

Recurso 749/2025
Resolución 15/2026
Sección Primera

RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE RECURSOS CONTRACTUALES DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA

Sevilla, 23 de enero de 2026

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad ■ contra la exclusión de su oferta en el procedimiento de adjudicación “Prestación del servicio de atención temprana, bajo la fórmula del concierto social, en la provincia de Jaén”, respecto de los **lotes 6.B.1.a), 6.B.1.b), 6.B.1.c), 6.B.1.d) y 6.B.1.e)**, convocada por la entonces denominada Consejería de Salud y Consumo, actualmente Consejería de Sanidad, Presidencia y Emergencias (CONTR 2024 0000528795), este Tribunal, en sesión celebrada el día de la fecha, ha dictado la siguiente

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. El 3 de junio de 2025, se publicó en el Diario Oficial de la Unión Europea el anuncio de licitación, por procedimiento abierto y tramitación ordinaria, del contrato indicado en el encabezamiento de esta resolución. El 5 de junio de 2025, el citado anuncio se publicó en el perfil de contratante en la Plataforma de Contratación de la Junta de Andalucía, siendo puestos los pliegos a disposición de los interesados en el citado perfil ese mismo día. El valor estimado del contrato asciende a 12.682.367,81 euros.

A la presente licitación le es de aplicación 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 del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (en adelante LCSP), y demás disposiciones reglamentarias de aplicación en cuanto no se opongan a lo establecido en la citada norma legal.

Durante la tramitación del procedimiento de adjudicación, mediante resolución de 4 de diciembre de 2025, se acordó la exclusión de la oferta de la recurrente en los lotes mencionados en el encabezamiento, que fue publicada en el perfil y notificada a la recurrente el 5 de diciembre.

SEGUNDO. El 29 de diciembre de 2025, tuvo entrada en el registro de este Tribunal escrito de recurso especial en materia de contratación interpuesto por ■ contra la exclusión de su proposición en los lotes anteriormente citados.

Mediante oficio de la Secretaría del Tribunal de 30 de diciembre de 2025, se dio traslado del recurso al órgano de contratación y se le requirió la documentación necesaria para su tramitación y resolución que, posteriormente, ha tenido entrada en esta sede.

Habiéndose cumplimentado el trámite de alegaciones al recurso por los interesados en el plazo de cinco días hábiles, las han presentado la persona física ■ y la ■, ■, ■.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. Competencia.

Este Tribunal resulta competente para resolver en virtud de lo establecido en el artículo 46 de la LCSP y en el Decreto 332/2011, de 2 de noviembre, por el que se crea el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía.

SEGUNDO. Legitimación

Ostenta legitimación la entidad recurrente para la interposición del recurso de conformidad con lo estipulado en el artículo 48 de la LCSP, toda vez que impugna el acto por el que sea acuerda la exclusión de su oferta.

TERCERO. Acto recurrible

Es objeto de recurso el acto de exclusión de la proposición de la recurrente en el procedimiento de adjudicación de un contrato calificado como administrativo especial con valor estimado superior a cien mil euros, convocado por una entidad del sector público que reviste el carácter de Administración Pública. En consecuencia, el recurso es procedente al amparo de lo dispuesto en el artículo 44 apartados 1) y 2 b) de la LCSP.

CUARTO. Plazo de interposición

El recurso se ha interpuesto en plazo de conformidad con lo estipulado en el artículo 50.1 g) de la LCSP.

QUINTO. Fondo del asunto: alegaciones de las partes

I. Alegaciones de la entidad recurrente

Solicita la anulación de la exclusión de su oferta. Asimismo, pide que *“se dé validez a la justificación realizada por parte de la entidad, basada en la modificación del Equipo Completo de Profesionales, puesto que esta no supone un cambio en la oferta presentada”* y *“se readmita a la entidad ■ en el proceso de licitación y se valore su oferta”*.

Funda esta pretensión en los siguientes argumentos:

1. Presentó su oferta sobre la base de la información y criterios contenidos en el pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP) y, además, la mesa de contratación, inicialmente, adoptó como criterio válido el cálculo de la ratio profesional / menores atendidos en función del equipo básico de profesionales, haciendo la misma interpretación del PCAP.
2. Al realizarse el cambio o ajuste de criterios por parte de la mesa de contratación -entendiendo que para el cálculo de la ratio debía tenerse en cuenta el equipo completo de profesionales y no solo el equipo básico- se aboca



a que su oferta incurra en presunción de anormalidad. Ello genera inseguridad jurídica al no contemplarse de manera clara o explícita en el pliego, lo que indujo a error en la presentación de la oferta.

3. La justificación de su oferta fue realizada con base en la modificación del equipo completo de profesionales y ello según lo indicado en el primer requerimiento de la mesa de contratación que recogía esta opción como un modo de justificación, lo que no suponía una modificación de la oferta inicialmente presentada.

II. Alegaciones del órgano de contratación

Se opone a los motivos del recurso, esgrimiendo los siguientes argumentos:

1. Se practicaron tres requerimientos de aclaración sobre la viabilidad de la oferta: el **primero** de ellos en julio (en el que la oferta de ■ no se identificó como incurso en anormalidad), el **segundo** de ellos en septiembre, como consecuencia del erróneo cálculo de la ratio realizado en un primer momento para la identificación de las ofertas como anormalmente bajas, sin que la justificación pudiera conllevar ningún cambio en el equipo básico ofertado, y el **tercero** de ellos en octubre, con expresa mención a la invariabilidad de la oferta presentada (tanto en el equipo básico como completo de profesionales) en el anexo VIII-B del sobre n.º 3..

2. La recurrente se alza contra la exclusión de su proposición en lo que entiende un cambio de criterio de la mesa que le causa inseguridad jurídica. Sin embargo, los motivos que llevaron a la mesa a la adopción de dichos acuerdos quedan nítidamente recogidos en las actas publicadas e igualmente quedaron incluidos en los requerimientos para la justificación de la viabilidad de la oferta. Tales acuerdos no contradicen los pliegos ni comprometen la oferta, pues la persona licitadora ha dispuesto de libertad para su configuración.

Señala el órgano de contratación que “■ configuró su oferta con cuatro personas integrantes en el equipo básico (1Fisio al 100%, 2Logo al 100% y 75%, 1Psico al 73% de dedicación), un total de 3,48 profesionales, que completó con cuatro profesionales más (2Logo, 1Psico, 1 Terapeuta ocupacional), hasta un total 5,37, para un total de 5.680 sesiones anuales (5.568 del lote + 112 sin contraprestación económica). El equipo básico ofertado era suficiente: 3,48 profesionales x 1.720 horas anuales del convenio colectivo suponen 5.985,60 horas contratadas.

Con esta configuración la Ratio como criterio de adjudicación da un valor de 17 (5.680 sesiones / 96*3,48) y con ello la asignación de 25 puntos. Ya su voluntad y criterio, ■ optó por aumentar el equipo básico ofertado en más de un 50% y, aplicado el parámetro objetivo “ratio profesional / menores atendidos” con el que se identificó la oferta como anormalmente baja, la mesa solicitó que justificase la viabilidad económica de la oferta, especificando que no podía alterarse ni modificarse ningún elemento integrante de la oferta.

Dicha especificación, como se recoge en este mismo informe, se realiza atendiendo al carácter invariable de la oferta presentada, aspecto que aún cobra mayor importancia en un lote con concurrencia de ofertas como es el caso que nos ocupa”.

3. Según la explicación ofrecida por ■, tras el requerimiento practicado en septiembre, “los profesionales se encuentran ya contratados y la finalidad de su inclusión es la valoración de su experiencia y formación, basándose en la interpretación que realiza sobre el PCAP. Sin embargo, se encuentran dos objeciones: la primera referida a la aparente falta de sentido que tiene no explicar en términos económicos la viabilidad de un servicio que viene ya prestando como contratista y teniendo ya los profesionales contratados, y la segunda el motivo de su inclusión pues el PCAP es claro en estos términos y sólo se valora la experiencia del equipo básico (la formación del equipo complementario si se puntúa).



Al margen de la explicación ofrecida y las objeciones expuestas, se realizó un segundo requerimiento para que justificase la viabilidad económica de la oferta resaltando que la oferta no podía modificarse y la entidad ■, lejos de aprovechar la oportunidad, se limitó a reiterarse en su explicación anterior, tomando una decisión que la condenaba a la exclusión.

Así pues, la recurrente no justificó la viabilidad económica de la oferta presentada y carga contra el “cambio de criterio adoptado por la mesa” para combatir su exclusión, excusándose a que se le ha “inducido a un error a la hora de realizar su oferta”.

Este órgano de contratación entiende que la configuración de la oferta es sólo responsabilidad de la licitadora, que los criterios adoptados por la mesa están justificados y son correctos, que la recurrente tuvo la oportunidad de justificar su oferta y además considera, dadas sus circunstancias, que disponía de los recursos para ello. No obstante, no aprecia mala fe en sus afirmaciones”.

III. Alegaciones de las entidades interesadas

La persona física que ha realizado alegaciones en plazo frente al recurso señala lo siguiente:

- 1) El PCAP distingue claramente entre el criterio de adjudicación “ratio profesional/menores atendidos” que es puntuable y el parámetro objetivo para detectar ofertas anormalmente bajas.
- 2) La mesa no ha modificado el pliego, sino que ha realizado una correcta aplicación del mismo ajustando el método de análisis para cumplir la finalidad legal de control de viabilidad económica.
- 3) La consideración del equipo completo de profesionales resulta lógica porque todo personal genera coste salarial y el precio del contrato es fijo e invariable.
- 4) La oferta de ■ presenta una ratio $R = 11,02$, claramente inferior al umbral $R \leq 16$ fijado expresamente en el PCAP como parámetro objetivo para identificar ofertas anormalmente bajas. Este dato no es discutido por la recurrente y activa de forma automática el trámite de justificación.
- 5) La entidad recurrente no ha acreditado la viabilidad económica de su oferta, limitándose a reinterpretar el PCAP, insistir en que la ratio debe calcularse solo con el equipo básico y solicitar que se admita la modificación del “equipo completo de profesionales” como forma de justificación; pero no aportó estudio económico, desglose de costes salariales y de Seguridad Social, balance ingresos/gastos, ni acreditación objetiva de sostenibilidad del servicio.
- 6) Los pliegos definen claramente el umbral de anormalidad y la entidad recurrente asumió voluntariamente el riesgo de presentar una oferta extremadamente exigente.
- 7) La resolución impugnada está suficientemente motivada y su eventual anulación supondría admitir una oferta no viable, permitir la modificación de ofertas tras su presentación y generar un grave precedente contrario a la normativa de contratación pública.

Finalmente, la entidad ■, ■, ■ solicita la desestimación del recurso limitándose a señalar que la exclusión impugnada es ajustada a derecho, tanto fáctica como jurídicamente.

SEXTO. Fondo del asunto: consideraciones del Tribunal

Expuestas las alegaciones de las partes, procede su examen. Con carácter previo, para la resolución de la controversia resultan de interés determinados extremos que obran en el expediente de contratación:



1. El apartado 8 del Anexo I del PCAP prevé, como criterio de adjudicación de evaluación automática, la oferta ratio profesional / menores atendidos ponderado con un máximo de 25 puntos; señalando, en lo que aquí interesa, que “La oferta presentada sobre la ratio, es decir, la relación entre un profesional y las personas menores atendidas por este ha de hacerse en relación con la capacidad del centro ofertado y con el equipo de profesionales que conformen el equipo básico (terapeutas con las titulaciones de psicología, Logopedia y Fisioterapia) que se oferten, en función de la dedicación de cada uno de estos profesionales al contrato”.

Este mismo apartado 8, en lo relativo a los parámetros objetivos para considerar una oferta anormalmente baja, señala que “En lo referente a la ratio profesional / personas menores atendidas, se considerará oferta anormalmente baja la proposición de una ratio 1/R donde R sea igual o menor a 16. A los efectos de identificar una oferta como anormalmente baja, no se considerará la posibilidad de redondeo de la ratio calculada”.

2. El Anexo VIII-B del PCAP, denominado “Modelo de proposición de aspectos ofertados” (sobre electrónico nº3), tiene el siguiente contenido en lo que aquí interesa:

<<(…) se COMPROMETE, a ejecutar el contrato en los plazos y con estricta sujeción a los requisitos exigidos en los pliegos de cláusulas administrativas particulares y técnicas aprobados por el órgano de contratación, de acuerdo con las siguientes condiciones ofertadas en el siguiente centro:

LOTE (*)	PROVINCIA	LOCALIDAD DEL CENTRO	DIRECCIÓN DEL CENTRO	CÓDIGO POSTAL DEL CENTRO	CAPACIDAD DEL CENTRO (nº máximo de sesiones) (**)	OFERTA RATIO (1)	NÚMERO DE SESIONES SIN CONTRAPRESTACIÓN ECONÓMICA OFERTADAS (2)

EQUIPO BÁSICO OFERTADO (Titulaciones de Fisioterapia, Logopedia y Psicología) (4)			
PORCENTAJE DE PERSONAS TERAPEUTAS DEL EQUIPO BÁSICO FIJAS EN PLANTILLA (3)			
NOMBRE Y APELLIDOS	TITULACIÓN BÁSICA UNIVERSITARIA (5)	DEDICACIÓN AL CONTRATO (Porcentaje) (6)	FIJA EN PLANTILLA (S/N)

CARACTERÍSTICAS DE LOS PROFESIONALES (Incluye otros profesionales además del equipo básico) (7)

EQUIPO COMPLETO DE PROFESIONALES (7)		
NOMBRE Y APELLIDOS	TITULACIÓN BÁSICA UNIVERSITARIA (8)	DEDICACIÓN AL CONTRATO (Porcentaje) (9)

>>

Respecto a la oferta ratio, el anexo prevé que “Se señalará la oferta efectuada de la ratio del número de menores atendidos por cada profesional en el período de un mes. (Ratio = profesional / menor). Se valorará en función de la



siguiente fórmula $Ratio = 1 / R$, donde $R = (\text{Número de sesiones anuales ofertadas} + \text{las sesiones sin contraprestación, en su caso ofertadas}) / [96 \times (\text{Sumatorio terapeuta} \times \text{porcentaje de dedicación})]$. El número de sesiones ofertadas deberá coincidir con el número de sesiones del lote. La ratio ofertada ha de hacerse en relación con la capacidad del Centro ofertado y con el equipo de profesionales que conformen el equipo básico (terapeutas con las titulaciones de Psicología, Logopedia y Fisioterapia) que se oferten, en función de la dedicación de cada uno de estos profesionales al contrato. Para determinar esta capacidad, habrá de tenerse en cuenta, igualmente, no sólo el número de sesiones ofertadas, sino también, en su caso, aquellas otras que se oferten sin contraprestación económica (bolsa), por lo que se valorará esta capacidad en función de la suma de estos dos parámetros. El personal de Fisioterapia que en su caso se subcontratase, también quedará incluido para el cómputo de la oferta ratio profesional/menores atendidos”.

3. La recurrente cumplimentó el citado anexo en los términos que se indican a continuación:

. Oferta ratio en los lotes afectados por la exclusión: 1/17

. El equipo básico ofertado:

M.C.M.S. (iniciales de nombres y apellidos)	Grado fisioterapia	100% dedicación al contrato
D.C.L.	ídem	Grado logopedia
S.M.P.	ídem	Grado logopedia
M.G.C.	ídem	Grado psicología

. El equipo completo de profesionales propuesto fue el siguiente:

M.C.M.S. (iniciales de nombres y apellidos)	Grado fisioterapia	100% dedicación al contrato
D.C.L.	ídem	Grado logopedia
S.M.P.	ídem	Grado logopedia
M.G.C.	ídem	Grado psicología
M.P.G.M.	ídem	Grado terapia ocupacional
J.L.L.	ídem	Grado psicología

4. En el acta de la sesión de la mesa de contratación celebrada el 16 de julio de 2025, se indica lo siguiente:

“A continuación, se procede con la lectura del borrador de informe emitido por el grupo de apoyo designado en relación al cálculo de la Ratio, al objeto de apreciar si una oferta presentada se pudiera identificar como incurrida en presunción de anormalidad, conforme a los parámetros objetivos definidos en el anexo I del PCAP conforme a lo estipulado en la cláusula 10.5 del PCAP y el artículo 149 de la LCSP. En el citado borrador, el grupo refleja cuestiones sobre las que la mesa adopta los siguientes criterios, que serán de aplicación para todas las provincias en las que se está licitando este concierto social:

1. El cálculo de la Ratio se realizará conforme a la fórmula que figura en el anexo I del PCAP en el apartado 8 referido a los criterios de adjudicación, en cuyo cálculo, tal y como se indica, se tendrá en cuenta lo siguiente:
 - a. Sólo computarán quienes conformen el equipo básico, es decir, terapeutas con las titulaciones de Psicología, Logopedia y Fisioterapia y dicho computo será en función de la dedicación de cada uno de estos profesionales al contrato.
 - b. Para determinar la capacidad habrá de tenerse en cuenta tanto las sesiones que conforman el lote como aquellas otras que se oferten sin contraprestación económica (bolsa), valorándose esta capacidad en función de la suma de estos dos parámetros.
 - c. La fórmula empleada es: $Ratio = 1 / R$, donde $R = [(\text{Número de sesiones anuales lote} + \text{número de sesiones sin contraprestación económica})] / [96 \times (\Sigma \text{profesionales del equipo básico} \times \text{porcentaje de dedicación al$



contrato)]. d. A los efectos de identificar una oferta como anormalmente baja no se considerará la posibilidad de redondeo de la R calculada. El resultado se indicará con dos decimales (redondeando los decimales hasta dos al alza a partir de 5).

d. Cuando R sea igual o menor a 16, la oferta se identificará como anormalmente baja”.

5. En el acta de la sesión de la mesa de contratación de 12 de septiembre de 2025, se señala lo siguiente:

“Se inicia la sesión debatiendo los acuerdos adoptados en la tercera sesión de esta mesa en relación al cálculo de la Ratio, al objeto de apreciar si una oferta presentada se pudiera identificar como incurso en presunción de anormalidad, conforme a los parámetros objetivos definidos en el anexo I del PCAP y a lo estipulado en la cláusula 10.5 del PCAP y el artículo 149 de la LCSP. Esta revisión se realiza porque los acuerdos que se adoptaron no permiten identificar la viabilidad y rentabilidad de una oferta. En síntesis, en el cálculo de la Ratio se ha considerado el equipo básico de terapeutas, integrado este por aquellas personas con las titulaciones de Fisioterapia, Logopedia y Psicología. Sin embargo, para analizar realmente la viabilidad de la oferta en términos económicos, debe tenerse en cuenta el coste completo en personal que el servicio implica, dado que el precio unitario de la sesión es invariable. Así pues, se ajustan los criterios adoptados para la identificación de ofertas anormalmente bajas conforme a los parámetros objetivos recogidos en el PCAP, que serán de aplicación para todas las provincias en las que se está licitando este concierto social, son:

1. El cálculo de la Ratio se realizará conforme a la fórmula que figura en el anexo I del PCAP en el apartado 8 referido a los parámetros para identificar una oferta como anormalmente baja, cuyo texto recoge: “En lo referente a la ratio profesional / personas menores atendidas, se considerará oferta anormalmente baja la proposición de una ratio $1/R$ donde R sea igual o menor a 16. A los efectos de identificar una oferta como anormalmente baja, no se considerará la posibilidad de redondeo de la ratio calculada”. Por tanto, se considerará el conjunto de todos los profesionales ofertados que tengan intervención directa con la persona menor.

a. Computará el equipo completo de profesionales (lo que incluye al equipo básico) que se oferte en función de la dedicación de cada uno de estos al contrato.

b. Para determinar la capacidad habrá de tenerse en cuenta tanto las sesiones que conforman el lote como aquellas otras que se oferten sin contraprestación económica (bolsa), valorándose esta capacidad en función de la suma de estos dos parámetros.

c. La fórmula empleada es: $\text{Ratio} = 1 / R$, donde $R = [(\text{Número de sesiones anuales lote} + \text{número de sesiones sin contraprestación económica})] / [96 \times (\Sigma \text{profesionales del equipo} \times \text{porcentaje de dedicación al contrato})]$.

d. A los efectos de identificar una oferta como anormalmente baja no se considerará la posibilidad de redondeo de la R calculada. El resultado se indicará con dos decimales (redondeando los decimales hasta dos al alza a partir de 5).

e. Cuando R sea igual o menor a 16, la oferta se identificará como anormalmente baja.”

6. Según certificado de la secretaría de la mesa de contratación, en la sesión de dicho órgano celebrada el 22 de septiembre de 2025 se acordó requerir a la recurrente la justificación de su oferta en los lotes 6.B.1.a), 6.B.1.b), 6.B.1.c), 6.B.1.d) y 6.B.1.e). La certificación de dicha sesión recoge lo siguiente:

“El cálculo de R se ha realizado aplicando la siguiente fórmula recogida en el apartado 8 del Anexo I del PCAP, considerando el equipo completo de profesionales con intervención directa a la persona menor, habiéndose excluido por tanto el personal administrativo dado que este personal ha de estar imputado a los gastos generales:



$R = [(Número\ de\ sesiones\ anuales\ lote + número\ de\ sesiones\ sin\ contraprestación\ económica)] / [96 \times (\Sigma\ profesionales\ del\ equipo\ completo\ de\ profesionales \times porcentaje\ de\ dedicación\ al\ contrato)].$

La fórmula empleada conlleva la consideración del equipo completo de profesionales dado que su oferta afecta a la viabilidad económica de la misma, al contrario de lo que sucede en el cálculo de la Ratio como criterio de adjudicación (puntuable), en donde solo se computa el equipo básico señalado en el cuadro así indicado del Anexo VIII-B del PCAP.

En su justificación deberá desglosar razonada y detalladamente los motivos por los que resulta viable, en términos económicos, disponer del elenco de profesionales indicado en el Anexo VIII-B del PCAP (cuadro equipo completo de profesionales) para el número de sesiones a atender, incluyendo las sesiones sin contraprestación económica, teniendo en cuenta que el precio anual del contrato no varía pues este se obtiene a partir de la multiplicación de dos cantidades fijas, el número de sesiones anuales y precio unitario de la sesión.

(...)

La respuesta a este requerimiento que se presente no podrá justificarse nunca en un cambio en la oferta presentada, definida esta por la Ratio del equipo básico, la ubicación del centro y el número de sesiones ofertadas sin contraprestación económica, que son los tres criterios de adjudicación recogidos en el apartado 8 del Anexo I del PCAP. En atención a lo indicado, no podrá alterarse la composición ni dedicación de cada una de las personas integrantes del equipo básico así indicadas en el “cuadro equipo básico” del Anexo VIII-B, siendo cualquier modificación de la misma motivo de exclusión como consecuencia del cambio en la oferta presentada.

De esta forma, la justificación que en su caso pudiera presentarse en relación a los profesionales solo podrá contemplar algún cambio en el “cuadro equipo completo de profesionales”.

7. En respuesta al requerimiento anterior, la recurrente presentó escrito en el que declara que “en el momento de elaborar el Anexo VIII-B se consideró, según la interpretación realizada del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares, que se debía de incluir dentro del cuadro “Equipo completo de Profesionales” a todos aquellos técnicos contratados por la entidad susceptibles de prestar servicios de atención temprana. La finalidad de la inclusión de todos los técnicos, basada en la interpretación de los pliegos, era que se valorase la experiencia y formación específica de todo el equipo del que dispone la entidad y no sólo del equipo básico. Con el fin de adaptarnos al ajuste de criterio para el cálculo de ratio y mantener ésta dentro del límite que se establece en los pliegos, modificamos el cuadro “Equipo completo de profesionales”.

Esta modificación no afecta a la oferta presentada definida por la ratio del equipo básico, la ubicación del centro y el número de sesiones ofertadas sin contraprestación económica, que son los tres criterios de adjudicación recogidos en el apartado 8 del Anexo I del PCAP”.

Y, a continuación, señala que el cuadro “Equipo completo de profesionales” quedaría del siguiente modo:

M.C.M.S. (iniciales de nombres y apellidos)	Grado fisioterapia	100% dedicación al contrato	
D.C.L.	ídem	Grado logopedia	100% dedicación al contrato
S.M.P.	ídem	Grado logopedia	75% dedicación al contrato
M.G.C.	ídem	Grado psicología	73% dedicación al contrato



8. Según certificado de la secretaría de la mesa de contratación, en la sesión de dicho órgano celebrada el 10 de octubre de 2025, se acordó requerir nuevamente a la recurrente justificación de su oferta señalando, en lo que aquí interesa, lo siguiente:

“Resulta de interés, tener presente que la finalidad de este requerimiento no es otra que la de analizar la viabilidad económica de la oferta, lo que en síntesis es, si el servicio puede realizarse en las condiciones ofrecidas al precio otorgado. Téngase en cuenta que el servicio implica un elevado coste en personal (salarios y seguros sociales) con un precio fijo del contrato, dado que el precio unitario de la sesión es invariable al igual que el número de sesiones en el lote. Sin embargo, como parte de la oferta se ofrece un número de sesiones sin contraprestación económica (bolsa), desde 0 hasta el 4% de sesiones del lote, y un número de menores atendidos por cada profesional del equipo básico (una Ratio 1/R), equipo básico que podrá complementarse en el caso de que fuera insuficiente para el número de sesiones ofertadas (sesiones del lote más sesiones sin contraprestación económica). Esta oferta de bolsa y equipo incide directamente en la rentabilidad y viabilidad económica del servicio, la primera porque supone una falta de ingreso y la segunda porque repercute en el coste de personal. Así, para determinar si una oferta es viable económicamente ha de evaluarse si los ingresos generados superan los costes asociados a su ejecución y el coste de personal es el mayor de todos ellos y afecta a todos los profesionales, pertenezcan al equipo básico o lo complementen.

(...)

La respuesta a este requerimiento que se presente no podrá justificarse nunca en un cambio en la oferta presentada. Así pues, la modificación o alteración del equipo, ya sea básico o complementario, entraña una modificación o alteración de la oferta presentada en el sobre electrónico nº 3 que va en contra del principio de igualdad, dado que la regla sin excepción es que no cabe modificar la oferta una vez presentada”.

9. En respuesta al anterior requerimiento, la recurrente presenta escrito en el que declara que “según el primer requerimiento, de fecha 22/09/2025, donde se nos comunicaba que la entidad había incurrido en una oferta anormalmente baja, la mesa de contratación ofrecía la posibilidad de justificar la viabilidad económica de la oferta presentada. En dicho requerimiento se hacía referencia a la imposibilidad de modificar la oferta presentada definida ésta por la ratio del equipo básico, la ubicación del centro y el número de sesiones ofertadas sin contraprestación económica. De forma específica, se indicaba que la justificación que pudiera realizarse en relación a los profesionales sólo podría contemplar algún cambio en el “cuadro equipo completo de profesionales”.

Con fecha 26/09/2025 se contesta a dicho requerimiento realizando la justificación basada en la modificación del “cuadro equipo completo de profesionales”. Nos reiteramos en esa justificación, ya que consideramos que este cambio no altera la oferta presentada definida por la ratio del equipo básico, la ubicación del centro y el número de sesiones ofertadas sin contraprestación económica, que son los tres criterios de adjudicación recogidos en el apartado 8 del Anexo I del PCAP.

El propio anexo VIII B, en nota al pie indica:(1)“... la ratio ofertada ha de hacerse en relación con la capacidad del Centro ofertado y con el equipo de profesionales que conformen el equipo básico.”

La inclusión del equipo completo de profesionales ha estado basada en la disponibilidad que el centro tiene de equipo técnico especializado. Los profesionales no incluidos en el equipo base son personal contratado para otros servicios dentro de la entidad, y que, al tener la experiencia y formación específica en atención temprana, pueden cubrir las bajas y permisos del equipo base con el fin de apoyar la conciliación de la vida laboral y fami-



liar, sin mermar la calidad del servicio ofrecido. Este personal técnico especializado, que no pertenece al equipo base, está ya contratado por la entidad para otras unidades privadas.

La no inclusión del equipo completo de profesionales podría alterar la puntuación obtenida por la entidad en la baremación de la oferta en lo relativo a la formación y experiencia del equipo técnico, pero en ningún caso altera la oferta en sí.

Por todo lo anteriormente expuesto, mantenemos la justificación realizada en la respuesta al anterior requerimiento (...).”

10. Mediante resolución de 4 de diciembre de 2025, se rechaza la oferta de la recurrente en los lotes anteriormente señalados, con apoyo en el informe técnico de 3 de diciembre, cuyo tenor es el siguiente: “- La entidad mantiene la justificación realizada para el anterior requerimiento (suprimir a 3 profesionales del equipo complementario: terapeuta ocupacional al 35%, psicóloga al 34% y logopeda al 35%) ya que considera que el cambio en el equipo complementario no altera la oferta presentada definida por la ratio del equipo básico, la ubicación del centro y el número de sesiones ofertadas sin contraprestación económica, aunque sí podría alterar la puntuación obtenida por la entidad en la baremación de la oferta en lo relativo a la formación y experiencia del equipo técnico.

- Los profesionales no incluidos en el equipo base, son personal contratado para otros servicios dentro de la entidad que pueden cubrir las bajas y permisos del equipo base con el fin de apoyar la conciliación de la vida laboral y familiar, sin mermar la calidad del servicio ofrecido. Este personal técnico especializado, que no pertenece al equipo base, está ya contratado por la entidad para otras unidades privadas.

La entidad persiste en la modificación del cuadro del equipo complementario, por tanto, en virtud de lo establecido en el referido artículo 149.4 de la LCSP, se entiende que la explicación aportada por la entidad no justifica satisfactoriamente la oferta anormalmente baja de $(R=1/11,02)$ ”.

Pues bien, un examen del PCAP, de las actas de la mesa y de los requerimientos realizados a la recurrente para la justificación de su oferta denotan cierto grado de confusión en la entidad contratante que ha podido influir en el proceder de la recurrente a la hora de justificar la presunta anormalidad de su proposición.

Hemos de destacar que el apartado 8 del Anexo I del PCAP valora como criterio de adjudicación, con un máximo de 25 puntos, la oferta ratio profesional / menores atendidos; señalando que la oferta sobre la ratio ha de hacerse en relación con el equipo básico propuesto. El mismo apartado 8 se refiere también a los parámetros objetivos para considerar una oferta anormalmente baja, señalando que “En lo referente a la ratio profesional / personas menores atendidas, se considerará oferta anormalmente baja la proposición de una ratio $1/R$ donde R sea igual o menor a 16”.

En consecuencia, al no mencionarse nada en el parámetro de anormalidad referido a la ratio profesional/personas menores atendidas, bien pudo entenderse por los licitadores que dicha ratio iba a aplicarse sobre el equipo básico, tal y como indicaba el propio apartado del Anexo I al referirse a la ratio como criterio de adjudicación. Hasta tal punto era posible efectuar dicha interpretación a la hora de apreciar la anormalidad de la oferta con arreglo al citado parámetro, que la propia mesa -en un primer momento (sesión de 16 de julio de 2025)- así lo entendió y reflejó expresamente en el acta.

Fue con posterioridad, en la sesión de 12 de septiembre, cuando la mesa manifiesta que debe ajustarse el criterio anterior para tomar en consideración, en la apreciación de la anormalidad de las ofertas, el equipo completo de profesionales ofertado -que incluye, además del equipo básico, otros profesionales-. Y si bien el razonamiento



que lleva a la mesa a este ajuste o variación de su anterior criterio resulta razonable desde la perspectiva de que, en el análisis de viabilidad de la oferta en términos económicos, debe tenerse en cuenta el coste completo de personal, no es esto lo que, a priori, pudiera entenderse tras la lectura del apartado 8 del Anexo 1 del PCAP.

Ciertamente, el PCAP pudo ser más explícito al definir el parámetro de anormalidad, lo que habría evitado que los licitadores pudieran formular sus ofertas sobre la base de un parámetro equívoco y que la propia mesa tuviera que retractarse de su criterio inicial. No obstante, llegados a este punto, la interpretación posterior de la mesa respecto al parámetro de anormalidad tampoco puede considerarse contraria al pliego, pues el silencio de este sobre tal extremo podría ser integrado con la solución adoptada finalmente por el órgano colegiado sobre la base de que el apartado 8 del Anexo I se refiere tanto al equipo básico, como al equipo completo de profesionales -incluyendo el básico-.

En cualquier caso, las actuaciones subsiguientes practicadas en el procedimiento respecto a la recurrente tampoco evidencian absoluta claridad en sus términos. Así, en el primer requerimiento dirigido a ■ para que justificara la viabilidad de su oferta, se le indica que la respuesta al mismo no podrá suponer un cambio en la oferta presentada, definida esta por la ratio del equipo básico y que la justificación que pudiera presentarse en relación con los profesionales solo podrá contemplar algún cambio en el cuadro del equipo completo de profesionales. Se advierte además a la recurrente que cualquier modificación en la composición del equipo básico y en la dedicación de sus integrantes será motivo de exclusión.

Así formulado el requerimiento, parece deducirse que no es posible, bajo motivo de exclusión, modificar la ratio del equipo básico, aunque sí introducir algún cambio en el equipo completo de profesionales. Ello llevó a la recurrente a presentar, en respuesta al requerimiento, un escrito limitando el equipo completo de profesionales a las personas mencionadas en su oferta como equipo básico.

Y fue en un segundo requerimiento formulado a ■ donde se especifica que la respuesta al mismo no puede justificarse en un cambio de la oferta y que, por tanto, la alteración del equipo básico o complementario entraña una modificación de la proposición. A la vista de este requerimiento y como quiera que la recurrente mantuvo en este caso su respuesta al primer requerimiento, el órgano de contratación acordó su exclusión al estimar que *“La entidad persiste en la modificación del cuadro del equipo complementario, por tanto, en virtud de lo establecido en el referido artículo 149.4 de la LCSP, se entiende que la explicación aportada por la entidad no justifica satisfactoriamente la oferta anormalmente baja de (R=1/11,02)”*.

Pues bien, teniendo en cuenta (i) que el primer requerimiento fue cuando menos confuso al permitir cambios en el equipo completo de profesionales, propiciando que la recurrente redujera el equipo completo que ofertó y lo limitara a los componentes del equipo básico, con los que no alcanzaba el parámetro de anormalidad y (ii) que es el segundo requerimiento el que clarifica acertadamente que tampoco cabe modificación en el equipo complementario, no parece razonable acordar la exclusión de la recurrente por el solo hecho de mantener la solución adoptada en respuesta al primer requerimiento.

En realidad, ■ no ha pretendido justificar la viabilidad de su oferta anormal, sino aclarar que su proposición no estaba incurso en presunción de anormalidad. En este extremo, no hemos de olvidar que el PCAP no fue suficientemente explícito en cuanto a la aplicación del parámetro de anormalidad, ni las actuaciones de la mesa durante la licitación han sido suficientemente claras en cuanto a qué debe entenderse por modificación de la oferta como límite incuestionable a la justificación de su viabilidad.



Las circunstancias expuestas determinan que la exclusión se vislumbre como decisión contraria al principio de proporcionalidad consagrado en el artículo 132 de la LCSP. En consecuencia, procede estimar parcialmente el recurso y acordar la anulación del acto impugnado a los solos efectos de que, una vez aclarado que la recurrente está incurso en presunción de anormalidad y que no podrá modificar su oferta inicial ni en el equipo básico ni en el complementario, pueda justificar la viabilidad de su proposición conforme a lo estipulado en el artículo 149.4 de la LCSP.

No cabe acceder a la pretensión de la recurrente de que se considere válida la justificación basada en la modificación del equipo completo de profesionales, pues ello supondría aceptar la alteración de su oferta con ocasión del trámite del artículo 149.4 de la LCSP. Y, por la misma razón, no puede estimarse su readmisión en la licitación, siendo al órgano de contratación al que corresponderá pronunciarse, en su caso, sobre tal extremo, tras el trámite de justificación que practique en cumplimiento de la presente resolución.

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

ACUERDA

PRIMERO. Estimar parcialmente el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad [REDACTED] contra la exclusión de su oferta en el procedimiento de adjudicación “Prestación del servicio de atención temprana, bajo la fórmula del concierto social, en la provincia de Jaén”, **respecto de los lotes 6.B.1.a), 6.B.1.b), 6.B.1.c), 6.B.1.d) y 6.B.1.e)**, convocada por la entonces denominada Consejería de Salud y Consumo, actualmente Consejería de Sanidad, Presidencia y Emergencias (CONTR 2024 0000528795) y, en consecuencia, anular el acto impugnado a los efectos señalados en el fundamento de derecho sexto *in fine* de esta resolución.

SEGUNDO. De conformidad con lo establecido en el artículo 57.4 de la LCSP, el órgano de contratación deberá dar conocimiento a este Tribunal de las actuaciones adoptadas para dar cumplimiento a la presente resolución.

NOTIFÍQUESE la presente resolución a las partes interesadas en el procedimiento.

Esta resolución es definitiva en vía administrativa y contra la misma solo cabrá la interposición de recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente a la recepción de su 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.

