de febrero de 2026.

A su juicio, la Orden 561/2026, de 15 de septiembre no identifica la concreta norma de preparación infringida, sino que se limita a afirmar que el Pliego de Prescripciones Técnicas carece de elementos esenciales para satisfacer las necesidades actuales. Considera que la reproducción de las conclusiones contenidas en el informe técnico de 27 de agosto de 2026 no suple dicha omisión, pues ese informe se limita a exponer las circunstancias técnicas, funcionales y económicas concurrentes, pero no efectúa su calificación jurídica. Asimismo, entiende contradictorio afirmar, simultáneamente, que el pliego padecía desde su aprobación una insuficiencia esencial y que la causa del desistimiento deriva de necesidades sobrevenidas, pues la aparición posterior de nuevas necesidades no convertiría en contrario a Derecho un pliego que era válido en el momento de su aprobación.

AXPE niega, además, que las integraciones de APMadrid con los sistemas IoMT, RUVCM, GAYA y MAEP excedan del objeto contractual. Alega que el PCAP configura el contrato mediante precios unitarios, al no ser posible definir de antemano el alcance total de la prestación, y atribuye al adjudicatario la responsabilidad de asegurar la coordinación, implantación e integración del expediente con otros proyectos de inteligencia de negocio y sistemas tecnológicos relacionados. Asimismo, señala que el PPT incluye expresamente entre las prestaciones el análisis y diseño de nuevos requisitos, la integración con otros sistemas, la ejecución de encargos de trabajo y la colaboración con proyectos estratégicos, así como la incorporación de nuevas funcionalidades o requisitos durante la ejecución.

Por ello, considera que la definición de los modelos de datos, protocolos, interfaces y mecanismos de interoperabilidad forma parte de los trabajos de análisis y diseño comprendidos en el contrato y no constituye una alteración esencial de su objeto. Sostiene que ninguna de las prestaciones inicialmente previstas ha devenido imposible y que las nuevas necesidades invocadas representan, en todo caso, una

ampliación del trabajo que podría abordarse mediante los mecanismos previstos en los propios pliegos.

Cuestiona igualmente el carácter sobrevenido de las necesidades alegadas. Expone que los cuatro proyectos con los que debe integrarse APMadrid habían sido licitados, adjudicados o formalizados por la propia Consejería con anterioridad a la aprobación de los pliegos del contrato ahora controvertido. En particular, señala que los contratos correspondientes a MAEP y RUVCM se remontan a 2024 y principios de 2025, mientras que IoMT y GAYA fueron publicados en abril de 2025 y formalizados en julio del mismo año. Destaca especialmente que el PPT de GAYA ya contemplaba expresamente su integración con APMadrid.

En consecuencia, considera que la necesidad de esas integraciones era conocida, o debía haber sido conocida, durante la preparación del contrato. Añade que las fechas de concreción de los requisitos técnicos mencionadas en el informe de 27 de agosto de 2026 no aparecen, según afirma, respaldadas por las correspondientes actas, peticiones de integración o especificaciones de interfaz. También pone de manifiesto que el análisis transversal que habría permitido conocer el impacto acumulado de las integraciones se sitúa entre el 16 de marzo y el 9 de abril de 2026, pese a que la propuesta del primer desistimiento se emitió el 19 de marzo y la Orden 241/2026 se dictó el 1 de abril, antes de la conclusión de dicho análisis.

En cuanto al impacto económico, AXPE rechaza que el esfuerzo adicional estimado haga inviable la ejecución del contrato. Señala que este se configuró por precios unitarios, con un presupuesto máximo de 1.942.050 euros y 3.300 unidades de trabajo de referencia a un precio máximo de 588,50 euros por unidad. Dado que su oferta establecía un precio de 435,49 euros por unidad, afirma que, dentro del presupuesto máximo aprobado, podrían ejecutarse 4.459 unidades, es decir, 1.159 unidades adicionales, equivalentes aproximadamente a 10.430 horas de trabajo. Esta

capacidad sería superior a las 9.289,50 horas adicionales estimadas por el informe técnico.

Invoca también la posibilidad de incrementar las unidades hasta el 10 por ciento del precio, sin tramitar un expediente de modificación, así como, subsidiariamente, la modificación no prevista del artículo 205.2.b) de la LCSP. Considera, por tanto, que el esfuerzo adicional podría asumirse dentro del presupuesto máximo y de los mecanismos previstos en el propio contrato, sin necesidad de desistir del procedimiento.

La recurrente rechaza asimismo que la escasa concurrencia pueda justificar el desistimiento. Señala que al procedimiento concurrieron dos empresas y que la reducción de la concurrencia a un único licitador obedeció a la exclusión de la otra oferta por un defecto formal, no a la configuración de los pliegos. Añade que ninguna empresa recurrió estos ni formuló consultas sobre el alcance de las integraciones, y que en otros contratos de la Consejería la concurrencia de un solo licitador no impidió su adjudicación.

Finalmente, sostiene que la nueva motivación ha sido construida con posterioridad a la anulación del primer desistimiento para evitar la continuación del procedimiento y la eventual adjudicación a su favor. Afirma que, tras la Resolución 269/2026 de este Tribunal, el órgano de contratación no reanudó la licitación ni resolvió sobre la justificación de su oferta, sino que elaboró un nuevo informe técnico y acordó nuevamente el desistimiento por la misma causa.

Por todo ello, solicita la anulación de la Orden 561/2026, de 15 de septiembre y la retroacción del procedimiento al momento anterior a su adopción, a fin de que continúe su tramitación y se resuelva sobre la justificación de la oferta presentada por AXPE.

2. Alegaciones del órgano de contratación.

El órgano de contratación solicita la desestimación íntegra del recurso y la confirmación de la Orden 561/2026, al considerar acreditada la concurrencia de una infracción insubsanable de las normas de preparación del contrato.

En primer lugar, identifica como normas infringidas los artículos 28.1, 99.1, 116 y 124 de la LCSP, en relación con el artículo 152.4 de la misma Ley. Expone que tales preceptos exigen determinar con precisión la naturaleza y extensión de las necesidades que pretenden cubrirse, la idoneidad del objeto contractual para satisfacerlas y las prescripciones técnicas que han de regir la ejecución de la prestación.

Considera que los informes incorporados al expediente acreditan que la progresiva concreción de las necesidades de interoperabilidad con otros sistemas tecnológicos puso de manifiesto una insuficiencia sustancial de la configuración técnica recogida en el PPT. Precisa que no se sostiene que la aparición de una circunstancia posterior convierta retroactivamente en ilegal un pliego inicialmente válido, sino que la concreción técnica producida durante la tramitación permitió constatar que el objeto y contenido inicialmente licitados no eran adecuados para satisfacer íntegramente las necesidades de la Administración.

A ello añade que esta insuficiencia afecta a aspectos esenciales de la prestación y no a meros detalles susceptibles de concretarse durante la ejecución. Las nuevas necesidades exigirían incorporar componentes intermediarios de integración y conectores corporativos no previstos; redefinir los modelos de datos clínicos y los esquemas; rediseñar los mecanismos de seguridad, autenticación, trazabilidad y rendimiento; y reestructurar determinados procesos asistenciales relacionados con la Historia Clínica Electrónica de Atención Primaria.

En este sentido, manifiesta que APMadrid constituye el sistema núcleo y el repositorio central de la Historia Clínica Electrónica de Atención Primaria, por lo que las integraciones controvertidas afectan directamente a la base de datos clínica, a los protocolos de mensajería y a la seguridad del sistema, y deben definirse previamente en los pliegos para que todos los licitadores puedan conocer el alcance real de la prestación y formular sus ofertas en condiciones de igualdad.

En cuanto al carácter sobrevenido de las necesidades, explica que este no deriva de la mera existencia de los proyectos IoMT, RUVCM, GAYA y MAEP, sino de la definición técnica y funcional progresiva de sus requisitos de interoperabilidad con APMadrid. Señala que, durante la elaboración del PPT, tales requisitos no estaban definidos con el grado de precisión necesario.

Según el informe técnico, la concreción de las necesidades se produjo durante los primeros meses de 2026: en el caso de GAYA, mediante el acta de 12 de enero de 2026; en IoMT, durante su fase de diseño en enero; en MAEP, tras el análisis funcional finalizado en febrero; y en RUVCM, mediante la petición formal de integración de 16 de marzo. Añade que solo tras el análisis transversal efectuado entre el 16 de marzo y el 9 de abril de 2026 pudo apreciarse el impacto agregado de esas integraciones sobre la arquitectura, el rendimiento y el dimensionamiento de APMadrid.

Respecto de su carácter insubsanable, afirma que las modificaciones necesarias no pueden introducirse mediante una aclaración o una rectificación material del PPT. Su incorporación exigiría alterar sustancialmente la definición y el alcance de las prestaciones sobre cuya base los licitadores formularon sus proposiciones, lo que vulneraría los principios de igualdad de trato, transparencia y libre concurrencia. De acuerdo con el artículo 124 de la LCSP, una vez publicados los pliegos solo pueden modificarse para corregir errores materiales, de hecho o aritméticos, circunstancias que no concurre en este caso.

La corrección de la insuficiencia detectada exige, por tanto, aprobar unas nuevas prescripciones técnicas y un presupuesto adaptado al alcance real de la prestación, lo que no puede realizarse dentro del procedimiento ya iniciado.

En relación con el impacto económico, el órgano de contratación señala que las nuevas prestaciones requieren 9.289,50 horas adicionales, equivalentes a un incremento del 31,2 por ciento sobre las 29.700 horas previstas para el equipo mínimo, y 1.633 unidades de trabajo suplementarias. Aplicando a estas unidades el precio ofertado por AXPE, estima un impacto económico adicional de 711.372,92 euros.

Rechaza que la baja económica ofertada pueda utilizarse como una bolsa disponible para ampliar el objeto contractual hasta agotar el presupuesto máximo. Considera que la baja representa un ahorro en la ejecución del objeto licitado y no habilita a la Administración para exigir prestaciones adicionales sustanciales no contempladas en los pliegos. Añade que la estructura de perfiles y dedicaciones requerida no guarda una correspondencia lineal con las unidades de trabajo inicialmente previstas.

Aclara, además, que el PCAP no prevé la modificación del contrato, remitiéndose a su cláusula 22, y niega que la cláusula 27 invocada por la recurrente contemple una modificación contractual prevista. Considera igualmente inaplicable el artículo 205 de la LCSP, pues dicho precepto regula alteraciones surgidas durante la ejecución de un contrato ya formalizado, mientras que en este supuesto la insuficiencia de la configuración contractual ha sido detectada antes de la adjudicación. A su juicio, adjudicar el contrato con conocimiento de esa insuficiencia para modificarlo inmediatamente después resultaría contrario a la normativa contractual.

Añade que el informe técnico examinó las alternativas consistentes en continuar sin cambios, introducir ajustes parciales o modificar posteriormente el contrato, concluyendo que ninguna garantizaba la adecuada prestación del servicio sin alterar las condiciones esenciales de la licitación.

En cuanto a la concurrencia, el órgano de contratación indica que solo se presentaron dos licitadoras y que una de ellas fue excluida. Considera que la insuficiente definición de los requerimientos técnicos pudo desincentivar la participación de otros operadores y que una nueva licitación, con el objeto y el presupuesto adecuadamente definidos, garantizará una concurrencia más efectiva. Precisa, no obstante, que esta circunstancia no constituye de manera autónoma la causa del desistimiento, sino una consecuencia relevante de la insuficiente delimitación del objeto contractual.

Finalmente, rechaza que el nuevo desistimiento constituya una reiteración del anterior o un incumplimiento de nuestra Resolución 269/2026. Alega que aquella resolución anuló el desistimiento por la ausencia en el expediente de un informe técnico que acreditase suficientemente la infracción insubsanable, pero no declaró inexistente la causa técnica ni impidió la adopción de un nuevo acuerdo debidamente motivado.

En cumplimiento de la retroacción acordada, se incorporó el informe técnico de 27 de agosto de 2026, que contiene la cronología de los hitos, la cuantificación del esfuerzo adicional, el análisis de los requerimientos de integración y la valoración de las alternativas. Sobre esa nueva base probatoria se emitió la propuesta de 3 de septiembre y se dictó la Orden 561/2026, de 15 de septiembre. Niega, por tanto, que se trate de una reconstrucción artificiosa o de una actuación dirigida a evitar la adjudicación a AXPE, afirmando que la recurrente no aporta prueba técnica o pericial capaz de desvirtuar las conclusiones de los servicios técnicos.

Séptimo. - Consideraciones del Tribunal.

Vistas las alegaciones de las partes, la cuestión controvertida consiste en determinar si la nueva Orden 561/2026, de 15 de septiembre por la que se acuerda el desistimiento del procedimiento de licitación, adoptada tras la retroacción y basada en una nueva justificación técnica, cumple los requisitos previstos por el artículo 152.4 de

la LCSP; en particular, la existencia de una infracción no subsanable de las normas de preparación del contrato.

La Resolución 269/2026 de este Tribunal citada, acordó la anulación de la primera Orden de desistimiento y la retroacción de las actuaciones al momento anterior a su adopción, atendiendo al avanzado estado de tramitación de la licitación, la omisión del informe técnico en el expediente de contratación y la ausencia de acreditación, de manera clara e indubitada, de la infracción insubsanable de las normas del procedimiento o de los actos preparatorios del mismo, lo que llevó a este Tribunal a considerar que el acuerdo de desistimiento impugnado en aquel momento infringía lo dispuesto en el art. 152 LCSP y debía resultar anulado, con retroacción del procedimiento al momento anterior a la adopción de dicho acuerdo.

La retroacción acordada no impedía al órgano de contratación la adopción de un nuevo desistimiento respetando las exigencias del artículo 152 de la LCSP. Este precepto regula el desistimiento del procedimiento de contratación en los siguientes términos:

"1. En el caso en que el órgano de contratación desista del procedimiento de adjudicación o decida no adjudicar o celebrar un contrato para el que se haya efectuado la correspondiente convocatoria, lo notificará a los candidatos o licitadores, informando también a la Comisión Europea de esta decisión cuando el contrato haya sido anunciado en el «Diario Oficial de la Unión Europea».
2. La decisión de no adjudicar o celebrar el contrato o el desistimiento del procedimiento podrán acordarse por el órgano de contratación antes de la formalización. En estos casos se compensará a los candidatos aptos para participar en la licitación o licitadores por los gastos en que hubiesen incurrido en la forma prevista en el anuncio o en el pliego o, en su defecto, de acuerdo con los criterios de valoración empleados para el cálculo de la responsabilidad patrimonial de la Administración, a través de los trámites del procedimiento administrativo común.
3. Solo podrá adoptarse la decisión de no adjudicar o celebrar el contrato por razones de interés público debidamente justificadas en el expediente. En este caso, no podrá promoverse una nueva licitación de su objeto en tanto subsistan las razones alegadas para fundamentar la decisión.
4. El desistimiento del procedimiento deberá estar fundado en una infracción no subsanable de las normas de preparación del contrato o de las reguladoras del

procedimiento de adjudicación, debiendo justificarse en el expediente la causa. El desistimiento no impedirá la iniciación inmediata de un procedimiento de licitación".

Debe analizarse, por tanto, si la causa alegada por el órgano de contratación supone una infracción no subsanable de las normas de preparación o de las reguladoras del procedimiento de adjudicación y se encuentra justificada en el expediente. El desistimiento es un acto reglado fundado en causas de legalidad y no de oportunidad, que implica la concurrencia de una infracción no subsanable de las normas de preparación del contrato o de las reguladoras del procedimiento de adjudicación, que haga imposible continuar con la licitación hasta su adjudicación; y por ello el desistimiento, a diferencia de la renuncia, no impide la iniciación inmediata de un nuevo procedimiento de licitación con el mismo objeto.

Señala la nueva Orden impugnada, como causa de desistimiento, que "*el Pliego de Prescripciones Técnicas adolece de los elementos esenciales para poder ser aplicable*" y que "*carece de los elementos esenciales necesarios para satisfacer las necesidades para las que se tramitó el expediente de contratación correspondiente, sin que sea posible mediante una posible modificación del mismo corregir dichas carencias y hacerlo mínimamente viable".*

La referida Orden se sustenta en dos informes: el informe técnico de 27 de agosto de 2026, del Subdirector General de Planificación, Operaciones y Servicios, y el emitido el 3 de septiembre de 2026 por la Directora General de Salud Digital.

El primero de ellos tiene por objeto "*exponer y acreditar, desde una perspectiva estrictamente técnica, las circunstancias sobrevenidas en el ámbito del aplicativo APMadrid que, con posterioridad a la elaboración del Pliego de Prescripciones Técnicas del expediente (…) han alterado de forma sustancial el escenario funcional y tecnológico tomado como referencia para definir inicialmente el objeto, el alcance, el esfuerzo y el presupuesto de la contratación. Asimismo, se analiza la secuencia temporal en la que dichas circunstancias fueron concretándose, su impacto agregado*

sobre APMadrid y dicho expediente y las alternativas técnicas disponibles para atender las necesidades actualmente identificadas". Y recoge, entre otras consideraciones, las siguientes:

"…la situación contemplada inicialmente en el expediente partía de un escenario en el que APMadrid debía continuar evolucionando como sistema estratégico de historia clínica electrónica de Atención Primaria, manteniendo su estabilidad, mejorando su funcionalidad y avanzando en su modernización tecnológica. No obstante, el grado de definición de los nuevos sistemas corporativos comentados y de sus necesidades de integración era todavía limitado, de modo que no resultaba posible concretar en el pliego, con la precisión técnica actualmente necesaria, los modelos de datos, estándares de interoperabilidad, servicios específicos, reglas de validación, mecanismos de seguridad, trazabilidad, arquitectura de integración y procesos asistenciales compartidos que posteriormente se han identificado. El desarrollo de los proyectos corporativos modificó los supuestos técnicos de integración que se habían realizado a nivel de pliego del expediente. El conocimiento de estas necesidades tuvo carácter progresivo.
(…)
Con posterioridad a la elaboración del Pliego de Prescripciones Técnicas del expediente A/SER037399/2025 y durante los primeros meses de 2026, se ha producido una evolución significativa del entorno tecnológico asociado a los sistemas de información sanitarios de la Comunidad de Madrid, como consecuencia del avance, la maduración funcional y la concreción arquitectónica de los proyectos corporativos citados anteriormente, promovidos en el marco de la transformación digital sanitaria. En el momento en que se definieron los pliegos, dichos proyectos se encontraban en fases iniciales de desarrollo y no disponían del grado de definición funcional y técnica necesario para identificar con precisión los requisitos de interoperabilidad que posteriormente han resultado imprescindibles para APMadrid. En consecuencia, tales requisitos no pudieron ser razonablemente incorporados a la preparación del contrato, al no existir entonces los elementos técnicos suficientes para definir su alcance, complejidad e impacto sobre la solución objeto de licitación.
(…)
Fue únicamente tras la evolución y consolidación de estos proyectos cuando se identificaron, de forma sobrevenida, nuevos sistemas participantes, nuevos flujos de información clínica y nuevos requisitos de interoperabilidad que requieren la participación de APMadrid como sistema emisor, receptor y consumidor de información asistencial.
La concreción funcional y técnica de estos proyectos permitió identificar, por primera vez, requisitos específicos de interoperabilidad que afectan a elementos esenciales del contrato inicialmente licitado. En particular, las nuevas necesidades trascienden la mera incorporación de nuevas integraciones entre aplicaciones, afectando directamente a la definición del objeto contractual, al alcance de las prestaciones, a la arquitectura de integración, a los modelos de datos clínicos, a los estándares de

interoperabilidad, a las reglas de transformación y validación de la información, a los mecanismos de seguridad, trazabilidad y auditoría, así como a la estimación técnica y económica de los trabajos necesarios para su implantación.
Estas circunstancias no responden a una evolución tecnológica ordinaria o plenamente previsible, sino a la posterior concreción funcional y arquitectónica de proyectos corporativos estratégicos cuyo alcance y necesidades específicas de integración no podían conocerse con el grado de detalle exigible en el momento de elaboración de los pliegos.
(…)
Por tanto, el carácter sobrevenido que se acredita en este informe no deriva de la mera existencia de IoMT, RUVCM, GAYA y MAEP, sino de la posterior concreción de unos requisitos que no estaban suficientemente definidos en la primavera de 2025 y que, considerados de forma agregada, alteran sustancialmente los presupuestos técnicos, funcionales, temporales y económicos que sirvieron de base a la preparación del expediente, al afectar a elementos esenciales de la prestación inicialmente definida y exigir una redefinición de su alcance que no puede abordarse mediante meras modificaciones parciales de los pliegos sin incidir en las condiciones esenciales de la licitación. Desde una perspectiva estrictamente técnica, la incorporación de estos requisitos exige redefinir de forma coherente el objeto y alcance de los trabajos, su arquitectura de integración, el dimensionamiento de perfiles y horas, el presupuesto, el calendario y los criterios de prueba y aceptación."

Como consecuencia de lo anterior, el Informe identifica nuevos requisitos de interoperabilidad que afectan directamente a APMadrid y que requieren una definición técnica más precisa que la contemplada inicialmente en el expediente, recogiendo en una tabla dichos requisitos para cada proyecto y señalando que "*Las integraciones que deben acometerse no tienen, por tanto, un carácter meramente accesorio o instrumental, sino que inciden sobre elementos críticos de interoperabilidad funcional, técnica y semántica."*

Añade la cronología de los principales hitos de los mencionados proyectos desde la publicación de la licitación el 5 de julio de 2024. Y recoge una tabla de acreditación de que las nuevas necesidades de integración derivadas de los proyectos corporativos mencionados no constituyen una evolución ordinaria susceptible de ser asumida en el marco del contrato, relacionando cada nuevo requisito con las previsiones concretas del PPT que permiten identificar los elementos esenciales que no quedaron suficientemente definidos. Analiza así mismo las alternativas de continuidad del

procedimiento, considerándolas inadecuadas, no viables o técnicamente imposibles. Y concluye:

"Las circunstancias sobrevenidas descritas evidencian que la preparación del contrato se realizó sobre unos presupuestos técnicos que posteriormente han resultado insuficientes para atender las necesidades reales de interoperabilidad de APMadrid. El conocimiento de estos nuevos requisitos fue progresivo, ninguno de ellos, individualmente considerado, permitía apreciar el alcance agregado del impacto. Fue su acumulación y el posterior análisis transversal lo que permitió valorar de forma completa la afección sobre el objeto técnico, la arquitectura, el esfuerzo, el presupuesto y los criterios de aceptación. Esta situación afecta directamente a la propia configuración del objeto contractual."
"Desde una perspectiva técnica, las circunstancias descritas alteran sustancialmente los presupuestos funcionales, arquitectónicos, temporales y económicos que sirvieron de base a la preparación del expediente."
"Tras todo ello, se evalúa que la única alternativa posible técnicamente adecuada es una nueva licitación con objeto y presupuesto definidos que permita describir de forma completa los requisitos, equipo de trabajo y esfuerzo."

Por su parte, el Informe de 3 de septiembre de 2026 de la Directora General de Salud Digital, asume las conclusiones del informe técnico y valora que la necesidad de reformular de manera sustancial los requerimientos técnicos evidencia que el contrato, en su configuración actual, no responde adecuadamente a las necesidades vigentes ni al entorno tecnológico corporativo existente, constituyendo ello un defecto en la fase de preparación que no puede ser subsanado dentro del procedimiento ya iniciado. Por ello, propone el desistimiento del procedimiento de contratación y retrotraer actuaciones a la fase de preparación del contrato, a fin de elaborar nuevos pliegos que incorporen los requerimientos técnicos actualizados y garanticen una licitación ajustada a las necesidades actuales y a los principios rectores de la contratación pública.

Analizado el PPT y los informes anteriores, debe partirse de la idea de que los proyectos relativos a la plataforma de telemonitorización e IoMT, el Registro Único de Vacunas de la Comunidad de Madrid, el sistema de alertas GAYA y el sistema de mensajería con oficinas de farmacia ya existían, en distintos grados de desarrollo,

cuando se elaboraron los pliegos. Ahora bien, según la cronología explicada en el informe técnico, la necesidad de integración con GAYA se concretó el 12 de enero de 2026; el diseño de la integración con IoMT tuvo lugar durante enero de 2026; la integración con MAEP se definió durante febrero de 2026; y la petición relativa a RUVCM se formuló el 16 de marzo de 2026. Solo tras la acumulación de estos hitos pudo realizarse un análisis de sus efectos sobre la arquitectura, los datos, la seguridad, el rendimiento, las pruebas y el coste del contrato.

Por ello, considera este Tribunal que el informe técnico emitido tras la retroacción posterior a la anulación del primer desistimiento por este TRibunal, justifica que cuando se preparó la licitación, no se encontraban suficientemente definidos los servicios, modelos de datos, mecanismos de seguridad y circuitos que APMadrid habría de asumir y que el conocimiento de estas necesidades fue progresivo. El informe técnico identifica, para cada proyecto, los requisitos posteriormente concretados y los relaciona con las imprevisiones del PPT inicialmente aprobado.

Esta explicación ofrece respuesta a la falta de concreción temporal que este Tribunal puso de manifiesto en su resolución 269/2026 y explica que la continuación de la valoración de las ofertas durante enero de 2026 no resultaba incompatible con la posterior constatación de una modificación sustancial del escenario de partida.

La recurrente sostiene que el PPT ya contemplaba la integración de APMadrid con otros sistemas y que el detalle de tales integraciones podía concretarse durante la ejecución; sin embargo, el informe técnico cuantifica una necesidad de 9.289,50 horas adicionales, equivalente al 31,2% de las 29.700 horas inicialmente previstas, y un coste adicional de 586.447,13 euros, equivalente al 30,2% del valor estimado inicial.

A juicio de este Tribunal, la ausencia en el PPT de una definición suficiente de los nuevos escenarios de interoperabilidad afecta a la determinación e idoneidad del objeto del contrato y a la adecuada estimación de su presupuesto de licitación.

También impide la correcta preparación de las ofertas y su valoración, pues los licitadores desconocían el verdadero alcance de las prestaciones, los perfiles y horas necesarios y las condiciones técnicas de ejecución. La corrección de las deficiencias puestas de manifiesto en el informe técnico exigiría acometer la nueva redacción de las condiciones de la licitación y conceder a los licitadores la posibilidad de presentar nuevas ofertas conforme al objeto y presupuesto redefinidos.

Por otro lado, se ha justificado que las necesidades puestas de manifiesto no pueden atenderse continuando con la tramitación del procedimiento y la adjudicación que, en su caso, pudiera realizarse en favor de la oferta de la recurrente. Y no puede acogerse que la posición de la recurrente como licitador mejor clasificado, vaya a determinar, sin género de dudas, la adjudicación en su favor. La posición de AXPE como única licitadora admitida le confiere un interés cualificado en la continuación del procedimiento, pero no un derecho adquirido a la adjudicación, que seguía condicionada a la admisión de la justificación de su oferta y a la presentación y calificación de la documentación previa a la adjudicación del contrato.

Lo anterior no excluye que el carácter avanzado del procedimiento obligue a una motivación especialmente rigurosa del desistimiento, pero esa exigencia aparece cumplida mediante la cronología, la valoración técnica, la cuantificación económica y el análisis de alternativas incorporados al nuevo expediente.

Finalmente, la circunstancia de que la justificación técnica se haya incorporado después de la resolución de anulación del primer desistimiento, no determina su invalidez. La resolución anterior acordó la retroacción al momento previo a la adopción de aquel acuerdo, precisamente por la inexistencia en el expediente de una acreditación técnica suficiente. Y, una vez retrotraídas las actuaciones, el órgano de contratación ha acordado el nuevo desistimiento apoyando su decisión en documentación técnica que permite considerar cumplidos los requisitos previstos en el artículo 152 de la LCSP.

Procede, en consecuencia, desestimar el recurso y confirmar la Orden 561/2026, de 15 de septiembre.

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

ACUERDA

Primero. – Denegar la solicitud de acceso al expediente formulada por la mercantil AXPE CONSULTING, S.L., en sede de este Tribunal, así como la petición de concesión de un plazo para completar el recurso interpuesto.

Segundo. - Desestimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la representación legal de la mercantil AXPE CONSULTING, S.L., contra la Orden 561/2026, de 15 de septiembre, del Consejero de Digitalización de la Comunidad de Madrid, por la que se dispone el desistimiento del procedimiento de licitación del contrato de servicios denominado "*Estabilización y actualización de la aplicación APMADRID*", licitado por esa Consejería, con número de expediente A/SER-037399/2025.

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