



Recurso nº 717/2025

Resolución nº 996/2025

Sección 2ª

**RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL
DE RECURSOS CONTRACTUALES**

En Madrid, a 2 de julio de 2025.

VISTO el recurso interpuesto por D. J.M.L.R. en representación de la sociedad VEOLIA SERVICIOS NORTE, S.A.U., frente a su exclusión del procedimiento “*Contrato de servicios de mantenimiento conductivo, preventivo y correctivo de los equipos e instalaciones de la piscina municipal*”, con expediente 14169E, convocado por el Patronato Municipal de Actividades Deportivas de Castrillón; este Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. El PATRONATO MUNICIPAL DE ACTIVIDADES DEPORTIVAS DE CASTRILLÓN (PMAD) ha tramitado el procedimiento, por procedimiento abierto, para la contratación del servicio arriba nominado, que tiene un valor estimado de 198.347,11 euros y cuyo plazo de duración según lo establecido en el pliego de cláusulas administrativas particulares (en adelante, PCAP) es de tres años.

Segundo. En el presente procedimiento, la mesa de contratación, tras la apertura de las ofertas económicas, apreció el carácter anormalmente bajo de la oferta presentada por el licitador VEOLIA SERVICIOS NORTE, S.A.U., (en lo sucesivo, VEOLIA) procediendo conforme a lo dispuesto en el artículo 149 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se trasponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (en adelante, LCSP), a la concesión de un plazo al citado licitador para la justificación de la viabilidad de su oferta.



VEOLIA presentó alegaciones, exponiendo que se había cometido un error material o aritmético en su oferta económica, al haber indicado el importe anual en vez del importe total por los tres años de contrato. El licitador explicó en dichas alegaciones que *“el precio total sería dicho importe ofertado, pero por triplicado, es decir, precio, IVA excluido 49.426,94 euros x3 = 148.280,82 euros”*. No aceptándose las explicaciones antes expuestas de VEOLIA, se decidió por el órgano de contratación la exclusión de la oferta del recurrente, al estimarla inviable por el importe consignado en su oferta.

Tercero. Contra el acuerdo de exclusión, VEOLIA presentó el día 22 de mayo de 2025 recurso especial en materia de contratación. El recurrente impugna su exclusión, alegando que cometió un error material o aritmético en su oferta económica, al haber indicado el importe anual en vez del importe total por los tres años de contrato. Y, en todo caso, que debió concederse trámite de subsanación.

Alega que no es ajustada a derecho su exclusión dado que se trataba de un mero error material o aritmético subsanable. Y que *“es manifiesto y la voluntad real de VEOLIA es evidente y conocida sin necesidad de realizar ningún juicio de valor, únicamente una simple operación aritmética consistente en multiplicar el número de años de duración del contrato (3) por el precio consignado en la oferta para un año”*.

Igualmente alega que *«A mayores, se debe indicar que VEOLIA es actualmente la prestadora de los servicios objeto del Contrato y que el órgano de contratación es conocedor por tanto del precio anual al que VEOLIA presta el servicio»*. Así como que *“resulta evidente que la voluntad de VEOLIA no era ofertar un precio de 49.426,94€ para los 3 años de duración del Contrato, si no para cada uno de ellos; máxime cuando actualmente es la prestataria del mismo servicio por un precio de 32.868,03€ anuales. Resulta manifiesto que se trata de un error en la consignación del importe, fácilmente subsanable mediante una simple operación aritmética que en nada altera el contenido de la oferta y que, a mayores, el órgano de contratación ya conocía la voluntad de VEOLIA incluso antes de presentar sus aclaraciones puesto que conoce el precio actual por el que presta el servicio»*.



Además, la recurrente cita doctrina de este Tribunal y de otros órganos especiales de resolución de recursos contractuales, en relación con la posibilidad de subsanar los términos de la oferta económica.

Por ello, solicita la estimación del recurso, la anulación de la exclusión de su oferta y la retroacción de actuaciones a dicho momento.

Cuarto. El órgano de contratación emitió informe con fecha 27 de mayo de 2025. En dicho informe se defendía la validez de la exclusión de la oferta del recurrente.

Alegaba el órgano de contratación que *“no se puede considerar que estamos ante un mero error aritmético subsanable, dado que no es evidente, ni se pone de manifiesto por sí solo, sin necesidad de mayores razonamientos, sin que implique un juicio valorativo, ya que en el caso que nos ocupa no se trata de un contrato por precios unitarios, que implique no haber multiplicado el precio unitario ofertado por el número de anualidades del contrato. En este caso, el error en la oferta económica alegado por la recurrente no es manifiesto, puesto que en la oferta que realizó no expresaba de modo alguno que el importe ofertado fuera anual”*.

Igualmente señalaba el informe del órgano de contratación que *“debe rechazarse una subsanación que comporte una modificación de la oferta económica extemporánea y contraria a los principios de igualdad, inalterabilidad de las ofertas y transparencia”*.

Solicitaba por ello la desestimación del recurso.

Quinto. La Secretaría General del Tribunal dio traslado del recurso interpuesto a los licitadores el día 29 de mayo de 2025, otorgándoles un plazo de cinco días hábiles para que, si lo estimaran oportuno, formularan alegaciones, sin haber hecho uso de su derecho.

Sexto. Interpuesto el recurso, la Secretaría General del Tribunal, por delegación de éste, dictó resolución de 5 de junio de 2025, acordando la concesión de la medida cautelar consistente en suspender el procedimiento de contratación de conformidad con lo establecido en los artículos 49 y 56 de la LCSP, de forma que según lo establecido en el



artículo 57.3 del mismo cuerpo legal, será la resolución del recurso la que acuerde el levantamiento de la medida adoptada.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. Este Tribunal es competente de conformidad con lo dispuesto en el artículo 46.4 de la LCSP Ley de Contratos del Sector Público (LCSP) y en el convenio suscrito entre el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y el Principado de Asturias sobre atribución de competencia de recursos contractuales de fecha 8 de octubre de 2021 (BOE de fecha 29 de octubre de 2021).

Segundo. El acto que se impugna se enmarca dentro de un contrato de servicios cuyo valor estimado supera los 100.000 euros y, por tanto, susceptible de impugnación a través de la vía del recurso especial en materia de contratación, conforme a lo dispuesto en el artículo 44.1 a) LCSP. En cuanto al acuerdo de exclusión de la oferta, es un acto impugnabile, de acuerdo con el artículo 44.2.b) LCSP.

Tercero. La sociedad recurrente se encuentra legitimada, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 48 LCSP, al haber resultado excluida, por lo que es evidente su interés en la presentación del presente recurso, cuya estimación le reintegraría en el procedimiento y le otorgaría expectativas de poder resultar adjudicataria del contrato.

Cuarto. El recurso se ha interpuesto dentro del plazo de quince días hábiles del artículo 50.1.c) LCSP.

Quinto. Entrando en el fondo del asunto, impugna el recurrente la exclusión de su oferta, aludiendo a la existencia de un mero error material o aritmético en el importe de su oferta económica, que tendría que haber dado lugar a la posibilidad de subsanación y no a la exclusión por inviabilidad de la oferta.

Debemos traer a colación la doctrina de este Tribunal respecto de la posibilidad de subsanación de los términos de las ofertas económicas.



En este sentido, resulta pertinente la cita de la resolución nº 704/2023, de 8 de junio de 2023, en la cual se examinó un supuesto análogo al que resulta ser objeto del presente recurso:

«A la vista del contenido del escrito de recurso, debe examinarse si la actuación del órgano de contratación fue ajustada a derecho, en cuanto la concesión al adjudicatario de trámite de aclaración de su oferta económica. Y si la aclaración de la misma por parte del licitador que resultó adjudicatario es o no conforme a derecho. Pues bien, en este caso, como expone el órgano de contratación en su informe, resulta claro que el licitador que resultó adjudicatario ofertó por la posible duración total del contrato (cinco años con las eventuales prórrogas previstas en los pliegos –cláusula séptima del pliego de condiciones particulares) en lugar de por la duración inicial del contrato (un año). Lo anterior resulta difícilmente discutible a la vista de que presentó oferta por importe de 278.149,60 €. Lo cual resultaba llamativo, en comparación con el importe de las demás ofertas (casi cinco veces superior a los umbrales de las ofertas presentadas por los restantes licitadores). Y, como explica el órgano de contratación en su informe, si se divide el importe ofertado entre cinco (número de anualidades máximas del contrato) da como resultado la cantidad de 55.629,92 €, importe muy parecido al de las restantes ofertas. Por lo que resultaba claro que la oferta del licitador que resultó adjudicatario comprendía la duración total del contrato incluidas sus posibles prórrogas. Lo cual fue confirmado por el licitador en su respuesta al requerimiento de subsanación de la oferta.

Sentada la anterior conclusión fáctica, debemos traer a colación la doctrina de este Tribunal sobre la posibilidad de solicitar aclaraciones o subsanación respecto de la oferta económica y el alcance de las mismas. Ciertamente, el trámite de subsanación de ofertas no puede permitir nunca una alteración de los elementos fundamentales de la misma. Y, concretamente, respecto de la oferta económica, no puede nunca dar lugar a que el licitador requerido de subsanación pueda modificar su oferta. Y menos tras la apertura de los sobres y el conocimiento consiguiente de las ofertas presentadas por los demás licitadores concurrentes. Por lo que, si el licitador requerido de subsanación hubiera respondido a dicho requerimiento con un nuevo importe de oferta económica diferente al de su oferta previamente presentada, no habría ninguna discusión y habría que anular el acuerdo de adjudicación, por vulneración flagrante de los principios de igualdad de trato,



conurrencia y no discriminación que rigen las licitaciones públicas. No obstante, eso no es lo acontecido en esta licitación. Y la cuestión debe analizarse a la luz de la doctrina de este Tribunal en relación al alcance y límites de la subsanabilidad de las ofertas económicas.

Así, en la Resolución 586/2022 de 19 de mayo de 2022, dijimos: “Como hemos señalado en varias de nuestras Resoluciones (entre otras, 364/2022 de 17 de marzo, 118/2021 de 12 de febrero), el principio antiformalista que preside la contratación de Sector Público permite al órgano de contratación solicitar aclaraciones a la oferta presentada, siempre que la misma incurra en defectos materiales o formales que puedan ser subsanados sin que ello resulte en modificaciones de aquella.”

En este sentido se ha manifestado el Tribunal Superior de Justicia de la Unión Europea, para el que, si en principio los principios de igualdad de trato y la obligación de transparencia se oponen a que una oferta pueda ser modificada después de su presentación, “(...) el artículo 2 de la Directiva 2004/18 —cuyos principios se recogen en la actualidad en el artículo 18 de la Directiva 2014/24— no se opone a que los datos relativos a la oferta puedan corregirse o completarse de manera puntual, principalmente porque sea evidente que requieren una mera aclaración o para subsanar errores materiales manifiestos” (STJUE de 10 de octubre de 2013 —C-336/12 “Manova”— § 32, STJUE de 11 de mayo de 2017 —C-131/16— “Archus y Gama” §29, STJUE de 28 de febrero de 2018 —C-523/16 y C-536/16 “Centostazioni-Duemme” §50). Esta facultad del órgano de contratación se somete a varios requisitos, que, en síntesis, son:

- Que la petición de aclaración de una oferta no se formula hasta que la entidad adjudicadora haya tomado conocimiento de la totalidad de las ofertas, y se dirija de manera equivalente a todos los licitadores que se encuentren en la misma situación.*
- Que la petición de aclaración se refiera a todos los puntos de la oferta que requieran una aclaración.*
- Que la petición no tenga como efecto que el licitador afectado presente lo que constituiría en realidad una nueva oferta.*



- Que en el ejercicio del margen de apreciación de que dispone la entidad adjudicataria para solicitar a los licitadores aclaraciones sobre sus ofertas, debe actuar tratando a todos igualitariamente o con lealtad, de modo que no pueda concluirse que una petición de aclaraciones (o la ausencia de la misma) benefició o perjudicó indebidamente a uno o varios licitadores. Igualmente favorable a la posibilidad de la aclaración de las ofertas se ha mostrado el Tribunal Supremo, entendiendo por tal la que se ordena a la subsanación de errores puramente formales y de fácil remedio”.

En esa línea, también, en la Resolución nº 1343/2019, 25 de noviembre, dijimos, recopilando lo dicho en anteriores Resoluciones: “A este respecto, podemos traer a colación nuestra Resolución nº 821/2018, en la que razonábamos como sigue: “Tal conclusión, por lo demás, es conforme con la reiterada doctrina de este Tribunal acerca de la viabilidad de formular aclaración de la oferta ya presentada solo en los casos en que pueda advertirse un error en la misma que afecte a aspectos puramente formales o a errores de carácter material o aritmético, sin abrir la posibilidad de una modificación sustancial de la proposición.”

En este sentido, en nuestra Resolución nº 137/2017 indicábamos, con cita de la Resolución 164/2011, que la jurisprudencia ha admitido en ocasiones la subsanación de defectos en la oferta económica, pero que “no debe perderse de vista que esta exige que, en todo caso, tales errores u omisiones sean de carácter puramente formal o material. Ello es lógico, pues de aceptarse subsanaciones que fueran más allá de errores que afecten a defectos u omisiones de carácter fáctico o meramente formal, se estaría aceptando implícitamente la posibilidad de que las proposiciones fueran modificadas de modo sustancial después de haber sido presentadas. Tal posibilidad es radicalmente contraria a la filosofía más íntima de los procedimientos para la adjudicación de contratos públicos, pues rompe frontalmente con los principios de no discriminación, igualdad de trato y transparencia que de forma expresa recogen los arts. 1 y 123 de la Ley de Contratos del Sector Público”.

Con mayor detalle, en nuestras Resoluciones nº 362/2016 y 1097/2015 señalábamos que “entiende este Tribunal que siendo admisible solicitar aclaraciones respecto de las ofertas técnicas o económicas, “debe considerarse que ese ejercicio de solicitud de aclaraciones tiene como límite que la aclaración no puede suponer una modificación de los términos de



la oferta, bien por variar su sentido inicial, bien por incorporar otros inicialmente no previstos” (Resoluciones 64/2012, 35/2014, o 876/2014, entre otras). Lo decisivo es, pues, que la aclaración no propicie el otorgamiento de un trato de favor a un interesado en detrimento de los demás licitadores, en el sentido de que diera lugar a que aquél, después de conocer el contenido de las otras ofertas, pudiera alterar la proposición inicialmente formulada. Así se entiende el sentido del último inciso del artículo 84 RGLCAP, cuando admite que se puedan variar algunas palabras del modelo “cuando no alteren su sentido”. Sin embargo, el de igualdad no es el único principio que debe tenerse en cuenta a la hora de abordar la controversia suscitada, debiendo, asimismo, considerarse el principio de concurrencia (artículo 1 TRLCSP) que aboga por favorecer la admisión de licitadores al procedimiento proscribiendo que puedan ser excluidas proposiciones por la presencia de errores fácilmente subsanables, dado que, como afirma la Sentencia del Tribunal Supremo de 21 de septiembre de 2004, “Una interpretación literalista de las condiciones exigidas para tomar parte en los procedimientos administrativos de contratación, que conduzca a la no admisión de proposiciones por simples defectos formales, fácilmente subsanables, es contraria al principio de concurrencia, que se establece en el artículo 13 de la Ley de Contratos del Estado, de 8 de abril de 1.965, así como que la preclusión de aportaciones documentales tiene por objeto evitar sorpresas para los demás concursantes, o estratagemas poco limpias, pero no excluir a los participantes por defectos en la documentación de carácter formal, no esencial, que, como hemos dicho, son subsanables sin dificultad, doctrina que se encuentra recogida en anteriores sentencias de la Sala, como las de 22 de junio de 1.972, 27 de noviembre de 1.984 y 19 de enero de 1.995.”

En virtud de ello, se infiere el verdadero alcance del artículo 84 RGLCAP, cuya impronta debe circunscribirse a aquellos casos en los que el error del que adolece la proposición del licitador es salvable mediante la lectura de la propia oferta o de la documentación que, requerida por el pliego, la acompañe. Ésta ha sido la línea seguida de manera constante por este Tribunal, que, si con carácter general ha negado la posibilidad de subsanar o aclarar los términos de las ofertas (Resoluciones 164/2011, 246/2011, 104/2012, 268/2012, 16/2013, 117/2013, 151/2013), ha rechazado la exclusión de aquéllas en las que el error podía salvarse de manera inequívoca con la documentación presentada (Resoluciones 84/2012, 96/2012, 237/2012, 278/2012), pero no, en cambio, cuando los términos de la oferta son susceptibles de varias lecturas (Resolución 283/2012”).



Igualmente, en la resolución nº 443/2019, de 25 de abril, dictada en un supuesto de error en la oferta económica producido por la distinta consignación de cantidades en dicha oferta, se reiteró la anterior doctrina.

A la luz de las anteriores consideraciones, considera este Tribunal que fue ajustado a derecho el requerimiento de aclaración dirigido al licitador por parte del órgano de contratación y la consiguiente aclaración formulada por el licitador que resultó adjudicatario. A los hechos que se expusieron anteriormente, les resulta plenamente de aplicación la doctrina de este Tribunal relativa a que no deben ser excluidas las proposiciones con errores fácilmente subsanables, limitando las consecuencias excluyentes a aquellos casos en los que el error del que adolece la proposición del licitador no es salvable mediante la lectura de la propia oferta o de la documentación que, requerida por el pliego, la acompañe. En este caso, el error era perfectamente salvable mediante la puesta en contexto de la oferta. Dado que, como ya se ha indicado, resultaba claro que la oferta comprendía la duración total del contrato incluidas sus posibles prórrogas. Pues ofertó por la posible duración total del contrato (cinco años con las eventuales prórrogas previstas en los pliegos) en lugar de por la duración inicial del contrato (un año). Lo cual fue corroborado por el licitador, que aclaró su oferta limitándose a indicar que “el importe total consignado en su oferta económica, que asciende a la cantidad de 278,149,60 € (IVA no incluido), corresponde a la duración máxima del contrato, comprendiendo tanto su duración inicial como eventuales prórrogas (cinco años en total)” y que “por consiguiente, el importe ofertado para el periodo inicial de vigencia del contrato (un año) es una quinta parte del referido importe, esto es, 55.629,92 € (IVA no incluido)».

Con los mismos razonamientos y también muy similar al supuesto que ahora se plantea, dictamos la Resolución 780/2023, de 15 de junio de 2023.

Las anteriores consideraciones resultan plenamente aplicables al supuesto de hecho objeto del presente recurso. Al igual que en el supuesto analizado en la resolución antes transcrita, en este caso el licitador presentó un importe de oferta económica cometiendo un error material ligado a la duración del contrato, al consignar el importe correspondiente a un único ejercicio, en lugar de los tres que comprendía la duración del contrato. Lo cual,

puesto en contexto, permitía razonablemente intuir al órgano de contratación que se había cometido un error de esa naturaleza al consignar el importe de la oferta económica.

En este sentido, si acudimos al PCAP de aplicación, en su apartado D, establecía un presupuesto (sin impuestos) de 198.347,11 euros (240.000 euros, IVA incluido) por los tres años de duración del contrato y en cuanto al desglose de las anualidades, teniendo de referencia como inicio de ejecución del contrato el 1 de julio de 2025, establecía en el apartado F del PCAP el siguiente desglose de anualidades (IVA incluido):

1	ANUALIDADES DEL PBL	
	EJERCICIO	IMPORTE, €, IVA INCLUIDO
	2025	33.333,33
	2026	80.000,00
	2027	80.000,00
	2028	46.666,67

Parece muy inverosímil que con ese desglose de importes por anualidades y siendo la recurrente la actual prestataria del servicio ofertara 49.426,94 euros por los tres años, conector, entre otros extremos, que dentro del contrato los costes de personal tienen el mayor peso en el presupuesto base de licitación (74.749,38 euros) y que de ser su verdadera voluntad ofertar esa cantidad por los tres años, supondría directamente un incumplimiento de los costes salariales fijados por el convenio colectivo de aplicación, así como los correspondientes de Seguridad Social. No así, si se tiene en cuenta, como postula el recurrente que se tenga en cuenta la cantidad total por los tres años de 148.280,82 euros que no excedería del máximo del presupuesto base de licitación (198.347,11 euros) y que, además, no distaría mucho de la cantidad de 165.447,32 euros ofertada por el otro licitador.

Estima, por tanto, este Tribunal que el supuesto que se somete a nuestro conocimiento y resolución encaja en lo que hemos calificado a veces como error “grosero”, pues es evidente que atendido el PBL resultaría completamente disparatado que una empresa

pretendiera realizarlo por 49.426,94 euros y si así hubiera sido su intención es evidente que debía ser consciente que su oferta se encontraría abocada a la anormalidad y que sería imposible que justificara los costes salariales de acuerdo con el convenio colectivo, lo que implicaría automáticamente de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 149.4, en relación con el artículo 201 LCSP, la exclusión de su oferta. Por tanto, no cabe atribuirle al recurrente una estratagema tendente a tener más opciones de poder resultar adjudicataria del contrato. En definitiva, se trata de un error que tiene, a nuestro juicio, una sencilla explicación aritmética, consistente en una simple multiplicación.

Además, la subsanación de los términos de la oferta económica no supone en este caso una alteración de la misma. Dado que únicamente implica multiplicar el importe ofertado con carácter anual por el número de años de duración del contrato. En definitiva, no se altera en modo alguno el importe de la oferta económica, produciéndose únicamente su adaptación a la duración del vínculo contractual. La oferta económica sigue siendo exactamente la misma: 49.426,94 euros por anualidad.

La entidad contratante debió en este caso conceder el trámite de subsanación de los términos de la oferta económica y no proceder directamente a declararla incurso en anormalidad de la oferta e iniciar el trámite del artículo 149 LCSP. En todo caso, la recurrente argumentó debidamente en este trámite que se trataba de un mero error. Resultaba evidente que la oferta presentada no era de un tercio del importe del presupuesto previsto en los pliegos y de un importe anual muy inferior al correspondiente al actual contrato en vigor. Y, en todo caso, al recibir las alegaciones que presentó el licitador, debió haber estimado las mismas, apreciando que se trataba de un mero error material, por haberse consignado un importe anual en vez de un importe por la duración total del contrato.

El principio antiformalista que preside la contratación pública y el principio esencial de competencia en las licitaciones obliga a no excluir a los licitadores por defectos formales fácilmente subsanables. En este caso, hay que insistir, la oferta económica del recurrente resulta absolutamente invariable tras la subsanación de la misma.



De acuerdo con lo expuesto, procede estimar el recurso, acordando la anulación de la exclusión de la oferta del recurrente y la retroacción de actuaciones para que, con admisión de dicha oferta por importe de 148.280,82 euros y, previa constatación de la posible existencia de ofertas anormalmente bajas, se proceda a efectuar una nueva propuesta de adjudicación, según resulte de la valoración correspondiente, de acuerdo con lo dispuesto en el PCAP y en la LCSP.

Por todo lo anterior,

VISTOS los preceptos legales de aplicación,

ESTE TRIBUNAL, en sesión celebrada en el día de la fecha **ACUERDA**:

Primero. Estimar el recurso interpuesto por D. J.M.L.R. en representación de la sociedad VEOLIA SERVICIOS NORTE, S.A.U., en impugnación de la exclusión de su oferta en la licitación del contrato de *“servicios de mantenimiento conductivo, preventivo y correctivo de los equipos e instalaciones de la piscina municipal”*, anulado la exclusión de la oferta del recurrente y la retroacción de actuaciones de acuerdo con lo expuesto en el último párrafo del Fundamento Jurídico quinto de esta resolución.

Segundo. Levantar la suspensión del procedimiento de contratación, de conformidad con lo establecido en el artículo 57.3 de la LCSP.

Esta resolución es definitiva en vía administrativa y contra la misma cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia del Principado de Asturias, en el plazo dos meses, a contar desde el día siguiente a la recepción de esta notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 10.1.k), y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

LA PRESIDENTA

LOS VOCALES