



Recurso nº 1917/2025 C.A. Castilla-La Mancha 178/2025

Resolución nº 322/2026

Sección 2ª

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

En Madrid, a 19 de febrero de 2026.

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por D. J.E.A.B., en nombre y representación de ISS FACILITY SERVICES, S.A., contra el acta de la Mesa de contratación en la que se acuerda la inadmisión de su oferta del procedimiento “*Servicio de limpieza, desinfección, desratización, desinsectación y mantenimiento de jardines en la Gerencia de Atención Integrada de Puertollano (SESCAM)*”, expediente 2025/000538, convocado por la Gerencia de Atención Integrada de Puertollano del Servicio de Salud de Castilla-La Mancha (SESCAM), el Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente Resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. La Dirección de la Gerencia de Atención Integrada de Puertollano, mediante resolución de 20 de junio de 2025, aprobó el expediente de contratación y el inicio del procedimiento, arriba identificado, mediante procedimiento abierto y tramitación ordinaria, con expediente 2025/000538, pluralidad de criterios de adjudicación evaluables mediante juicio de valor y mediante la aplicación de fórmulas, sin división de su objeto en lotes.

El contrato administrativo de servicios, sujeto a regulación armonizada, tiene un valor estimado de 4.892.862,72 euros.

Las prestaciones objeto de contratación se identifican con los CPV: 90910000 - Servicios de limpieza, 77311000 - Servicios de mantenimiento de jardines y parques, 90911200 - Servicios de limpieza de edificios, 90921000 - Servicios de desinfección y exterminio y 90923000 - Servicios de desratización.

En fechas de 22 y 24 de junio de 2025, se publican en la Plataforma de Contratación del Sector Público (PLACSP) y en el Diario Oficial de la Unión Europea (DOUE), el anuncio de la licitación de referencia, el pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP), el pliego de prescripciones técnicas (PPT) y demás documentos contractuales.

Como hora y fecha límites de presentación de las ofertas, se fijan las 14:00 horas del día 5 de agosto de 2025, presentándose un total de nueve licitadores: GRUPO AMIAB SERVICIOS INTEGRADOS, S.L., ISS FACILITY SERVICES, S.A., ARALIA SERVICIOS SOCIOSANITARIOS, S.A. (ARALIA), CLECE, S.A., EULEN, S.A., FOMENTO VALENCIA MANTENIMIENTO Y LIMPIEZA, S.A. (FOVASA), LIMCAMAR, S.L., SERVEO SERVICIOS AUXILIARES, S.A., y la UTE LIMPIEZA PUERTOLLANO.

La licitación se rige por lo establecido en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen 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) y su normativa de desarrollo en todo aquello que no se oponga a dicha Ley, en particular el Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento general de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, y el Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público.

Segundo. Mediante la Resolución nº 1375/2025, de 2 de octubre, este Tribunal acuerda desestimar el recurso especial en materia de contratación nº 1092/2025, interpuesto contra los pliegos de este procedimiento, así como levantar la suspensión del procedimiento de contratación, de conformidad con lo establecido en el artículo 57.3 de la LCSP.

Tercero. Una vez levantada la suspensión del procedimiento, se convocó la Mesa de contratación, en fecha de 29 de octubre de 2025, para la apertura del Sobre nº 1 correspondiente a la documentación administrativa de las ofertas presentadas. Conforme resulta del acta de dicha sesión, se constató, entre otros, lo siguiente:

“1) Existen dos empresas licitadoras en el procedimiento, ISS FACILITY SERVICES, S.A. (A-61895371) y UTE LIMPIEZA PUERTOLLANO (B-19430016), que han presentado Huella electrónica en la Plataforma de Contratación del Sector Público, por tanto, no se ha

presentado la Oferta completa, y no se dispone en la Plataforma del fichero que contiene la Oferta.

2) Que ambas empresas han presenta en Registro General de la GAI de Puertollano, dentro del plazo de las veinticuatro horas, un sobre con un pendrive, que debe contener la proposición en soporte electrónico, para poder subirlo a PLACE.

3) Tras seguir los pasos para descargar la citada documentación en la plataforma, la secretaria constata que la oferta de LIMPIEZA PUERTOLLANO (B-19430016), sí se queda incorporada, pero la oferta de ISS FACILITY SERVICES, S.A. no se consigue incorporar a la plataforma.

4) Advertida tal circunstancia, se contacta con el servicio de soporte técnico de PLACE, y tras diversas indagaciones, se constata y verifica que el motivo es porque el pendrive no lleva incorporado el fichero XML que permite la incorporación de la oferta”.

Una vez verificado que no existe fichero XML, se observó igualmente que se tenía acceso a la totalidad de la documentación aportada y se podía visualizar la totalidad de la oferta, incluido el contenido de los sobres dos y tres, con acceso a la oferta económica, dado que los sobres no se encontraban cifrados.

A consecuencia de lo anterior, la Mesa de contratación, por unanimidad, adoptó los siguientes acuerdos:

“1º.- EXCLUIR del procedimiento a la empresa ISS FACILITY SERVICES, S.A., por los siguientes motivos:

- El soporte electrónico aportado (pendrive), no contiene el fichero XML que permite incorporar la Oferta en PLACE, por lo que no es posible Anexar el fichero que permite descifrar la Oferta.*
- La documentación contenida en el soporte electrónico presentado, permite acceder al contenido en PDF de todos los archivos correspondientes a cada uno de los Sobres a presentar en el procedimiento en fases posteriores, perfectamente accesibles en este momento.*

Estos motivos impiden garantizar la integridad de la Oferta y la igualdad de todos los licitadores en tiempo y forma de presentación de la oferta, tal y como establece la LCSP.

2º.- NOTIFICAR a la empresa interesada y PUBLICAR el Acuerdo de Exclusión de la empresa ISS FACILITY SERVICES, S.A.”

Este acta es objeto de notificación a ISS FACILITY SERVICES, S.A., en fecha de 3 de noviembre de 2025 y de publicación en la PLACSP en fecha de 4 de noviembre de 2025, con indicación del siguiente pie de recurso:

“(…) contra el presente Acuerdo, podrá interponerse potestativamente Recurso Especial en materia de contratación, ante el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, (Según Convenio de Colaboración entre el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas de Castilla La Mancha, sobre atribución de competencias de recursos contractuales) en el plazo de quince días hábiles, contados a partir del día siguiente en que se reciba la presente notificación.

Igualmente se comunica el carácter preceptivo, previo del anuncio de la interposición de dicho recurso, de conformidad con lo establecido en el artículo 44 y siguientes de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público. Alternativamente podrá interponerse Recurso Contencioso Administrativo, en el plazo de dos meses ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, de conformidad con lo establecido en la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa”.

Cuarto. En fecha de 18 de noviembre de 2025, la empresa ISS FACILITY SERVICES, S.A., presenta en el registro electrónico general de la Administración General del Estado, escrito de recurso especial en materia de contratación, frente al acta de la Mesa de contratación, de fecha de 29 de octubre de 2025, en la que se acuerda su exclusión (propiamente la inadmisión de la oferta) en la licitación de referencia, instando su anulación y la retroacción de las actuaciones en el procedimiento de contratación para la evaluación de su oferta.

Quinto. Previo requerimiento de la Secretaría de este Tribunal al órgano de contratación, de acuerdo con lo establecido en el artículo 56.2 de la LCSP, se recibió el expediente

administrativo y el informe al recurso de fecha de 21 de noviembre de 2025, en el que se solicita su desestimación.

Sexto. En fecha de 25 de noviembre de 2025, por la Secretaría del Tribunal se ha dado traslado del recurso a los restantes licitadores, en su condición de interesados en el procedimiento, concediéndoles un plazo de cinco días hábiles para la formulación de alegaciones, de conformidad con lo previsto en el artículo 56.3 de la LCSP. Mediante escrito presentado en fecha de 26 de noviembre de 2025 en el registro electrónico general de la Administración General del Estado, la empresa GRUPO AMIAB SERVICIOS INTEGRADOS, S.L., hace uso de este trámite interesando la desestimación del recurso con base en la procedencia de la exclusión acordada.

Séptimo. La Secretaria general del Tribunal acordó, por delegación de este, el 7 de enero de 2026, adoptar de oficio la medida cautelar consistente en suspender el procedimiento de contratación, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 56.3 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.

Octavo. La tramitación del presente recurso se ha regido por lo prescrito en la LCSP y en el Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos especiales de revisión en materia contractual y de organización del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. Este Tribunal tiene la competencia para el conocimiento y la resolución de este recurso especial, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 46.2 de la LCSP y en el Convenio entre el Ministerio de Hacienda y la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha sobre atribución de competencias de recursos contractuales de fecha de 25 de septiembre de 2024 (BOE de fecha de 3 de octubre de 2024).

Segundo. La licitadora recurrente, ISS FACILITY SERVICES, S.A., ha presentado su oferta en la licitación del contrato de servicios, en la que se ha acordado la inadmisión de

su oferta, por lo que goza de legitimación para impugnar este acuerdo, al amparo de lo previsto en el párrafo primero del artículo 48 de la LCSP.

Asimismo, se acredita la representación de la persona física firmante del recurso.

Tercero. El recurso se ha interpuesto temporáneamente, dado que se ha presentado dentro del plazo de quince días hábiles señalado en el artículo 50.1 c) de la LCSP a contar desde la fecha de la notificación a la recurrente del acta de la Mesa de contratación impugnada en fecha 3 de noviembre de 2025, con indicación de los recursos pertinentes.

Cuarto. En cuanto al objeto del recurso, el acto impugnado, consistente en el acta de la Mesa de contratación de fecha de 29 de octubre de 2025, se refiere a la licitación de un contrato de servicios cuyo valor estimado supera los cien mil euros y que, por ello, conforme a lo dispuesto en el apartado a) del artículo 44.1 de la LCSP, resulta susceptible de recurso especial en materia de contratación.

Junto a lo anterior, debe tenerse también en cuenta que el acta de la Mesa de contratación acuerda la exclusión (más propiamente la inadmisión) de la oferta, siendo así, un acto de trámite cualificado a los efectos de lo establecido en el artículo 44.2 b) del mismo cuerpo legal, según el que:

“b) Los actos de trámite adoptados en el procedimiento de adjudicación, siempre que estos decidan directa o indirectamente sobre la adjudicación, determinen la imposibilidad de continuar el procedimiento o produzcan indefensión o perjuicio irreparable a derechos o intereses legítimos. En todo caso se considerará que concurren las circunstancias anteriores en los actos de la mesa o del órgano de contratación por los que se acuerde la admisión o inadmisión de candidatos o licitadores, o la admisión o exclusión de ofertas, incluidas las ofertas que sean excluidas por resultar anormalmente bajas como consecuencia de la aplicación del artículo 149”.

Como se desprende del expediente administrativo, en los términos que han sido transcritos en el antecedente de hecho tercero de esta resolución, en atención al contenido de esta

acta de la Mesa de 29 de octubre de 2025, por parte de este órgano de asistencia técnica, se acuerda la inadmisión de la licitación de la oferta presentada por la recurrente.

Atendidas las consideraciones precedentes, se trata de un acto decisorio definitivo o cualificado, motivo por el que reúne los requisitos determinados en la norma citada *ut supra* para ser recurrible, esto es, determina la imposibilidad de continuar el procedimiento y produce indefensión o perjuicio irreparable a derechos o intereses legítimos de la parte recurrente.

Quinto. En lo que respecta al fondo del asunto, la empresa recurrente fundamenta su recurso contra la inadmisión rechazando los dos motivos en que la misma se fundamenta.

Por lo que se refiere al motivo consistente en que el soporte electrónico aportado (pendrive), no contiene el fichero XML, se aduce que, al amparo de lo establecido en la disposición adicional 16ª de la LCSP, apartado 1.h), y en la cláusula 9.1 del PCAP, presentó su oferta en dos fases: una primera, a las 12:59 horas del 5 de agosto de 2025, en la que se generó y presentó la huella electrónica; y una segunda, a las 09:39 horas del 6 de agosto de 2025, en la que se presentó en el registro físico del órgano de contratación un sobre con la proposición en soporte electrónico (pendrive). Estos hechos no son controvertidos y, a su juicio, prueban que se cumplió con la carga de completar la presentación de la oferta en el plazo máximo de 24 horas desde la transmisión de la huella electrónica.

Se argumenta sobre la permutabilidad de los formatos XML y PDF porque el formato de los archivos contenidos en el pendrive presentado el 6 de agosto de 2025 era PDF, frente al XML cuya ausencia supone el fundamento de la inadmisión, entendiéndose que el formato PDF permite la lectura de los archivos y la consiguiente valoración de las ofertas, igual que el formato XML, y también permite detectar eventuales alteraciones de los archivos una vez firmados, igual que el formato XML. En ambos casos queda protegido el principio de inalterabilidad de las ofertas.

Desde esta perspectiva, se alega que XML y PDF son formatos o extensiones intercambiables en cuanto garantizan un nivel de protección de los archivos equiparable entre sí. Por ello, excluir a un licitador por completar su oferta en formato PDF y no haberlo hecho en formato XML resulta contrario a los principios de proporcionalidad, de

antiformalismo y de libre concurrencia. Más aún, compromete el objetivo consagrado legalmente de seleccionar la oferta económicamente más ventajosa (art. 1.1 LCSP), puesto que se prescinde de tomar en consideración una oferta que es susceptible en abstracto de alzarse con la primera posición en la adjudicación.

Tras la afirmación de que la “Guía de Servicios de Licitación Electrónica: Preparación y Presentación de ofertas” carece de fuerza normativa, se reproduce lo previsto en su apartado 4.8.1 respecto de la huella electrónica.

A este respecto, se añade que esta Guía señala, que en la mencionada segunda fase de la presentación de la oferta cuando esta se realiza mediante registro físico debe aportarse un archivo con extensión XML, siendo la razón de ser de este concreto formato permitir al órgano de contratación volcar directamente su contenido en la PLACSP para su valoración. Ahora bien, se considera que los archivos XML no son inalterables; son por naturaleza editables y por eso mismo la Guía advierte expresamente a los licitadores que se abstengan de hacerlo (“NO EDITE este archivo”, a fin de garantizar la integridad e intangibilidad de la oferta. Es decir, ambos formatos (XML y PDF) son en teoría modificables, si bien en ambos casos se generará una huella de la modificación: en el caso del archivo XML cambiará el cálculo de la huella electrónica; y en el caso del archivo PDF se generará un aviso notificando tal modificación. Por ello, a efectos de garantizar la integridad de las ofertas, debe considerarse que ambos formatos son equiparables.

Por ello, se concluye que:

“Siendo ello así, cuando la Guía de Servicios de Licitación Electrónica se refiere al formato XML, no debe interpretarse como una obligación finalista de imperativo cumplimiento, sino como un medio para garantizar un fin: la inalterabilidad de las ofertas. Inalterabilidad que también queda protegida en formato PDF, puesto que cualquier modificación de un archivo PDF tras haber sido firmado se reflejaría en dicho documento como una alteración posterior.

De hecho, que el formato PDF es válido a estos efectos se deduce también del hecho de que el propio sistema genera el justificante de la huella electrónica en formato PDF, como expresamente indica la misma Guía. ¿De qué serviría este justificante en formato PDF, si

no se admitiera su utilización en la segunda fase de presentación de la oferta? Es claro que, si el propio sistema informático proporciona a los licitadores un documento en formato PDF, es porque ese documento resulta apto para los fines para los que ha sido generado.

En conclusión, la presentación de la oferta en dos fases requiere, primero, de la generación y presentación de la huella electrónica, y segundo, de la presentación de la oferta como tal en el plazo máximo de 24 horas. Si esta segunda fase se hace por medio manual (presentación en registro físico de un dispositivo tipo pendrive), deberá hacerse de forma que se garantice la inalterabilidad de la oferta. La Guía de Servicios de Licitación Electrónica se refiere en este sentido al formato XML, pero deben reputarse admisibles los envíos de la oferta en cualquier otro formato que permita garantizar igualmente el mismo fin de la inalterabilidad, como el formato PDF”.

Adicionalmente, se considera que debió serle otorgado el trámite de subsanación, con un plazo de tres días, previsto en el artículo 81.2 del Real Decreto 1098/2001, a fin de haber aportado la oferta en formato XML.

En cuanto al segundo motivo en el que se basa la inadmisión consistente en que la documentación contenida en el soporte electrónico presentado, permite acceder al contenido en PDF de todos los archivos correspondientes a cada uno de los sobres a presentar en el procedimiento en fases posteriores, se sostiene que la resolución recurrida adolece de incongruencia interna que refleja un déficit de motivación contrario al artículo 35.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, con impacto en el derecho de defensa, habiéndose hecho uso en esta segunda fase de presentación de su oferta de forma manual de una posibilidad otorgada por la propia Guía de Servicios de Licitación Electrónica (apartado 4.8.1).

Finalmente, se cita en apoyo de la impugnación la Resolución nº 1178/2025, de 3 de septiembre.

El órgano de contratación, en el informe al recurso, se opone a las alegaciones de la recurrente y defiende la legalidad de la exclusión en la forma siguiente:

“El recurrente alega en su defensa el envío de las ofertas en dos fases, cosa que no se discute en ningún caso, y motivo por el cual no se excluye su oferta. Es a la hora de incorporar la misma a la Plataforma cuando se observa que no es posible la incorporación.

Por el contrario, en ningún caso aporta ni acredita fallo alguno de la Plataforma en la descarga del XML, y por el contrario pretende que se le habría tenido que solicitar subsanación para la aportación de la oferta en formato XML, pero por ende indica que “esta representación dispone de ella”

En segundo lugar, el recurrente pretende con un juego de palabras confundir, al indicar que “si se excluye porque no es posible acceder a la oferta, no se puede aseverar que el pendrive presentado por ISS permite acceder al contenido en PDF de todos los archivos, indicando que entiende que, si la primera causa de exclusión es cierta, la segunda no lo puede ser, y viceversa”

Pues bien, es meridianamente claro y así lo consideraron por unanimidad los miembros de la Mesa de contratación que la oferta no se pudo incorporar para su posterior descarga y apertura al faltar el archivo XML que la representación de ISS declara disponer de él, y por ello éste y no otro, es el primer motivo de exclusión.

Si bien, en el intento de búsqueda del citado XML, y de la confirmación de búsqueda del archivo y la comunicación con los técnicos de PLACE, es cuando los miembros de la Mesa pudieron comprobar que se podía acceder al contenido íntegro de toda la oferta contenida en los sobres, incluyendo la oferta económica, con lo que es otro motivo, no por ello menos importante, para que igualmente por unanimidad se procediese a la exclusión de la citada empresa, por este segundo motivo de exclusión.

A juicio de la Mesa de Contratación y del Órgano de Contratación, ambos motivos impedirían garantizar la integridad de la Oferta y la igualdad de todos los licitadores en tiempo y forma de presentación de la Oferta, tal y como establece la LCSP”.

La licitadora, GRUPO AMIAB SERVICIOS INTEGRADOS, S.L., en el trámite de alegaciones realizado en esta vía de impugnación, se opone a las alegaciones de la recurrente por cuanto se considera que el XML es el único formato admitido para completar

la presentación de la oferta conforme a la Disposición adicional 16ª de la LCSP (que exige que, cuando la presentación se realiza en dos fases, la segunda debe completarse mediante: "...el envío del fichero que contiene la oferta... cuya huella electrónica permita su verificación") y a la propia Guía de Servicios de Licitación Electrónica de la PLACSP que establece que: "El archivo XML es el que se deberá enviar a través de un registro físico/electrónico" (apartado 4.8.1)". Por tanto, se pone de manifiesto que estamos ante un requisito técnico indispensable que permite: (i) integrar la oferta en la plataforma, (ii) verificar que corresponde exactamente con la huella generada y (iii) mantener la secuencialidad de sobres. Nada de eso, se alega, puede hacerse con un PDF, pues no permite verificar la correspondencia con la huella electrónica ya que no la contiene, de manera que no permite una validación automática y puede ser accesible antes de tiempo, rompiéndose el secreto de los sobres, lo que no acontece con el formato XML, que contiene la huella generada automáticamente y los metadatos necesarios para verificar que la oferta es idéntica a la presentada. Por ello, se concluye que la equiparación aducida entre ambos formatos no existe ni normativa ni técnicamente. Asimismo, se señala que, a pesar de que la recurrente intenta justificar la falta del XML alegando "incidencias informáticas", no aporta, sin embargo, capturas, mensajes de error, pantallazos, ticket de soporte, ni evidencia alguna, encontrándonos ante un error propio de la recurrente en la descarga y presentación del fichero XML.

Sexto. La solución en Derecho de la controversia planteada exige determinar si el acuerdo de exclusión (más propiamente de inadmisión) de la oferta de la parte recurrente en la licitación es conforme, o no, a lo dispuesto en la Disposición adicional decimosesta. 1.h) de la LCSP y en la cláusula 9 del PCAP que bajo la rúbrica "*MEDIOS DE COMUNICACIÓN UTILIZABLES EN EL PROCEDIMIENTO Y NORMAS SOBRE USO DE MEDIOS ELECTRÓNICOS*", establece cuanto sigue:

"9.1. Presentación electrónica. De conformidad con lo previsto en la disposición adicional decimoquinta, número 3 de la LCSP, la presentación de ofertas se llevará a cabo utilizando medios electrónicos. No obstante, si concurre cualquiera de los supuestos que prevé la citada disposición para excepcionar la utilización de medios electrónicos en la presentación de ofertas, se indicará esta circunstancia, así como el procedimiento a seguir para llevar a cabo la presentación de la oferta, en el apartado 16 del Anexo I.

En el caso de que el apartado 16 del Anexo I, prevea para el correspondiente procedimiento la licitación electrónica, las licitadoras deberán preparar y presentar obligatoriamente sus proposiciones de forma electrónica a través de la Plataforma de Contratación del Sector Público (<https://contrataciondelestado.es>), de acuerdo con lo previsto en la guía de los Servicios de Licitación Electrónica Para empresas.

En la citada guía se indica cómo la licitadora debe preparar, firmar y enviar la documentación y los sobres electrónicos que componen la proposición mediante la "Herramienta de Preparación y Presentación de Ofertas" que se pone a su disposición y que se ejecuta automáticamente en su equipo local siguiendo las instrucciones que figuran en la guía referenciada. A estos efectos, es requisito inexcusable ser usuario registrado de la Plataforma de Contratación del Sector Público y rellenar tanto los datos básicos como los datos adicionales (ver Guía de Utilización de la Plataforma de Contratación del Sector Público para empresas -Guía del Operador Económico) así como añadir a "Mis licitaciones" aquella para la que se desee descargar dicha herramienta.

En la utilización de la referida Herramienta deberán seguirse las indicaciones que la misma facilite respecto de la división en lotes del expediente, la aportación documental tanto en cuanto a su contenido, la utilización de plantillas y su alcance, como al del formato de los ficheros a incorporar y a la firma electrónica de los mismos.

No se admitirán aquellas ofertas que no sean presentadas a través de los medios electrónicos descritos, si así resulta exigible en el correspondiente procedimiento.

En caso de que, una vez abierta una proposición, cualquiera de los documentos de una oferta no pueda visualizarse correctamente, se permitirá, que en un plazo máximo de 24 horas desde que se le notifique dicha circunstancia, la licitadora presente en formato digital el documento incluido en el fichero erróneo. El documento presentado posteriormente no podrá sufrir ninguna modificación respecto al original incluido en la oferta. Si el órgano de contratación comprueba que el documento ha sufrido modificaciones, la oferta de la licitadora no será tenida en cuenta.

El plazo de presentación de proposiciones será el que figure en el anuncio en la Plataforma de Contratación del Sector Público y, en su caso, en el DOUE. Las proposiciones deberán

enviarse mediante la "Herramienta de Preparación y Presentación de Ofertas". No se admitirán proposiciones que no estén presentadas en dicho plazo. En este sentido, dicha herramienta dejará de estar disponible para su descarga una vez que finalice dicho plazo, pero no impide o controla que la presentación material de la misma se efectúe dentro del mismo.

Una vez realizada la presentación, la Herramienta proporcionará a la licitadora un justificante de envío susceptible de almacenamiento e impresión, con sello de tiempo de la Plataforma de Contratación del Sector Público.

Si, tras la presentación de la oferta, se produjera una rectificación del anuncio de licitación, deberá estarse a las instrucciones que al respecto pudiera dar el órgano de contratación a través del Perfil de Contratante sobre el alcance de dicha rectificación y la necesidad o no de descargar de nuevo la herramienta de presentación de ofertas y volver a presentar la misma.

En todo caso se garantizará la integridad de los datos y la confidencialidad de las ofertas, así como que el contenido de las mismas no será conocido hasta el momento fijado para su apertura. La apertura de las ofertas electrónicas podrá ser pública, en cuyo caso se indicará así expresamente en el anuncio de licitación, o podrá incluirse en dicho anuncio una mención a que la apertura pública de las ofertas se establecerá, en su caso, en el perfil de contratante del órgano de contratación, señalando día y hora para la citada apertura.

El envío por medios electrónicos de las ofertas podrá hacerse en dos fases, en el caso de que por dificultades técnicas de la Plataforma de Contratación del Sector Público o del operador económico no fuera posible la remisión íntegra de la oferta. En este caso, la aplicación de presentación de ofertas determinará la imposibilidad del envío íntegro de la oferta de forma automática y se transmitirá primero la huella electrónica de la oferta, con cuya recepción se considerará efectuada su presentación a todos los efectos, y después la licitadora deberá remitir el fichero que contiene la oferta propiamente dicha en un plazo máximo de 24 horas a la dirección indicada en el anuncio de licitación o, de existir, en el requerimiento. De no efectuarse esta segunda remisión en el plazo indicado, se considerará que la oferta ha sido retirada. La herramienta de presentación de ofertas determinará si concurren las circunstancias exigidas para este proceso.

En el caso de tener que presentar la oferta de forma manual, por concurrir alguna de las circunstancias previstas en la disposición adicional decimoquinta, o hubiera que remitir documentación en soporte físico o digital, bien por tratarse de una presentación de proposiciones mixta o de concurrir las circunstancias previstas en el apartado referido al envío de la huella electrónica o en el relativo a la calidad de los documentos electrónicos o digitales, el envío o presentación complementario se realizará en la dirección indicada en el anuncio de licitación o, de existir, en el requerimiento. La forma de presentación, en este caso, se ajustará a lo previsto en el anuncio, en el requerimiento o en el apartado 16 del Anexo I.

La firma de documentos que compongan la proposición deberá efectuarse con un certificado electrónico emitido por proveedores de servicios de certificación reconocidos por la plataforma @firma. En caso de operadores económicos extranjeros deberá contactarse con antelación suficiente con el Servicio de Contratación Electrónica y Registros escribiendo a la dirección elicitacion@jccm.es al objeto de poder facilitar, en su caso, soporte sobre el uso de otro tipo de certificados.

El soporte relativo al uso de la Plataforma de Contratación del Sector Público podrá obtenerse escribiendo a elicitacion@jccm.es o a contrataciondelestado@hacienda.gob.es

En caso de requerirse soporte sobre la utilización de la herramienta de presentación electrónica de ofertas podrá escribirse a licitacionE@hacienda.gob.es".

El apartado 16 del Anexo I relativo al "CUADRO DE CARACTERÍSTICAS" al que se remite la Cláusula del PCAP, antes transcrita, marca la licitación electrónica.

Por su parte, la Disposición adicional decimosexta, 1 ("*Uso de medios electrónicos, informáticos y telemáticos en los procedimientos regulados en la Ley*"), tras indicar en la letra b) que: "*La información y las especificaciones técnicas necesarias para la presentación electrónica de las ofertas, solicitudes de participación, así como de los planos y proyectos en los concursos de proyectos, incluido el cifrado y la validación de la fecha, deberán estar a disposición de todas las partes interesadas, no ser discriminatorios y ser conformes con estándares abiertos, de uso general y amplia implantación*", dispone en la letra h) lo siguiente:

“En los procedimientos de adjudicación de contratos, el envío por medios electrónicos de las ofertas podrá hacerse en dos fases, transmitiendo primero la huella electrónica de la oferta, con cuya recepción se considerará efectuada su presentación a todos los efectos, y después la oferta propiamente dicha en un plazo máximo de 24 horas. De no efectuarse esta segunda remisión en el plazo indicado, se considerará que la oferta ha sido retirada.

Se entiende por huella electrónica de la oferta el conjunto de datos cuyo proceso de generación garantiza que se relacionan de manera inequívoca con el contenido de la oferta propiamente dicha, y que permiten detectar posibles alteraciones del contenido de esta garantizando su integridad. Las copias electrónicas de los documentos que deban incorporarse al expediente, deberán cumplir con lo establecido a tal efecto en la legislación vigente en materia de procedimiento administrativo común, surtiendo los efectos establecidos en la misma”.

La Cláusula 9 del PCAP y la Disposición adicional citadas permiten, durante el plazo máximo previsto para la presentación de ofertas, una primera presentación de la huella digital de la oferta y durante un plazo de 24 horas la presentación de dicha documentación que una vez firmada se vincula a la huella digital.

La huella electrónica es un mecanismo que permite la identificación de una documentación encriptada, garantizando su integridad e identidad y permite la remisión de esta documentación con posterioridad, completando la presentación de la oferta en una segunda fase.

Para que pueda producirse esta segunda fase, de tal forma que la presentación sea completa, es necesario que el licitador haga llegar la documentación al órgano de contratación, de alguna de las formas establecidas en el PCAP, es decir, bien intentando de nuevo el envío telemáticamente a través de la Herramienta, o bien descargando el fichero de la oferta en un soporte electrónico (guardando un archivo con extensión XML, que no deberá editarse) y presentado éste de forma presencial en la oficina de registro del órgano de contratación.

La consecuencia jurídica de la no presentación de los documentos firmados telemáticamente en esa concreta forma y plazo, implican la renuncia o retirada de esta primera oferta que iría vinculada a la huella electrónica.

Por lo tanto, la presentación de la oferta en los supuestos a los que venimos refiriéndonos requiere la generación de una huella electrónica (dentro del plazo de presentación de ofertas, el envío de la huella electrónica, con cuya recepción se considerará realizada la presentación de la oferta a todos los efectos, y el envío de la oferta propiamente dicha, la cual deberá realizarse en la forma exigida y en el plazo de 24 horas, siendo aquella la de archivo con extensión XML, que no deberá editarse.

En este caso, cabe reiterar lo recogido en la Resolución nº 420/2023, de 30 de marzo, que se cita por el órgano de contratación en su informe al recurso, dictada en el recurso nº 233/2023, en la que resolvimos un supuesto similar al que nos ocupa por cuanto la parte recurrente consideraba que la exclusión no se ajustaba a derecho porque la presentación física de su oferta en una unidad externa “usb” con archivos en formato PDF y no XML, no era motivo para acordar tal exclusión sin haberle requerido de subsanación. A partir de lo establecido en los pliegos rectores y en la citada Disposición adicional decimosexta, señalamos que:

“Al respecto, la Plataforma de Contratación del Sector Público presenta de forma abierta y accesible toda la información técnica precisa para la presentación de las ofertas electrónicas en una Guía de actualización continua, colgada en la sede de la propia Plataforma en el apartado: “información”, “Guías de ayuda”, en la que se encuentra alojada la “Guía de los Servicios de Licitación Electrónica para Empresas [febrero 23, 2023] (...) –

La versión actual de dicha Guía es de fecha de 26 de noviembre de 2024, definiéndose en la propia web de la siguiente manera: *“En concreto, en la presente guía se documenta cómo el licitador debe preparar la documentación y los sobres que componen las ofertas mediante la Herramienta de Preparación y Presentación de ofertas en ambos casos (publicación pliegos y envío de invitación).*

En concreto, para el supuesto regulado en la Disposición adicional decimosexta de la LCSP y en aras a cumplir el mandato legal de que garantice que los datos se corresponden de manera inequívoca con el contenido de la oferta, en dicha Guía se contemplan los pasos a seguir y las diferentes escenas en que pueden encontrarse los licitadores a la hora de presentar sus ofertas de forma electrónica, cuando se producen problemas en el envío de la oferta y se genera la huella electrónica referida en la LCSP.

Así el apartado 4.8.1 de la Guía, que se invoca por todas las partes, señala (énfasis añadido):

“4.8 Problemas con el envío

4.8.1 Huella electrónica

En ocasiones pueden surgir problemas durante el envío de la oferta de modo que no llegue a completarse dicho envío, por ejemplo, porque la velocidad de subida de su canal de transmisión no sea suficiente para remitir un volumen determinado de documentos. Si esto sucede, en el mensaje de justificante de presentación aparecerá que el estado de la presentación es de huella electrónica (Ilustración: Aviso de presentación de la huella electrónica) o resumen correspondiente a la oferta y se dispondrá de un plazo de 24 horas para remitir la oferta completa al órgano de asistencia.

Además, el justificante de presentación de la huella electrónica en formato pdf (Ilustración: justificante de presentación de la huella electrónica) contendrá la siguiente cabecera y pie de página.

NOTA: la presentación de tipo huella electrónica no supone en ningún caso que exista un error en la Plataforma de Contratación del Sector Público. Sus causas están relacionadas, por lo general, con la conectividad en su empresa. Aunque se haya incluido en el apartado de Problemas con el envío, no debe catalogarse como tal, más bien es un servicio que ofrece la Plataforma, en cumplimiento de la DA16 de la LCPS, para garantizar el ejercicio del derecho a licitar incluso cuando las condiciones en las comunicaciones se encuentren degradadas”.

NOTA: cuando obtenga el justificante de presentación compruebe si contiene el término HUELLA ELECTRÓNICA. Si recibe un justificante con esa tipología, la responsabilidad exclusiva de completar la oferta en el plazo de 24 recae únicamente en el licitador.

Para realizar el envío completo de su oferta se dispone de dos alternativas (Ilustración: alternativas para la presentación completa de la oferta):

- Volver a intentar la remisión de forma telemática mediante el botón 'Enviar documentación', o bien
- Descargar el fichero de la oferta mediante el botón 'Descargar documentación' en un soporte electrónico y llevar éste a un registro físico autorizado o remitirlo por registro electrónico.

NOTA: No utilice ambas al mismo tiempo, es decir, si llega a completar el envío telemáticamente no remita la oferta a través del registro físico, y si ya ha presentado la oferta en el registro físico le recomendamos que no continúe con el envío telemático.

NOTA: cuando complete su oferta electrónica de manera presencial le recomendamos que escriba un correo electrónico al órgano de contratación indicando tal circunstancia.

- Opción 'Enviar documentación': si después de haber presentado únicamente la huella electrónica se envía con éxito la oferta completa de forma telemática mediante la herramienta, se obtiene un justificante de presentación de oferta (Ilustración: justificante de presentación de oferta completa) en el que se hará constar tanto la fecha de envío de la huella como la fecha de envío de la oferta completa.
- Opción 'Descargar documentación' y presentar en registro físico/electrónico: al pulsar el botón 'Descargar documentación' se le solicitará una localización para guardar un archivo con extensión XML. NO EDITE este archivo ya que cualquier modificación cambiará el cálculo de la huella electrónica y ya no coincidirá con la que se presentó originalmente. Este archivo XML es el que se deberá enviar a través de un registro físico/electrónico.

Aunque se haya alcanzado la fecha de fin del plazo de presentación de ofertas para la licitación aún es posible completar el envío de la oferta siempre que nos encontremos dentro del plazo de 24 horas desde que se remitió la huella electrónica.

Transcurrido el plazo de 24 horas desde que se presentó la huella sin que se haya remitido la oferta completa, o en el caso de que se realice una nueva oferta (si esto es posible), se considerará que la oferta correspondiente a la huella electrónica anterior ha sido retirada”.

Como indicamos en la Resolución nº 420/2023:

“Se advierte con claridad que para garantizar la generación de la huella electrónica y su correlación con el contenido del fichero que se descarga de la Plataforma, los archivos no se pueden editar y, por ende, se debe conservar necesariamente el formato de archivo XML. Expresamente señala la Guía que cualquier modificación cambiará el cálculo de la huella electrónica y no coincidirá con la que se presentó originalmente.

Por lo hasta aquí expuesto, se aprecia que para garantizar técnicamente la identidad del contenido de la huella digital y del fichero descargado de la Plataforma de Contratación del Sector Público, los archivos incorporados al “usb” no pueden cambiar de formato XML (que de otro lado es al que se refiere de forma constante y habitual la Guía a “pdf” u otros diferentes. La cuestión técnica penetra en el ámbito jurídico porque la identidad y la no edición de los archivos garantizan el secreto de la proposición y la inalterabilidad de la misma, principios claves sobre los que pivotan los procedimientos de adjudicación de los contratos del sector público”.

En este recurso resulta acreditado que ISS FACILITY SERVICES, S.A., no ha presentado debidamente su oferta a través de esta vía específica de la Disposición adicional decimosexta en la forma legalmente establecida. El propio recurrente ha reconocido que presentó el dispositivo USB en formato PDF, careciendo de apoyo técnico y jurídico su tesis impugnatoria sobre la equiparación de ambos formatos documentales.

Y a este respecto, añadimos en la referida Resolución nº 420/2023 que:

“Séptimo. Este Tribunal ya ha tenido ocasión de pronunciarse sobre los efectos de presentar el archivo de la proposición en formato “pdf” en uso de la vía específica de presentación establecida en la DA 16 de la LCSP. En efecto en la Resolución nº 1526/2022 de 1 de diciembre de 2022. Si bien este pronunciamiento es obiter dicta ya que, en el caso resuelto en esta Resolución, la presentación del dispositivo “usb” se había hecho de forma extemporánea, es decir más allá del plazo de 24 horas legalmente establecido, la resolución contiene criterio aplicable al caso que nos ocupa, en los siguientes términos:

“se presentó formal y técnicamente de manera incorrecta. La Guía de asistencia a los usuarios de la PCSP regula, de manera muy minuciosa, cómo debe realizarse esa descarga para preservar la integridad de la oferta, en concreto se recoge lo siguiente: (...) “Opción ‘Descargar documentación’ y presentar en registro físico/electrónico: al pulsar el botón ‘Descargar documentación’ se le solicitará una localización para guardar un archivo con extensión XML. NO EDITE este archivo ya que cualquier modificación cambiará el cálculo de la huella electrónica y ya no coincidirá con la que se presentó originalmente. Este archivo XML es el que se deberá enviar a través de un registro físico/electrónico. (...)”.

El objetivo de efectuar la descarga de la documentación de esta forma es que no se modifique el cálculo de la huella electrónica de la oferta inicialmente presentada preservando así su integridad. La recurrente manifiesta que esa documentación que contenía el pen drive (grabada como un pdf en formato abierto), era coincidente con la presentada el día 16 de septiembre, sin embargo, en ningún caso se puede considerar que la oferta fue “completada” de manera correcta, pues al no haberse descargado siguiendo las instrucciones indicadas se modificó el cálculo de la huella electrónica de la oferta inicial, lo que afectó de manera evidente a su integridad, infringiéndose así lo dispuesto en la Disposición adicional decimosexta, apartado h) LCSP. Por todo ello, además de incumplirse el plazo de las 24 horas conferido, tampoco se observaron los requisitos formales exigidos por la ley para presentar la oferta de manera completa, motivos ambos por los cuales el Jurado consideró que la oferta había sido retirada, y acordó excluirla del concurso de proyectos.”

Por lo que se refiere a la alegación de la parte recurrente, relativa a que apercibida la Mesa que el formato electrónico de sus archivos no se correspondía con el requerido, debería haberle concedido el plazo de subsanación de tres días previsto en el artículo 81.2 del Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, fue asimismo rechazada en la tan citada Resolución nº 420/2023:

“El precepto antedicho dispone:

“2. Si la mesa observase defectos u omisiones subsanables en la documentación presentada, lo comunicará verbalmente a los interesados. Sin perjuicio de lo anterior, las circunstancias reseñadas deberán hacerse públicas a través de anuncios del órgano de contratación o, en su caso, del que se fije en el pliego, concediéndose un plazo no superior a tres días hábiles para que los licitadores los corrijan o subsanen ante la propia mesa de contratación.”

Sin embargo, no aplica en este supuesto de hecho el régimen jurídico de subsanación, toda vez que no se trata de subsanar el contenido de la oferta, el cual sólo puede conocerse cuando la Mesa de Contratación accede al mismo a través de la Plataforma de Contratación, y comprueba la huella digital con el archivo XML. Se trata empero de un vicio que afecta a la propia presentación de la proposición”.

En consecuencia, la Disposición adicional sexta y lo establecido en el PCAP, cláusula 9, es de obligado cumplimiento para todos los licitadores en aras a garantizar el principio de igualdad y concurrencia. Es por ello, que la oferta no se entenderá presentada si solo consta presentada la huella electrónica de la oferta.

Y ello porque su condición de licitador le obliga a conocer cuanto afecta a la presentación de su oferta y, por tanto, a examinar y cumplir no sólo lo establecido en el pliego, sino también lo previsto en la Guía de presentación, a la que expresamente se remite aquél, y que debe conocer en su condición de usuario registrado en la PLACSP.

No existiendo, pues, defecto o error alguno en la presentación de ofertas imputable al órgano de contratación ni a la PLACSP (no cabe excusarse en un eventual requerimiento

de subsanación toda vez que no se trata de subsanar el contenido de la oferta, el cual sólo puede conocerse cuando la Mesa de Contratación accede al mismo a través de la Plataforma de Contratación, y comprueba la huella digital con los archivos correspondientes presentados conforme determina el PCAP, por tratarse de un vicio que afecta a la propia presentación de la proposición), ha de estar y pasar el licitador recurrente con las consecuencias de lo sucedido, toda vez que sólo a él es imputable el que no pudiera completar la presentación de su oferta en la forma establecida y que, en consecuencia, se tenga la oferta por retirada de conformidad con lo establecido en Disposición adicional 16ª –apartado 1– letra h) de la LCSP.

Como decíamos en la Resolución nº 420/2023, no comporta ello una aplicación excesivamente rigorista y formalista de la normativa de aplicación, como sostiene la recurrente, a la que no asiste la razón en este punto en la medida en que:

“(...) como ya hemos visto, son los requerimientos técnicos los que velan porque el procedimiento se efectúe con garantías. La Mesa de contratación lejos de imponer al recurrente requisitos adicionales a otros licitadores, le ha permitido que sin ni tan siquiera haber acreditado error en la Plataforma haya podido presentar su completa oferta 24 horas después, lógicamente en el mismo formato que se le exige para colgar la oferta en la Plataforma de contratación, de modo que lejos de entender que su pretensión puede tener favorable acogida, sería la estimación del recurso la que colocaría en una situación de ventaja a este licitador respecto del resto de los licitadores quienes dentro del plazo establecido en el anuncio de licitación presentaron sus respectivas ofertas en formato XML, y sin editar”.

Finalmente, cabe añadir la improcedencia de la cita por la empresa recurrente, en apoyo de esta impugnación, de la Resolución nº 1178/2025, de 3 de septiembre, dado que en ella se aborda un supuesto diferente al que ahora se analiza, refiriéndose la misma a la doctrina consolidada de este Tribunal acerca de las situaciones que se dan cuando un licitador incluye indebidamente información relativa a los criterios automáticos en la documentación relativa a los criterios dependientes de juicio de valor.

Procede, así, desestimar íntegramente el presente recurso y confirmar el acto recurrido.



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. J.E.A.B., en nombre y representación de ISS FACILITY SERVICES, S.A., contra el acta de la Mesa de contratación en la que se acuerda la inadmisión de su oferta del procedimiento “*Servicio de limpieza, desinfección, desratización, desinsectación y mantenimiento de jardines en la Gerencia de Atención Integrada de Puertollano (SESCAM)*”, expediente 2025/000538, convocado por la Gerencia de Atención Integrada de Puertollano del Servicio de Salud de Castilla-La Mancha (SESCAM).

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 Castilla-La Mancha, 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