



VICEPRESIDENCIA
PRIMERA DEL GOBIERNO

MINISTERIO
DE HACIENDA

SUBSECRETARÍA

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL
DE RECURSOS CONTRACTUALES

Recurso nº 1154/2025 C. Valenciana 238/2025

Resolución nº 1621/2025

Sección 2ª

RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL DE RECURSOS CONTRACTUALES

En Madrid, a 6 de noviembre de 2025.

VISTO el recurso interpuesto por D. F.J.S.C. y D. C.M.P., en representación de ACCIONA FACILITY SERVICES, S.A., contra la adjudicación del lote 1 del procedimiento "*Limpieza de diversas dependencias de la Universitat de València*", expediente 2025SE00006, convocado por la Universidad de Valencia, el Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO.

Primero. Mediante resolución de fecha 26 de marzo de 2025 fue iniciado procedimiento de adjudicación para la contratación del servicio de "*Limpieza de diversas dependencias de la Universitat de València*" (expediente 2025SE00006), tramitado mediante procedimiento abierto, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 156 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, para un período comprendido entre el 1/6/2025 y el 31/5/2029 (*lote 4 del 16/6/2025 al 31/5/2029), sin posibilidad de prórrogas.

Se trata de un contrato de servicios, sujeto a regulación armonizada. Clasificación CPV 90911200 - Servicios de limpieza de edificios, con un valor estimado de contrato de 19.723.437,48 €, por un presupuesto base de licitación de 19.887.799,44 €

Mediante resolución de fecha 30 de junio de 2025 se rechazaron las ofertas de las empresas VARESER 96, S.L.- COMPAÑÍA ESPECIAL DE EMPLEO E INTEGRACION, S.L. en el lote 3 (Limpieza de las instalaciones del Parc Científic de Paterna) al no haber justificado adecuadamente los valores anormales de la misma, y a la empresa L'OPEROSA, SPA, en los lotes 5 (Limpieza de las instalaciones del Servei d'Esports) y 6 (Limpieza de las instalaciones del Jardí Botànic)



En fecha 4 de julio de 2025 se acuerda la adjudicación del lote 1 Campus de Tarongers a la empresa SERVEO SERVICIOS, S.A.U. obteniendo una puntuación de 98,72, clasificando en segundo lugar ACCIONA FACILITY SERVICES con 97,93 puntos.

La resolución de adjudicación se notificó el 4 de julio de 2025, y el recurso fue presentado el 24 de julio de 2025.

Segundo. ACCIONA FACILITY SERVICES, S.A. presenta recurso especial en materia de contratación contra la adjudicación del lote 1 del contrato de limpieza respetuosa con el medio ambiente, la salud laboral y el entorno social en el Campus Dels Tarongers de la Universidad de Valencia, acordada el 4 de julio de 2025 a SERVEO SERVICIOS, S.A.U.

El recurso se fundamenta en que la oferta de ACCIONA fue incorrectamente puntuada en 1,5 puntos por la Administración, debido a una discrepancia técnica en la documentación relativa a la ecoetiqueta Ecolabel del papel secamanos (referencia TSE3812). Aunque el producto ofertado por ACCIONA sí poseía el certificado Ecolabel, este no aparecía en el certificado presentado por PAPEL AUTOMATIC, S.A. (empresa distribuidora), sino en un certificado emitido por GOMA CAMPS, S.A.U. (fabricante real), que no fue aportado inicialmente. Por ello ACCIONA alega que el producto sí cumplía con todos los requisitos técnicos y ambientales, incluida la ecoetiqueta, siendo la discrepancia meramente formal y subsanable.

En consecuencia, y según su argumento, el órgano de contratación debió solicitar una aclaración de la oferta, tal y como permite la jurisprudencia.

Por tanto, solicita anular la resolución de adjudicación, así como reconocer que la falta de ecoetiqueta fue un error material subsanable, y correlativamente ordenar la retroacción del procedimiento para corregir la puntuación y adjudicar el contrato a ACCIONA, como oferta más ventajosa.

Tercero. Remitido el expediente administrativo, al mismo se adjuntan dos informes, uno del propio órgano de contratación, y otro emitido por el Servicio de Contratación administrativa de la Universitat de Valencia.



El Informe del Órgano de Contratación de la Universitat de València sobre el recurso, interpuesto por ACCIONA FACILITY SERVICES, S.A. contra la adjudicación del contrato, concluye solicitando la desestimación del recurso.

ACCIONA recurrió alegando que se debió aclarar su oferta técnica-ambiental, específicamente por una supuesta discrepancia en la documentación del papel secamanos (referencia TSE3812), que según afirma, sí poseía la ecoetiqueta correspondiente. Sin embargo, el órgano de contratación, tras valorar el informe técnico y el pliego de condiciones, consideró que la empresa no presentó el aval exigido (certificado de ecoetiqueta en vigor del producto TSE3812), a pesar de haber incluido otros productos del mismo fabricante con certificado.

El informe fundamenta su decisión en que:

-Los pliegos establecían claramente que la falta de presentación del aval correspondiente anulaba la valoración del criterio.

-La presentación posterior de la ecoetiqueta de otro producto (Goma-Camps J281600) no era suficiente, ya que no se acreditó la trazabilidad, ni se incluyó la ficha técnica del producto. En particular, se remite al informe de la unidad que emitió el informe de valoración de la oferta técnico-ambiental:

“Acciona indica que el producto Papel secamanos referencia TSE3812 se corresponde en realidad con el papel secamanos Goma-Camps referencia J281600, y presenta, ahora, en su escrito de alegaciones, el certificado de ecoetiqueta en vigor del producto Goma-Camps. En la oferta presentada, no se hace mención alguna a esta correlación entre Papel Automatic y Goma-Camps, ni se presenta ninguna documentación referente a Goma-Camps, por lo que el SPMA no puede inferir de ninguna manera que el producto presentado se corresponda con el de otra marca”.

-Solicitar aclaración hubiera vulnerado el principio de igualdad de trato, ya que supondría otorgar a ACCIONA una oportunidad adicional que no tuvieron los demás licitadores. La jurisprudencia del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (TACRC) y del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) rechaza la subsanación de

documentos esenciales que no se presentaron en el plazo establecido, ya que equivaldría a modificar la oferta original.

Por tanto, se consideró que la oferta de ACCIONA no cumplía con los requisitos del pliego, y que la valoración de 0 puntos en el criterio técnico-ambiental fue correcta.

Paralelamente, el Servicio de Contratación Administrativa de la Universitat de València ha emitido un informe sobre el recurso especial interpuesto por ACCIONA FACILITY SERVICES, S.A. contra la adjudicación del contrato. El informe incide en que ACCIONA presentó ofertas en varios lotes, incluyendo el lote 1 (Campus dels Tarongers), pero su oferta no fue valorada por no aportar el aval correspondiente (certificado de Ecoetiqueta europea en vigor) para el producto de papel secamanos referencia TSE3812. Aunque la empresa alegó que el producto se correspondía con otro de la marca Goma-Camps, no presentó en su oferta la ficha técnica, certificado ni documentación de trazabilidad necesaria. La mesa de contratación y el órgano de contratación consideraron que la falta de documentación exigida en los pliegos no era un error fácilmente subsanable, sino una omisión que afectaba a un elemento esencial de la oferta. Además, no se permitió aclaración de la oferta, ya que esto habría vulnerado el principio de igualdad entre licitadores y supondría una modificación de la oferta original.

Sostiene que el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales ha confirmado que no existe obligación de solicitar aclaraciones si la documentación no se presenta según lo exigido en los pliegos, que constituyen la "lex contractus" vinculante para todas las partes.

En consecuencia, considera que el recurso de ACCIONA se debe desestimar, y confirmar la adjudicación del lote 1 a SERVEO SERVICIOS, S.A.U., con una puntuación total de 98,72 puntos, siendo el ganador por encima de otras empresas como ACCIONA FACILITY SERVICES, S.A. (97,93 puntos) y L'OPEROSA (93,41 puntos en otro lote).

Cuarto. Previo requerimiento del Tribunal, en fecha 6 de agosto de 2025, la empresa SERVEO SERVICIOS, S.A.U. presenta alegaciones ante el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales en defensa de la adjudicación del contrato de limpieza



respetuoso con el medio ambiente en la Universidad de Valencia (lote 1), frente al recurso especial interpuesto por ACCIONA FACILITY SERVICES, S.A.

La principal argumentación se centra en que ACCIONA incumplió de forma clara y objetiva el pliego de condiciones (PCAP), al no aportar el certificado de ecoetiqueta europea exigido para ciertos productos (papel higiénico y papel secamanos), a pesar de que el certificado presentado no incluía dicha ecoetiqueta. El Informe de Valoración de la Oferta Técnico-Ambiental confirmó este incumplimiento.

SERVEO alega que no cabe solicitar aclaración ni subsanación, ya que no se trata de un error material, sino de una omisión sustancial de un documento obligatorio. El principio de inmutabilidad de las ofertas, reconocido por la jurisprudencia (TJUE, TACRC, TACPCM), impide modificar la oferta tras su presentación, especialmente al introducir documentos nuevos. Además, la posibilidad de subsanación no se aplica a la falta de presentación de documentación técnica exigida, como en este caso.

Se recuerda que los pliegos constituyen la 'lex contractus' y vinculan a todas las partes, sin posibilidad de interpretación extensiva que beneficie a quien incumple. La falta de ecoetiqueta no es un error susceptible de aclaración, sino un incumplimiento directo de los requisitos técnicos y ambientales del contrato. Por tanto, la exclusión de la oferta de ACCIONA fue ajustada a derecho, y se solicita la desestimación íntegra del recurso especial.

Quinto. La secretaria general del Tribunal por delegación de este, en fecha 13 de agosto de 2025, resolvió mantener la suspensión del lote 1 del expediente de contratación producida como consecuencia de lo dispuesto en el artículo 53 de la LCSP, de forma que, según lo establecido en el artículo 57.3 del texto citado, será la resolución del recurso la que acuerde el levantamiento.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. El recurso se interpone ante este Tribunal, que es competente para su conocimiento y resolución de conformidad con lo dispuesto en el artículo 46.2 de la LCSP y en el convenio entre el Ministerio de Hacienda y la Generalitat Valenciana sobre atribución



de competencias en materia de recursos contractuales, de fecha 25 de mayo de 2025 (BOE núm. 132 de fecha 2 de junio de 2025).

Segundo. Se han cumplido las prescripciones que, en relación con el plazo, forma y lugar de interposición de este recurso, se establecen en los artículos 50 y 51 de la LCSP.

Tercero. La recurrente, clasificada en segundo lugar, está legitimada para la impugnación de la adjudicación del lote 1 por cuanto, de estimarse el recurso, podría resultar adjudicataria, en aplicación del párrafo primero del artículo 48 de la LCSP. Se acredita el poder de representación de la empresa recurrente.

Cuarto. Constituye el objeto del presente recurso el acuerdo de adjudicación, actuación de poder adjudicador, Administración Pública, ex artículos 3.1 c y 3.2 a) de la LCSP susceptible de impugnación por estar prevista en el apartado c) del artículo 44.2 de dicha Ley.

Tratándose de un contrato de servicios con valor estimado superior a cien mil euros, resulta susceptible de recurso especial en materia de contratación, de acuerdo con el apartado a) del artículo 44.1 del citado texto legal.

Quinto. Se valora la posibilidad de requerir la subsanación de una omisión documental relativa a la acreditación de un producto ofrecido con etiqueta ecológica dentro de un procedimiento de licitación de servicios.

Como hechos relevantes podemos destacar:

- El licitador presentó oferta económica y proposición técnica, pero omitió aportar un documento acreditativo del producto ofertado, que justificaba la existencia de una etiqueta ecológica exigida en el pliego.
- La omisión afectó a la documentación destinada a acreditar los criterios de adjudicación relacionados con la calidad del producto ofertado, en relación con la exigida por el pliego.



- Se plantea si es procedente requerir al licitador la aportación del documento omitido mediante trámite de subsanación, sin alterar el principio de igualdad y la concurrencia competitiva.

En cuanto a la doctrina y jurisprudencia vigente en materia de subsanación de ofertas técnicas, comenzaremos analizando la doctrina del Tribunal Supremo, para desarrollar posteriormente como este Tribunal Administrativo de Recursos la ha ido aplicando en la práctica.

El Tribunal Supremo se manifiesta en su sentencia 1493/2023 de 20 de noviembre de la secc. 3ª en los siguientes términos:

“5.- La sentencia impugnada apoya su decisión favorable a la subsanación en la sentencia de esta Sala de 25 de mayo de 2015 (recurso 322/2014), recaída en un asunto que ciertamente presentaba características similares al que era objeto de su enjuiciamiento.

En el caso resuelto por la citada sentencia de esta Sala se trataba de la licitación para la adjudicación de un contrato de mantenimiento general de un edificio que servía de sede a una Administración y uno de los factores contemplados por el pliego como objeto de una valoración automática en base a fórmulas preestablecidas, era el que las ofertas de los licitadores incluyeran un Centro Especial de Empleo, cuya existencia se debía acreditar documentalmente en el sobre 3 (criterios evaluables automáticamente), como sucede en nuestro recurso. En aquel caso precedente la mesa de contratación no consideró que la recurrente acreditara esa circunstancia, pues del sobre 3 no se desprendía que dispusiera de dicho centro, ya que la titularidad del centro que se mencionaba correspondía a otra sociedad distinta de la licitadora, si bien, en el recurso ante el Tribunal Administrativo Central de Recursos, la licitadora alegó que había acreditado posteriormente que era titular del 100% del capital social de la empresa titular del centro especial de empleo que se citaba en su oferta; también en este recurso la Sala de instancia había denegado la subsanación por entender que, de conformidad con el artículo 81 del RD 1098/2001 (EDL 2001/34761), no cabe subsanación de los defectos u omisiones de la documentación de los sobres 2 y 3.



La sentencia que citamos admitió la subsanación en el caso examinado, por estimar que, aunque se estuviera ante un documento de inclusión en el sobre 3, lo cierto es que se trataba de un criterio que debía justificarse documentalmente, que el recurrente había incluido en su proposición un determinado centro y, como resultó tras la subsanación, efectivamente contaba con dicho centro, sin que la subsanación hubiera alterado su oferta ni, por tanto, quebrado los principios de igualdad de trato y de libre concurrencia.

6.- La aplicación al presente caso de los criterios jurisprudenciales que hemos citado nos lleva a la desestimación del recurso de casación.

Es cierto que, aunque no pueda considerarse que la regla general de subsanación del artículo 81 del RGLCAP (EDL 2001/34761), por la remisión al artículo 79.2 TRLCAP (EDL 2000/83354) y, por tanto, a la documentación administrativa del sobre 1, se extienda automáticamente a toda la documentación de los sobres 2 y 3, los criterios jurisprudenciales antes expuestos llevan a considerar admisible en determinados casos la subsanación de esta documentación, atendiendo al principio de lo importante es que el requisito o criterio se reúna o se cumpla realmente, lo que permite la subsanación de defectos en su acreditación. Es decir, no es subsanable la falta de cumplimiento de un criterio en el momento del cierre del plazo de presentación de proposiciones, pero si son subsanables los simples defectos en la acreditación del cumplimiento de ese criterio en plazo.

En este caso, se tiene en cuenta especialmente que Vodafone España S.A.U. aportó, para la justificación de que reunía el criterio de que los servicios a prestar estaban siendo certificados por parte de una empresa acreditada por ENAC, una declaración responsable en dicho sentido y un documento de AENOR suscrito por dicha entidad, en el que faltaba la firma de la propia recurrente, y que en la solicitud de subsanación, aportó un documento de AENOR (folio 1283 del expediente) que informaba que Vodafone España S.A.U. había iniciado el 10 de noviembre de 2017 (la fecha límite de presentación de ofertas era el 16 de noviembre de 2017), el proceso de certificación del esquema nacional de seguridad, según la oferta 2017/ENS/24464, es decir, de la misma oferta a la que se refería el documento en el que faltaba la firma.

Por tanto, la posibilidad de subsanación admitida por el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de Castilla y León, a la vista de la documentación presentada, cumple con el criterio antes expuesto de no afectar al cumplimiento de un criterio sino a su acreditación, sin que, por tanto, pueda decirse que la subsanación haya alterado o modificado en forma alguna la oferta presentada.

Este es el criterio o razón de decidir de la sentencia impugnada que, estimamos conforme a derecho y a los criterios jurisprudenciales que hemos expuesto, por lo que la sentencia debe ser confirmada, con desestimación del recurso de casación.

7.- En respuesta a la cuestión de interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia, formulada en el auto de admisión a trámite del recurso de casación, consideramos que la posibilidad de subsanación de la documentación presentada en el sobre 3 habrá de ser resulta de forma casuística, en atención a la naturaleza y características del documento de que se trate, si bien cabe señalar, como criterios generales; i) que una interpretación literalista que impida la adjudicación de un contrato por simples defectos formales, fácilmente subsanables, es contraria al principio de libre concurrencia que debe presidir la contratación administrativa, ii) debe considerarse no subsanable la falta de cumplimiento de un criterio en el momento del cierre del plazo de presentación de proposiciones, y como subsanables los simples defectos en la acreditación del cumplimiento en plazo de ese criterio y iii) no cabe que por la vía de subsanación se modifique o altere de alguna forma la oferta presentada”.

Es decir –se explica en la sentencia- no es subsanable la falta de cumplimiento de un criterio de adjudicación en el momento del cierre del plazo de presentación de proposiciones, pero sí son subsanables los defectos en la acreditación del cumplimiento de ese criterio.

Como en el caso objeto de litis había resultado acreditado -por mor de la subsanación realizada- que el criterio de adjudicación, en verdad, se había cumplido antes del vencimiento del plazo de presentación de ofertas, se colige que tal subsanación no implicaba la alteración de la oferta, siendo, por tanto, viable.



Esta misma sentencia aparece citada en resoluciones de este Tribunal Administrativo como la 732/2024 de 20 de mayo en la sostuvimos lo siguiente:

«En la resolución 586/2022 de 19 de mayo, citada por el órgano de contratación, se resume nuestra doctrina al respecto:

“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 nuestra Resolución 898/2016 de 4 de noviembre resumimos la postura referida en los siguientes términos: «Por ello, el Tribunal Supremo se ha mostrado cauto a la hora de pronunciarse sobre la subsanación de errores u omisiones en la oferta. La ha admitido cuando se trataba de errores puramente formales y de fácil remedio, como la firma de la proposición económica (cfr.: Sentencias del Tribunal Supremo, Sala III, de 6 de julio de 2004 —Roj STS 4839/2004— y 21 de septiembre de 2004 —Roj STS 5838/2004—), la representación del que suscribió la oferta (cfr.: Sentencia del Tribunal Supremo, Sala III, de 9 de julio de 2002 —Roj STS 5093/2002—) e incluso cuando se trataba de la acreditación documental de un elemento que el Pliego consideraba como criterio de adjudicación y que se había invocado expresamente en la proposición aunque no justificado de manera suficiente (cfr.: Sentencia del Tribunal Supremo; Sala III, de 25 de mayo de 2015 —Roj STS 2415/2015—).

A estos efectos, el Alto Tribunal ha enfatizado que la preclusión de aportaciones documentales tiene por objeto evitar sorpresas o “estratagemas poco limpias”, rechazando por ello posturas formalistas que conduzcan a la exclusión de licitadores por defectos fácilmente subsanables, por entender que ello contravendría el principio de libre concurrencia (cfr.: Sentencias ya citadas de 21 de septiembre de 2004 —Roj STS 5838/2004— y 9 de julio de 2002 —Roj STS 5093/2002—).

Este Tribunal ha aplicado la doctrina referida al rico casuismo que genera la práctica contractual, entendiendo, por un lado, que no es exigible al órgano de contratación que requiera aclaración de la oferta cuando el incumplimiento es patente (Resoluciones

223/2021 de 5 de marzo o 283/2021 de 26 de marzo), que no es aceptable la aclaración de la oferta cuando adolece de error o inconsistencia que la hagan inviable, esto es, cuando su cumplimiento sea imposible en los términos en que fue originalmente formulada (Resoluciones 833/2021 de 8 de julio, 840/2021 de 8 de julio, 1439/2021 de 21 de octubre o 181/2022 de 10 de febrero, entre otras), bien porque omita elementos necesarios (Resolución 161/2022) bien porque existan inconsistencias o ambigüedad que impidan conocer su real contenido (Resoluciones 484/2021 de 29 de septiembre o 117/2022 de 27 de enero). Por el contrario, se ha entendido aceptable la aclaración cuando no completa o varía la oferta inicial (Resoluciones 393/2017 de 28 de abril, 1589/2021 de 12 de noviembre o 1697/2021 de 25 de noviembre), y no tiene relevancia sobre su valoración (Resolución 69/2022 de 20 de enero).

*En definitiva, este Tribunal entiende posible que el órgano de contratación requiera la aclaración de ofertas siempre que no se vulnere el principio de igualdad de trato ni, como consecuencia de la subsanación realizada pueda entenderse que el licitador ha modificado su oferta original. Por otro lado, no es ocioso recalcar el carácter excepcional que esta posibilidad tiene, y la necesidad de que, en todo caso, sea observado el principio *lex contractus*".*

(...)

En una comparativa entre las ofertas presentadas y las cantidades consignadas tras la aclaración de la oferta solicitada por la mesa, se observa que ninguna de las empresas, y en especial la adjudicataria, modificaron sus ofertas, sino que efectuaron sus aclaraciones adecuándolas al contenido del Anexo II y por ende, sin que se produjese una variación de sus ofertas, que es el límite que establece la LCSP y la doctrina de este Tribunal, y de las sentencias citadas en ella, para permitir una aclaración de oferta. Este criterio en relación con los límites para subsanar la oferta económica se acoge en la reciente STS 1493/2023, de 20 de noviembre.

Así es evidente que la explicación ofrecida por la adjudicataria no supone en modo alguno una modificación de su oferta, la cual puede ser determinada sin mayor dificultad mediante una sencilla operación matemática.



En definitiva, conforme a la doctrina de este Tribunal que entiende posible que el órgano de contratación requiera la aclaración de ofertas siempre que no se vulnere el principio de igualdad de trato ni, como consecuencia de la aclaración realizada, pueda entenderse que el licitador ha modificado su oferta original, entendemos que la actuación del órgano de contratación ha sido conforme a derecho y debemos declarar conforme a derecho la resolución de adjudicación».

En la Resolución 1117/2024 de 19 de septiembre, siguiendo la previa Resolución 861/2024, sostuvimos que:

“Séptimo. El artículo 139.1 LCSP establece las reglas a seguir en la presentación de la documentación (administrativa y oferta) por el licitador.

Como señalábamos en la reciente resolución 861/2024 dicho precepto se “dulcifica” para la documentación administrativa en el párrafo segundo del artículo 141.2 LCSP, estableciendo la subsanabilidad de la documentación administrativa, siempre en consonancia con lo exigido por el artículo 140.4 de la LCSP. Por ello, se contempla, con carácter obligatorio para el órgano de contratación, la subsanabilidad de la documentación administrativa, si bien siempre referido al fin del plazo de presentación de ofertas; puede subsanarse la falta de acreditación de requisitos exigidos siempre que estos existan al fin de dicho plazo. Principios basilares en materia contratación refuerzan la interpretación de dicha normativa, en particular, el principio de concurrencia. Por el contrario, la subsanación y la aclaración de los defectos apreciados en la oferta y en la documentación que con ella se presenta, exigida por los pliegos, se han analizado con mayor rigor. En primer lugar, porque el órgano de contratación no se encuentra obligado a requerir su subsanación, pudiendo proceder según la gravedad y el vicio apreciado, a excluir o a no puntuar el criterio de adjudicación concernido por el defecto apreciado En segundo lugar, porque se limita el alcance de la subsanación.

Es clásica en nuestra jurisprudencia tradicional diferenciar entre la subsanación y la aclaración de la oferta. Subsanar defectos apreciados en la oferta o en su documentación o aclarar dudas en el contenido de esta, se permiten muy limitadamente (firma de la oferta, error aritmético, material o de hecho manifiesto, indubitado y ostensible). Téngase en



cuenta que el principio de inmodificabilidad de la oferta junto con el de igualdad y no discriminación han de ser aplicados con el mayor rigor, conforme reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (en adelante TJUE) y de nuestro Tribunal Supremo. Un tercer supuesto es el complemento de oferta. En él encuadramos aquellos supuestos en los que el licitador no aporta la documentación claramente exigida por los pliegos. Este es el supuesto que se plantea.

La posición de este Tribunal al respecto ha sido tradicionalmente muy rigurosa, partiendo de la base de que el principio en materia de contratación concernido es el de igualdad y no discriminación, no el de concurrencia.

Para ello, hemos tenido en cuenta las sentencias de 29 de marzo de 2012 (asunto C599/10) y de 7 de septiembre de 2021 (asunto C-927/19) ambas del TJUE. Esta última señala que: “..como se desprende de reiterada jurisprudencia relativa a la interpretación de las Directivas 2004/18/CE del parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de marzo de 2004, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, suministro y de servicios ((DO 2004, L-134, p.114), basada en particular en el principio de igualdad de trato y que procede aplicar por analogía en el contexto de dicho artículo 56, apartado 3, una petición de aclaraciones presentada a un operador económico en virtud de esa disposición no puede paliar la falta de un documento o de alguna información cuya aportación exigiesen los pliegos de la contratación, ya que el poder adjudicador debe cumplir estrictamente los criterios que él mismo ha establecido...” Este criterio es el mantenido también por el Tribunal General de la Unión Europea en sentencias de 10 de diciembre de 2009 (asunto T-195/08) y de 14 de junio de 2023 (asunto T-376/21) A la vista de dichas sentencias, hemos rechazado el complemento de oferta, esto es, la posibilidad de aportar constante licitación la documentación claramente requerida por los pliegos para valorar un criterio de adjudicación, cuando esta no se ha aportado con la oferta. Cuestión distinta es que, aportada la documentación, en ella se aprecien errores o dudas. En ese caso, la subsanación o aclaración de la documentación presentada tiene una clara diferencia con el complemento de oferta. En este, la documentación no se presenta con la oferta, en aquellos, la documentación se presenta, pero con defectos, y es sobre estos, dependiendo de su naturaleza y entidad, sobre cuya subsanación o aclaración



es preciso pronunciarse, siempre con el límite insoslayable de la inmodificabilidad de la oferta.

Ahora bien, esta línea puede haberse visto afectada por la sentencia del Tribunal Supremo dictada en interés casacional de fecha 20 noviembre de 2023 (Recurso 6806/2020). En ella se fijan los siguientes criterios para resolver los defectos apreciados en la oferta “En respuesta a la cuestión de interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia, formulada en el auto de admisión a trámite del recurso de casación, consideramos que la posibilidad de subsanación de la documentación presentada en el sobre 3 habrá de ser resulta de forma casuística, en atención a la naturaleza y características del documento de que se trate, si bien cabe señalar, como criterios generales; i) que una interpretación literalista que impida la adjudicación de un contrato por simples defectos formales, fácilmente subsanables, es contraria al principio de libre concurrencia que debe presidir la contratación administrativa, ii) debe considerarse no subsanable la falta de cumplimiento de un criterio en el momento del cierre del plazo de presentación de proposiciones, y como subsanables los simples defectos en la acreditación del cumplimiento en plazo de ese criterio y iii) no cabe que por la vía de subsanación se modifique o altere de alguna forma la oferta presentada”.

Tras una lectura reposada de dicha sentencia, consideramos sin embargo que en ella no se revisa el planteamiento que hasta la fecha el Tribunal Supremo venía manteniendo. En primer lugar, porque el caso base no es un complemento de oferta. Se trata de una oferta no firmada por el licitador y a él entendemos que se ajusta el Fallo. En segundo lugar, porque la sentencia señala como precedentes judiciales a tener en cuenta para la resolución del recurso, dos sentencias que abordan controversias relativas a la subsanación/aclaración de documentados presentados con la oferta. La sentencia de 6 de julio de 2004 (recurso 265/2003), que trató también de un supuesto de falta de firma, que afectaba a la proposición económica y la sentencia de 25 de mayo de 2015 (recurso 322/2014). En este segundo supuesto se trata también de un documento presentado con la oferta, a partir del cual no podía entenderse totalmente acreditado el requisito valorado para su puntuación.

Por dichas razones, entendemos que el Tribunal Supremo, con esta reciente sentencia de 20 de noviembre de 2023, no modifica la línea jurisprudencial seguida ni específicamente el supuesto que ahora nos ocupa: la falta de documentación aportada con la oferta, claramente exigida en los pliegos. Atendido todo lo anterior, entendemos que procede mantener la interpretación que rechaza con carácter general la posibilidad de aportar la documentación relativa a la oferta y necesaria para su puntuación, con posterioridad a la fecha de fin de plazo de presentación de ofertas, cuando esta es claramente exigida en los pliegos. El principio de igualdad y no discriminación nos conducen a ello, pues sostener lo contrario, conduciría a considerar irrelevante el plazo dado a todos los licitadores para la presentación de ofertas. Cumplir con el plazo exige a los licitadores preparar una oferta y documentarla. No se trata solo de indicar un precio, se trata de presentar una oferta, que pueda resultar adjudicataria y que además sea viable, valorando para ello el mercado y su evolución, todo ello y además la situación de la empresa licitadora. En ese momento, de máxima competición, las empresas agotan los plazos y el error en la presentación en plazo, aunque sea por un margen mínimo, se sanciona con la exclusión.

Siendo ello así, resultaría contradictorio, admitir la aportación de la documentación relativa a la oferta y claramente exigida por los pliegos para su puntuación con posterioridad al plazo, pues, llevado al extremo, se estaría incentivando la falta de diligencia en los licitadores, que podrían limitarse a presentar la oferta, difiriendo a un momento posterior aportar la documentación preceptiva y exigida para la puntuación”.

Sistematizando lo expuesto hasta ahora podemos concluir que han de distinguirse dos escenarios distintos de subsanabilidad, bien se trate de la documentación administrativa referida a los requisitos de aptitud, bien de la documentación atinente a los criterios de adjudicación.

En el primer caso se entiende obligatoria la subsanación, dulcificando además su rigor, en la medida en que el único límite de la subsanación vendría dado porque los requisitos exigidos han de existir en la fecha final del plazo de presentación de dicha documentación. Esa flexibilidad permite que, respetando el límite señalado, la subsanación pueda englobar no sólo los supuestos de documentación defectuosa, sino también los de la falta de presentación de la documentación acreditativa.

Por el contrario, cuando se trata de los criterios de adjudicación, se niega el carácter obligatorio del trámite de subsanación, por un lado, y se recuerda que el ámbito de la subsanabilidad se constriñe severamente.

Entendemos que resulta fundamental diferenciar si se trata de defectos apreciados en la oferta o en su documentación, o se trata aclarar dudas en su contenido, cuya subsanación se permite aunque muy limitadamente (la firma de la oferta, un error aritmético, material o de hecho manifiesto, indubitado y ostensible), de aquellos otros en los que concurre un complemento de oferta, esto es, cuando el licitador no ha aportado la documentación claramente exigida por los pliegos a efectos de acreditar su oferta, en cuyo caso no es viable su aportación posterior.

Reconduciendo todo lo expuesto al caso que no ocupa debemos determinar en qué supuesto nos encontramos en el presente caso.

Como se desprende de los hechos, la cuestión litigiosa se centra en la subsanabilidad del error cometido por el recurrente, quien aportó un certificado erróneo para justificar el cumplimiento del requisito de disponer de ecoetiqueta, pues fue emitido por una empresa que no fabricaba el citado producto, pero no se discute ni por el órgano de contratación, ni por el adjudicatario que efectivamente el producto ofertado disponía de la citada ecoetiqueta. Asimismo, es especialmente relevante poner de relieve que el recurrente sí que hizo constar en su oferta que el producto ofrecido sí disponía de ecoetiqueta, señalando la columna correspondiente.

En este sentido el órgano de contratación consideró que no existía error alguno, sino una falta de acreditación del requisito expuesto. Así, el órgano de contratación no tiene por qué saber que efectivamente el producto reúne el requisito exigido cuando de la documentación aportada se desprende justamente lo contrario.

Es decir, prima facie no existe nada que subsanar, sino simplemente una falta de justificación o acreditación del extremo expuesto. No hay confusión o controversia alguna que pudiera exigir al órgano de contratación, solicitar una aclaración. Este, en el ejercicio de sus competencias, enjuició la documentación presentada y atribuyó los puntos que correspondían a los documentos presentados.



Por otro lado, no podemos olvidar que el criterio de este Tribunal se ha apuntado anteriormente en la cita de la Resolución 1117/2024 de 19 de septiembre y de la que podemos resaltar que:

“el órgano de contratación no se encuentra obligado a requerir su subsanación, pudiendo proceder según la gravedad y el vicio apreciado, a excluir o a no puntuar el criterio de adjudicación concernido por el defecto apreciado”

Por lo tanto, en el presente caso, este Tribunal entiende que el órgano de contratación actuó conforme a derecho. En este caso, el defecto ni siquiera era evidente, por cuanto más que un concepto confuso o incongruente, se encontraron frente a una falta de justificación de un requisito, sin que al órgano de contratación le fuera dable entender que efectivamente reunía el requisito, pero que había un error en la documentación.

Estimar la pretensión del actor llevaría al extremo de que, cada vez que un licitador no acredita debidamente el cumplimiento de un requisito que afirma disponer a efectos de la puntuación de su oferta, debiera procederse a la subsanación de forma automática.

La conclusión es que, acogiendo la doctrina del Tribunal Supremo, y bajando al caso concreto, como esta exige, en el presente caso este Tribunal no estima que existiera discrepancia, confusión o contradicción que amparara un requerimiento de subsanación, sino un defecto de acreditación, cuyo efecto ha de ser privar de los puntos correspondientes al no haber acreditado ser acreedor de ellos, como señalaba el pliego, por lo que el recurso debe ser desestimado, y confirmado el acuerdo impugnado.

Por todo lo anterior,

VISTOS los preceptos legales de aplicación

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

Primero. Desestimar el recurso interpuesto por D. F.J.S.C. y D. C.M.P., en representación de ACCIONA FACILITY SERVICES, S.A., contra la adjudicación del lote 1 del



procedimiento "*Limpieza de diversas dependencias de la Universitat de València*", expediente 2025SE00006, convocado por la Universidad de Valencia.

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

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 58.2 de la LCSP.

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

LA PRESIDENTA

LOS VOCALES