

**Recurso 697/2025**  
**Resolución 776/2025**  
**Sección Segunda**

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

Sevilla, 26 de diciembre de 2025.

**VISTO** el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad ■ contra la Resolución de la Secretaria General Técnica de la entonces Consejería de Salud y Consumo (hoy Consejería de Sanidad, Presidencia y Emergencias) de 19 de noviembre de 2025 por la que se excluye su oferta del procedimiento de adjudicación del contrato administrativo especial denominado «101/24 concierto social servicio de atención temprana en Almería» (Expediente CONTR 2024 0000519453), promovido por la Consejería de Salud y Consumo (actual Consejería de Sanidad, Presidencia y Emergencias) este Tribunal, en sesión celebrada el día de la fecha, ha dictado la siguiente

### **RESOLUCIÓN**

#### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.** El 9 de octubre de 2024 se publicó en el perfil de contratante en la Plataforma de Contratación de la Junta de Andalucía y en el Diario Oficial de la Unión Europea, respectivamente, el anuncio de licitación, por procedimiento abierto y tramitación ordinaria, del contrato indicado en el encabezamiento de esta resolución. El valor estimado del contrato asciende a la cantidad de 26.918.438,40 €.

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). Igualmente, se rige por 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 y por el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (en adelante RGLCAP), aprobado por el Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, en cuanto no se opongan a lo establecido en la citada LCSP. Asimismo, se regirá por las disposiciones del Decreto 57/2020, de 22 de abril, por el que se regula el concierto social para la prestación de la Atención Infantil temprana.

**SEGUNDO.** En la sesión de la mesa de contratación de fecha 29 de octubre de 2025 se propone al órgano de contratación la exclusión del procedimiento de la oferta de la entidad ■ por el motivo que se refleja en aquella respecto de los siguientes lotes: 1.B.1.a; 1.B.1.b; 1.B.1.c; 1. B.1.d; 1.B.1.e; 1.B.1.f; 1.B.1.g; 1.B.1.h y 1.B.2, en relación con la justificación de la viabilidad de su oferta.

Mediante Resolución de la Secretaria General técnica de la Consejería citada en el encabezamiento, de fecha 19 de noviembre de 2025, se acordó la exclusión de la oferta de la referida entidad, respecto de los lotes enumerados en el párrafo anterior, dado que en su justificación la entidad manifestó abiertamente sobre su

oferta la vinculación mercantil de perfiles profesionales para los que no está permitida la subcontratación, en particular refiere a dos psicólogas y una logopeda, integrantes del equipo básico y las únicas profesionales con esta titulación dentro del equipo. Dicha Resolución figura publicada en el perfil de contratante el mismo día.

**TERCERO.** El 4 de diciembre de 2025 tuvo entrada en el registro electrónico de este Tribunal recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad ■ (en adelante, la recurrente) contra el acuerdo de exclusión de su oferta indicado en el ordinal anterior.

Mediante oficio de la Secretaría del Tribunal de 4 de diciembre de 2025, se solicitó la documentación necesaria para su tramitación y resolución que tuvo entrada en esta sede con posterioridad.

Mediante Resolución MC 172/2025, de 12 de diciembre, este Tribunal, a instancia de la recurrente, acordó la suspensión del procedimiento de adjudicación del contrato.

La Secretaría del Tribunal concedió un plazo de 5 días hábiles a las entidades licitadoras para que formularan las alegaciones que considerasen oportunas, no constando que se haya recibido ninguna en el plazo conferido.

## **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 ahora recurrente para la interposición del recurso dada su condición de licitadora, cuya oferta ha sido excluida del procedimiento de licitación, de acuerdo con el artículo 48 de la LCSP.

### **TERCERO. Acto recurrible.**

En el presente supuesto el recurso se interpone contra la exclusión de la oferta de la entidad ahora recurrente en un contrato administrativo especial cuyo valor estimado es superior a cien mil euros, convocado por un ente del sector público con la condición de Administración Pública, por lo que el acto recurrido es susceptible de recurso especial en materia de contratación al amparo de lo dispuesto en el artículo 44 apartados 1 y 2.b) de la LCSP.

### **CUARTO. Plazo de interposición.**

En el supuesto examinado, conforme a la documentación contenida en el procedimiento de recurso, si bien no consta la notificación individual a la recurrente, la Resolución en la que se acuerda la exclusión de la oferta figura publicada en el perfil de contratante el 19 de noviembre de 2025 por lo que, computando desde dicha fecha, el recurso presentado el 4 de diciembre de 2025 en el registro del órgano se ha interpuesto dentro del plazo legal establecido en el artículo 50.1.b) de la LCSP.

### **QUINTO. Fondo del recurso. Alegaciones de las partes.**

#### **1. Alegaciones de la recurrente.**



Analizados los requisitos de admisión del recurso, procede examinar los motivos en que el mismo se sustenta. Al respecto, la recurrente interpone el presente recurso contra el acuerdo de exclusión de su oferta, y solicita a este Tribunal que se declare su nulidad y ordene la retroacción de actuaciones al momento inmediatamente anterior a la adopción de dicha decisión, procediéndose a la valoración y clasificación en igualdad de condiciones con el resto de los licitadores.

Se opone al motivo de su exclusión alegando que del análisis conjunto del pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP) y de la normativa aplicable se desprende que las limitaciones impuestas a la subcontratación no se configuran como un requisito de aptitud de las personas licitadoras, ni como un elemento cuya eventual infracción deba determinar de manera automática la exclusión de su oferta, sino como una condición especial de ejecución del contrato. Se remite a lo establecido en el anexo I, apartado 10 del PCAP, así como a la regulación de la subcontratación en la cláusula 16 dentro del bloque relativo a la ejecución del contrato.

Esgrime que la motivación de la exclusión de su oferta se construye sobre la premisa de que la mención efectuada en la justificación de la oferta anormalmente baja a la vinculación mercantil de dos psicólogas y una logopeda integrantes del equipo básico equivaldría a anunciar que la ejecución del futuro contrato se realizará mediante una subcontratación vedada por el PCAP, y defiende que ni del contenido de su oferta en el sobre electrónico nº 3, ni de la propia justificación del expediente, se desprende la existencia de un compromiso de ejecutar el concierto social subcontratando las prestaciones de psicología o logopedia.

Incide en que la referencia a la vinculación mercantil de las citadas profesionales describe una situación preexistente ajena al contrato que se licita, relativa a la forma en que hasta ahora venían prestando sus servicios en el centro, pero no altera el contenido esencial de la oferta, ni introduce un modelo de ejecución contrario al PCAP, e insiste en que en este momento asume el compromiso de que, en caso de resultar adjudicataria, las dos psicólogas y la logopeda pasarán a estar vinculadas mediante una relación laboral por cuenta ajena, integrándose en la plantilla y ejecutándose de manera íntegra las prestaciones de psicología y logopedia con personal propio, sin recurso alguno a la subcontratación.

Denuncia vulneración del principio de igualdad de trato en relación con otros licitadores según se desprende del contenido del acta de la mesa en la sesión de 29 de octubre de 2025, en concreto, respecto de la asociación de personas con discapacidad “La Esperanza” de Pulpí a la que se le concedió un plazo de subsanación para que adaptase su documentación a lo exigido por el pliego y aportase el DEUC y los anexos correspondientes a la subcontratación de una fisioterapeuta que no había sido declarada previamente.

Cuestiona que la decisión de la mesa se base en la afirmación de que cualquier cambio en el equipo presentado en la oferta contenida en el sobre electrónico nº 3 es una modificación de la oferta que atenta contra el principio de igualdad de trato entre los licitadores. Defiende que, por el contrario, el compromiso asumido de transformar una relación mercantil preexistente en una relación laboral por cuenta ajena no implica alteración alguna de los elementos esenciales de la oferta, en la medida que en ningún momento se modifica la identidad de las profesionales que integran el equipo básico, ni se altera su titulación, su experiencia ni su porcentaje de dedicación al contrato, que son precisamente los parámetros que el PCAP exige declarar y que resultan objeto de valoración a efectos de adjudicación.

Finalmente, esgrime que la motivación en que se sustenta la decisión de exclusión se revela insuficiente si se confronta con las exigencias derivadas de la LCSP, ya que la mesa -en una decisión ratificada posteriormente por el órgano de contratación- se limita a recordar que, según el PCAP, únicamente es susceptible de subcontratación el personal de fisioterapia y a afirmar que la mención a la “vinculación mercantil” de dos psicólogas y una logopeda del equipo básico implicaría una vulneración de dicha limitación, pero sin realizar esfuerzo alguno por



ponderar el contexto del caso concreto, el compromiso expreso que asume esta parte de transformar esa situación en una relación laboral plenamente ajustada al PCAP, ni el impacto real que tiene dicha exclusión sobre la competencia efectiva.

## 2. Alegaciones del órgano de contratación.

El informe del órgano al recurso formula las alegaciones que, de manera sucinta, pasamos a exponer a continuación, indicando, en primer lugar, los antecedentes de interés para tener en cuenta, así como la mención de la Resolución 684/2025, de 19 de noviembre de este Tribunal que se ha pronunciado sobre cuestión similar a la que se plantea.

Alega que ni de la documentación presentada en el sobre nº 1, ni en la oferta presentada en el sobre nº 3 por la recurrente, se desprendería intención alguna de subcontratar.

Al respecto, indica que la columna “fija en plantilla” del cuadro del equipo básico se cumplimentaba con sí/no al objeto de alegar la denominada “continuidad de la persona menor atendida y la vinculación afectiva o terapéutica” que valoraba, de manera justificada, con 10 puntos la oferta que contase con, al menos, el 60% de los profesionales del equipo básico fijos en plantilla. Y se asimilarán a los trabajadores fijos todos aquellos otros terapeutas cuya vinculación con la entidad pudiera ser otra, como socios o directivos de la entidad, siempre y cuando en todos estos casos, se justifique documentalmente la garantía de la continuidad de la relación, durante, al menos, el plazo de ejecución del contrato y que la realización de la prestación se hace en calidad de terapeuta del equipo básico; y no considerándose asimilado al trabajador fijo de ningún otro tipo de contratación que no tenga ese carácter, ni en el caso de trabajadores con contrato fijo-discontinuo, u otros similares.

Por otra parte, señala que la manifestación que ahora se efectúa en el recurso, relativa a que en ningún caso se pretendió anunciar que la ejecución del futuro concierto social fuera a efectuarse mediante una subcontratación prohibida, contradice de manera ostensible la oferta presentada por la recurrente, en la medida que del contenido del documento presentado justificando la viabilidad de su oferta no se infiere intención sobre lo que ahora se promulga, mezclándose términos sobre relaciones laborales que son excluyentes entre sí.

Niega la vulneración del principio de igualdad de trato respecto de la licitadora que señala la recurrente explicitando que las circunstancias que determinaron a la mesa a efectuar un requerimiento de subsanación en aquel caso no pueden extrapolarse a este. Al respecto, indica que la referida licitadora declaró inicialmente la intención de no realizar subcontratación alguna sobre el personal de fisioterapia y en la justificación de la viabilidad de su oferta, se reveló una subcontratación del servicio que en nada compromete ni desvirtúa la oferta presentada porque se trata de una terapeuta que no forma parte del equipo básico.

Se opone a la subrepticia pretensión de la recurrente de que se le hubiere concedido una subsanación o aclaración respecto del extremo controvertido, indicando que las cuestiones a aclarar no eran meros defectos, o errores puramente formales en la documentación de la oferta atentándose contra el principio de intangibilidad de esta.

Finalmente, niega la falta de motivación que se achaca destacando que la contratación laboral es un requisito exigido, no una mera posibilidad que pueda ofrecerse como si se tratase de una mejora de la oferta. Y sobre la posible opción por alternativas menos restrictivas que la exclusión, señala que en los lotes 1.B.1 a-h hay concurrencia de ofertas, y aun cuando en el lote 1.B.2 la oferta de la recurrente sea la única, la mesa ponderó los efectos y las circunstancias concurrentes y concluyó que, dado que la oferta presentada se realizó de manera



conjunta para todos los lotes (1.B.1 a-h y 1.B.2) cualquier requerimiento que pudiera realizarse recaería sobre ambas ofertas.

#### **SEXTO. Consideraciones del Tribunal. Fondo del asunto.**

Expuestas las alegaciones de las partes, procede analizar la controversia que el recurso plantea y que se centra en dilucidar si fue correcta, o no, la decisión de excluir la oferta de la recurrente de los lotes indicados al comienzo de la presente resolución.

En concreto, la resolución objeto de impugnación señala como motivo de exclusión el siguiente:

*“Las ofertas presentadas se identificaron como anormalmente bajas. En su justificación la entidad manifestó abiertamente sobre su oferta la vinculación mercantil de perfiles profesionales para los que no está permitida la subcontratación, en particular refiere a dos psicólogas y una logopeda, integrantes del equipo básico y las únicas profesionales con esta titulación dentro del equipo. Ante esta cuestión la mesa consideró que los pliegos son claros sobre el personal cuya subcontratación está permitida, únicamente el personal de fisioterapia. Cualquier cambio en el equipo presentado en la oferta contenida en el sobre electrónico nº 3 es una modificación de la oferta que atenta contra el principio de igualdad entre los licitadores y, considerando el carácter invariable de la oferta presentada, esta mesa acordó su exclusión del procedimiento”.*

Pues bien, a fin de resolver la cuestión que nos ocupa, conviene tener presente los siguientes antecedentes y actuaciones que resultan del expediente administrativo remitido (en adelante, EA).

**1º** La cláusula 16 “Subcontratación” del PCAP regulador de la presente licitación, por lo que aquí nos interesa, prevé lo siguiente:

*“(…) En el Anexo I-apartado 10 se indicarán las condiciones relativas a la subcontratación, pudiendo la persona contratista concertar la realización de una parte de la prestación con una tercera persona física, que forme parte del equipo básico y siempre que su desarrollo sea en el CAIT. Esta tercera persona estará ligada a la persona contratista, de tal modo que aquella no tendrá acción directa contra esta Administración, siendo responsabilidad de ejecutar todo el contrato la persona contratista. A los efectos de lo previsto en dicho apartado, no se entenderá como subcontratación de la prestación la subcontratación de los servidores o los servicios asociados a los mismos para el tratamiento de los datos, si dicha posibilidad queda recogida en el PCAP (...)”*

El referido l anexo I- apartado 10 tiene el siguiente contenido:

#### **1. “10. SUBCONTRATACIÓN (Cláusula 16)**

***Determinadas partes o trabajos deberán ser ejecutadas directamente por la persona contratista o, en el caso de una oferta presentada por una unión de empresarios, por un participante en la misma: Sí.***

*En caso afirmativo, indicar dichas partes o trabajos: La totalidad de la prestación deberá ser ejecutada directamente por la persona contratista o, en su caso, por un participante de la unión de empresarios, a excepción únicamente de las tareas propias del profesional de Fisioterapia, que podrán ser objeto de subcontratación.*

***Obligación de cumplimentar la sección D: Información relativa a las personas subcontratistas en cuya capacidad no se basa el operador económico de la parte II del DEUC: No***

***La persona contratista debe indicar en la oferta la parte del contrato que tenga previsto subcontratar:***

*Si. En cada uno de los lotes en que se presente oferta y tenga previsto subcontratar, deberá indicar para cada una de las personas subcontratistas la siguiente información y presentar declaración (según modelo contenido en el Anexo III-A y III-B):*

*· Nombre completo, DNI, datos de contacto y titulación básica universitaria.*



· Dedicación a la prestación del servicio referida al lote en cuestión.

· Declaración de que la persona subcontratada no se haya incurrido en prohibición para contratar de acuerdo con lo expresado en el artículo 71 de la LCSP.

Se podrá concertar la realización de una parte de la prestación con una tercera persona física, que forme parte del equipo básico, únicamente para las tareas propias del profesional de Fisioterapia. La subcontratación del profesional de Fisioterapia no podrá superar el 34% dentro del equipo básico.

*Esta tercera persona desarrollará la prestación en el propio CAIT y estará ligada a la persona contratista, de tal modo que aquella no tendrá acción directa contra esta Administración, siendo responsabilidad de ejecutar todo el contrato la persona contratista". (el subrayado es nuestro, la negrita no)*

2º Por otra parte, hemos de tener presente lo dispuesto en el apartado 4C. SOLVENCIA TÉCNICA O PROFESIONAL del anexo I "Características del contrato" que establece lo siguiente:

**2. Indicación del personal técnico o de las unidades técnicas participantes en el contrato**, habiendo de contar con, al menos, nueve años de experiencia en el cómputo total de terapeutas, con las titulaciones de Psicología, Logopedia y Fisioterapia, de actividad directa en centros de atención a menores con trastornos del desarrollo o riesgo de padecerlos (exceptuando actividad realizada en el ámbito educativo), por cada localidad a la que se licite, dado que la oferta es única en la localidad.

*Dicha actividad se demostrará a través de certificados de vida laboral, así como declaración de la empresa o entidad donde se haya realizado la actividad en las que se especifique que la misma sea intervención directa en Atención Temprana.*

*Para la acreditación de este criterio de solvencia, la persona o entidad licitadora deberá indicar el tiempo de dedicación para el presente Concierto Social del profesional terapeuta que se presenta, si es a tiempo completo o parcial, con expresión, en este último caso, del porcentaje (en términos porcentuales) que supone el contrato a tiempo parcial que se prevé efectuar sobre un contrato a tiempo completo. En el supuesto que se prevea la contratación de una persona profesional para más de un lote, con independencia del contrato que se estime realizar, se señalará el porcentaje previsto de actividad laboral para cada uno de ellos, debiendo expresarse claramente esta circunstancia. En cualquier caso, la suma de los porcentajes de actividad laboral no podrá superar el 100% de la jornada. La acreditación de la experiencia señalada en el presente criterio se efectuará teniendo en cuenta los porcentajes de actividad laboral previstos para cada profesional presentado, en función de la dedicación a la presente contratación, por lo que dicha experiencia deberá ponderarse en función de la dedicación señalada.*

*La experiencia acumulada de las personas profesionales que conforman el equipo básico propuesto (personal responsable de la prestación, mínimo tres personas, en posesión de las titulaciones de fisioterapia, logopedia y psicología), debe alcanzar, en todo caso y en función de los criterios citados, la cifra de nueve años, y para dicho cómputo, cada terapeuta deberá contar con, al menos, un año de experiencia, excluyéndose del cómputo aquellas fracciones interiores al año de duración. Igualmente, para que pueda ser valorada en este cómputo, la actividad laboral del terapeuta propuesto deberá estar desarrollada en el grupo de cotización correspondiente, en atención a la profesión que ejerza en el CAIT, titulados/as superiores (licenciados/as y graduados/as) grupo 01 y titulados/as grado medio (diplomados/as) grupo 02. No obstante, la validez de su justificación irá acorde al momento temporal en que dicha experiencia sea acreditada, de forma que periodos anteriores a la entrada en vigor del Proceso de Bolonia, se admitirá la experiencia de las personas diplomadas en Fisioterapia y Logopedia en el grupo 02 pero a partir de su vigencia, la experiencia acreditada deberá estar desarrollada en el grupo 01.*

*Esta exigencia deviene del sistema de cotización establecido en la Seguridad Social, según el cual Ingenieros y Licenciados quedan incluidos en el Grupo 01 y Diplomados e Ingenieros Técnicos en el 02. En relación al Título de Grado, al que ahora se equiparan las Diplomaturas en Fisioterapia y Logopedia, no se realiza ninguna inclusión específica en uno u otro Grupo. No obstante, desde la entrada en vigor del Proceso de Bolonia, el Título de Grado se equi-*



para a la Licenciatura, por lo que la misma aplicación procede respecto del Grupo de Cotización a la Seguridad Social.

Para la acreditación de la experiencia señalada en el presente criterio no podrá tenerse en cuenta el personal que no tenga vinculación laboral con la entidad por cuenta ajena, es decir, el personal subcontratado.

Asimismo, en caso de acreditación de la solvencia técnica o profesional basándose en la experiencia de las personas profesionales, la sustitución de este personal durante la ejecución del contrato o durante las prórrogas que pudiera haber, no podrá llevarse a cabo sin la autorización previa correspondiente por el órgano de contratación.”

3º. El anexo VII DOCUMENTACIÓN RELATIVA A LOS CRITERIOS DE ADJUDICACIÓN VALORADOS MEDIANTE LA APLICACIÓN DE FÓRMULAS (SOBRE ELECTRONICO No 3) - apartado 4.3- prevé lo siguiente:

**“4.3. Experiencia del equipo básico presentado, en los términos establecidos en el presente Pliego, por encima de la experiencia exigida en acreditación de la solvencia técnica o profesional.**

Declaración conforme al modelo Anexo VIII-B y acompañarse de documentación justificativa: Certificado de Vida Laboral del profesional y Certificado de Empresa. Para que pueda ser valorada, la actividad laboral del profesional que se presenta deberá estar desarrollada en el grupo de cotización correspondiente, en atención a la profesión que ejerza en el CAIT; titulados/as superiores (licenciados/as y graduados/as) grupo 01 y titulados/as grado medio (diplomados/as) grupo 02. No obstante, la validez de su justificación ira acorde al momento temporal en que dicha experiencia sea acreditada, de forma que periodos anteriores a la entrada en vigor del Proceso de Bolonia, se admitirá la experiencia de las personas diplomadas en Fisioterapia y Logopedia en el grupo 02 pero a partir de su vigencia, la experiencia acreditada deberá estar desarrolla en el grupo 01.

En el caso de aquellas personas que hayan realizado un ejercicio libre de la profesión y en su vida laboral se reflejen periodos de alta en régimen de autónomos, habrán de presentar en la oferta la correspondiente declaración responsable en la que se detallen periodos y porcentajes de dedicación a Atención Temprana”. (la negrita no es nuestra)

4º El Anexo VIII-B por lo que aquí nos interesa, establece lo siguiente:

“MEJORAS OFERTADAS RELACIONADAS DIRECTAMENTE CON LA PRESTACIÓN

**EQUIPO BÁSICO OFERTADO (Titulaciones de Fisioterapia, Logopedia y Psicología) (4)**

<b>PORCENTAJE DE PERSONAS TERAPEUTAS DEL EQUIPO BÁSICO FIJAS EN PLANTILLA (3)</b>			
NOMBRE Y APELLIDOS	TITULACIÓN BÁSICA UNIVERSITARIA (5)	Dedicación al contrato (porcentaje) (6)	FIJA EN PLANTILLA (S/N)

5º Consta en el expediente remitido (documento 13) una nota aclaratoria en relación con la subrogación para todas las provincias y el modelo de anexo III-A incluido en el PCAP de la provincia de Sevilla para participar en la licitación del concierto social para la prestación del servicio de atención temprana.

En el referido modelo se modifica el contenido del apartado tercero, por lo que aquí nos interesa, quedando como sigue a continuación:



**“TERCERO.** - Que, en relación con la ejecución del contrato, cuando así se prevea en el Anexo I-apartado 10.

En relación a la subcontratación del personal de fisioterapia:

LOTE	LOCALIDAD	SUBCONTRATACIÓN PREVISTA DEL PERSONAL DE FISIOTERAPIA (Si/No)

**6º.** Según obra en la documentación remitida en el DEUC cumplimentado por la recurrente (documento 016 EA) en concreto, en la parte D: información relativa a los subcontratistas a cuya capacidad no recurra el operador económico, se hizo constar que no tenía intención de subcontratar alguna parte del contrato a terceros.

**7º** Consta, asimismo, el anexo III-A presentado por la recurrente – firmado el 11 de junio de 2025- en el que(i) indicaba que pertenecía al grupo de empresas GRUPO HLA (ii) que concurrían a la licitación otras empresas del grupo que se encontraban en alguno de los supuestos del artículo 42.1 del Código de Comercio y (iii) respecto del punto tercero de la declaración dejaba en blanco la casilla a cumplimentar respecto de la subcontratación prevista del personal de fisioterapia.

**8º** Según obra en el documento 018 EA, en el anexo VIII-B “Modelo de proposición de aspectos ofertados” cumplimentado por la recurrente, por lo que aquí nos interesa, se oferta lo siguiente:

*“MEJORAS OFERTADAS RELACIONADAS DIRECTAMENTE CON LA PRESTACIÓN*

**EQUIPO BÁSICO OFERTADO (Titulaciones de Fisioterapia, Logopedia y Psicología) (4)**

<b>PORCENTAJE DE PERSONAS TERAPEUTAS DEL EQUIPO BÁSICO FIJAS EN PLANTILLA (3)</b>			
NOMBRE Y APELLIDOS	TITULACIÓN BÁSICA UNIVERSITARIA (5)	Dedicación al contrato (porcentaje) (6)	FIJA EN PLANTILLA (S/N)
■	LICENCIATURA EN PSICOLOGÍA (UNIVERSIDAD DE ALMERÍA)	100%	SÍ
■	LICENCIATURA EN PSICOLOGÍA (UNIVERSIDAD DE ALMERÍA)	100%	SI
■	DIPLOMADA EN LOGOPEDIA (UNIVERSIDAD DE MÁLAGA)	100%	SÍ
■	DIPLOMADA EN FISIOTERAPIA (UNIVERSIDAD CATÓLICA SAN ANTONIO)	100%	SÍ



9º Consta en la justificación ofrecida por la recurrente, en contestación al requerimiento efectuado por la mesa de contratación -al detectar que la oferta de aquella en los lotes en los que ha resultado excluida estaba incurso en anomalía-, lo siguiente, por lo que concierne a la cuestión que nos ocupa:

*“En la oferta presentada se han incluido ocho profesionales que, de forma efectiva, son todos los que la empresa tiene disponibles para hacer frente al compromiso de la presente licitación, en caso de resultar adjudicataria.*

*En términos de gastos de personal laboral no sería necesario aumentar los costes ya asumidos en la actividad diaria del hospital, dado el exceso de capacidad que existe actualmente de cuatro efectivos contratados para garantizar el funcionamiento de este servicio en los términos ofertados.*

*Las profesionales ■, psicóloga; ■, psicóloga; ■, logopeda; y ■, fisioterapeuta, tienen vinculación mercantil con la empresa y son asimiladas a personal fijo en plantilla, garantizándose la continuidad de la relación durante el plazo de ejecución del contrato si el hospital resulta adjudicatario”.* (el subrayado es nuestro)

10º En el acta de la sesión de la mesa de contratación de fecha 29 de octubre de 2025 (documento 006 EA) figura el motivo de exclusión de la oferta en los siguientes términos: *“En su justificación la entidad ha manifestado abiertamente sobre su oferta la vinculación mercantil de perfiles profesionales para los que no está permitida la subcontratación, en particular refiere a dos psicólogas y una logopeda, integrantes del equipo básico y las únicas profesionales con esta titulación dentro del equipo.*

*Ante esta cuestión la mesa considera que los pliegos son claros sobre el personal cuya subcontratación está permitida, únicamente el personal de fisioterapia. Cualquier cambio en el equipo presentado en la oferta contenida en el sobre electrónico nº 3 es una modificación de la oferta que atenta contra el principio de igualdad entre los licitadores y, considerando el carácter invariable de la oferta presentada, esta mesa entiende que procede su exclusión del procedimiento”.*

11º Mediante Resolución de la Secretaría general técnica de 19 de noviembre de 2025, publicada en el perfil de contratante el mismo día, se acuerda la exclusión de la oferta por el motivo allí indicado y que hemos reproducido con anterioridad.

Pues bien, efectivamente, como señala el informe del órgano al recurso, cuestión similar a la que ahora se nos plantea, ha sido examinada por este Tribunal en la reciente Resolución 684/2025, de 19 de noviembre en la que, a propósito de la revisión de la exclusión de la oferta de la entidad en aquella recurrente, efectuábamos una serie de consideraciones que son extrapolables al supuesto que examinamos, conforme se razonará con posterioridad. En aquel pronunciamiento decíamos lo siguiente:

*“(…) Efectivamente, la recurrente reconoce no solo el error cometido en la confección de la oferta (respecto de la capacidad en el número de sesiones) cuestión ésta que no es propiamente objeto de controversia, aunque sí la pone de manifiesto el informe del órgano para mostrar la “condescendencia” que se ha empleado con el licitador, sino que aquella asume que, cuando fue requerida para aclaración de su oferta, por segunda vez, indicó la posibilidad de que no se considerase al profesional ofertado ■ para la presente licitación ya que en el momento en que está siendo acreditada no forma parte del personal laboral pero sí para el momento de la adjudicación y la ejecución del contrato.*

*De ahí que solicite en el presente recurso la revaloración de su oferta a fin de que se compute a la logopeda como personal laboral a efectos de equipo mínimo por tratarse de una condición de ejecución comprometida en la oferta; o, subsidiariamente, no se compute a efectos de ratio 1/R, pero sí para los requisitos mínimos.*

*Tal pretensión no puede ser acogida ya que entraña, efectivamente, una modificación de la oferta que no es admisible de acuerdo con el principio de invariabilidad de la oferta.*



*En ese sentido, los pliegos eran claros, como señala el informe del órgano al recurso, al establecer que no se permitía la subcontratación a excepción del personal de fisioterapia. Por otra parte, como indica el informe del órgano al recurso, y este Tribunal ha podido verificar, tanto en el DEUC como en la declaración responsable, la recurrente no manifestó intención de subcontratar. Asimismo, como advierte el informe, la columna “fija en plantilla” del cuadro del equipo básico se cumplimentaba con “sí/no” al objeto de poder constatar la mejora denominada “Continuidad de la persona menor atendida y la vinculación afectiva o terapéutica” que valoraba, justificadamente, con 10 puntos la oferta con, al menos, el 60% de los profesionales del equipo básico fijos en plantilla. Y se asimilarán a los trabajadores fijos todos aquellos otros terapeutas cuya vinculación profesional con la entidad pudiera ser otra, como socios o directivos de la entidad, siempre y cuando, en todos estos casos, se justifique documentalmente, adjuntándose a la oferta, la garantía de la continuidad de la relación, durante, al menos, el plazo de ejecución del contrato, y que la realización de la prestación se hace en calidad de terapeuta del equipo básico; y no considerándose asimilado al trabajador fijo ningún de otro tipo de contratación que no tenga ese carácter, ni en el caso de trabajadores con contrato fijo-discontinuo, u otros similares.*

*Por ello, como concluye el órgano, si nos atenemos a lo establecido en los pliegos, conforme a la oferta presentada por la recurrente (con el contenido que hemos expuesto) y reflejada en el anexo III-B del sobre nº 3 con la profesional FBV le liga una relación mercantil, por lo que debió cumplimentar “no” en la columna “fija en plantilla”. Lo que ahora no resulta admisible es que pretenda una revaloración de su oferta en los términos que demanda en su recurso. (...).”*

Efectivamente, en el supuesto que nos ocupa, como hemos expuesto en los antecedentes y señala el informe del órgano al recurso, podemos extraer las siguientes premisas:

- La entidad declaró en el DEUC que no tenía intención de subcontratar.
- En el anexo III-A no cumplimentó el apartado sobre la intención de subcontratar el personal de fisioterapia, pero la mesa, a tenor de la declaración realizada en el DEUC, entendió suficientemente clara la intención de no subcontratar.
- En el anexo VIII-B -modelo proposición aspectos ofertados, la entidad ofertó un equipo básico con todos sus integrantes, ocho en total, al 100% de dedicación y fijos en plantilla.

Así pues, en su oferta la recurrente declaró que las cuatro personas integrantes del equipo básico, a las que hace referencia ulteriormente en la justificación de la viabilidad de su oferta (dos psicólogas, una logopeda y una fisioterapeuta) se encontraban fijas en plantilla y es posteriormente en la justificación de la viabilidad cuando, contradiciendo la oferta presentada, refiere que tienen vinculación mercantil comprometiéndose a la continuidad en la relación durante la ejecución del contrato, en caso de resultar adjudicatario.

Asiste la razón al órgano de contratación cuando indica que “*En la oferta presentada, las mejoras y criterios alegados (continuidad, experiencia, formación, disponer de certificados de calidad, etc) han de concurrir en el plazo de finalización de presentación de ofertas, valorándose, para el caso de la continuidad, si al menos el 60% de los profesionales del equipo básico fijos en plantilla y para el caso de la mejora denominada “Experiencia del equipo básico presentado”, la experiencia alegada y acreditada hasta la fecha, sin que su valoración esté condicionada ningún tipo de relación laboral o mercantil(...).*”

La justificación de la viabilidad de la oferta entra en contradicción con la oferta presentada y supone una modificación de esta que está vedada. Como manifestábamos en la Resolución anteriormente mencionada:



*“(...) Es decir, no se puede acceder a una subsanación que pretenda o pueda variar los términos de la oferta presentada, pero sí resulta posible la subsanación de defectos o errores puramente formales en la documentación de las ofertas, siempre que no supongan variación de estas. Así se afirmó igualmente en la sentencia de 29 de marzo de 2012 del Tribunal de Justicia de la Unión Europea que, entre otras cuestiones, admitía que "excepcionalmente, 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, a condición de que esa modificación no equivalga a proponer, en realidad, una nueva oferta".*

*El órgano de contratación, como ha sucedido en el caso que nos ocupa, sí tenía la posibilidad de solicitar aclaración de la oferta cuando ello no implique su modificación, pero extender la posibilidad de aclaración más allá, implicaría en palabras del propio Tribunal de Justicia de la Unión Europea un exceso. En la medida en que el poder adjudicador considere que tal omisión no constituye una irregularidad meramente formal, no puede permitir que ese licitador subsane ulteriormente la aludida omisión, cualquiera que sea la forma, tras la expiración del plazo concedido para la presentación de las ofertas. El límite de la posibilidad de subsanación no se halla tanto, en el tipo de documento que contiene el error, como especialmente en la naturaleza de la equivocación y en los efectos que de su corrección pudiesen derivarse para el resto de las licitadoras. Concretamente, resulta de especial importancia que por vía de la subsanación o aclaración de ofertas no se pretenda alterar el principio de invariabilidad de las ofertas en perjuicio de las demás licitadoras concurrentes o la corrección de errores que excedan por su naturaleza de los meramente formales. Adicionalmente, conviene destacar que la apreciación de estas circunstancias debe efectuarse a la vista de los documentos que integran la oferta, tanto la mera proposición como los documentos acreditativos que se acompañan, de forma que el carácter meramente formal del error debe poder apreciarse de forma ostensible por parte del órgano de contratación a la vista de la totalidad de la oferta.*

*Aplicando la doctrina anterior, concluimos que ha de darse la razón al órgano de contratación, pues admitir la pretensión ejercitada por la recurrente de revaloración de su oferta resulta inadmisibles por el principio de invariabilidad de la oferta. (...).”*

Analizando el supuesto que examinamos, hemos podido corroborar que la recurrente ha efectuado una declaración diferente en relación con la vinculación laboral respecto de cuatro profesionales de las que integran el equipo básico, si bien la controversia sólo se centra en quienes ostentan una titulación cuyos servicios no pueden subcontratarse.

Asimismo, quedan acreditados los siguientes extremos:

1. el equipo básico lo conforman profesionales de las titulaciones de Logopedia, Fisioterapia y Psicología;
2. la recurrente consignó como equipo completo el mismo equipo básico;
3. el PCAP sólo permite la subcontratación del personal de Fisioterapia;
4. tanto la experiencia como la formación que pudiera alegarse por profesionales que ahora no están en plantilla computaría igual e independientemente de la relación actual existente siempre y cuando, en su caso, se acreditase y justificase debidamente;
5. en la mejora de “continuidad” sólo computa en el personal fijo en plantilla a la fecha de presentación de ofertas.

Por lo tanto, concluimos que no asiste la razón a la recurrente cuando alega que el compromiso asumido de transformar una relación mercantil preexistente en una relación laboral por cuenta ajena no implica alteración de los elementos esenciales de la oferta. Insistimos en que si la intención de la recurrente, como indica el informe del órgano al recurso, es que en el momento de la ejecución del contrato exista una relación laboral, respecto



del personal que indica, debió referir “no” en la columna “fija en plantilla” que no fue lo que hizo en la oferta inicialmente presentada.

Finalmente, la recurrente invoca la desigualdad de trato respecto de otra licitadora a la que sí se le confirió un trámite de subsanación, que ella reclama para sí. Tal motivo de impugnación no puede acogerse a la vista de lo manifestado por el órgano de contratación en el informe al recurso, que explicita, con reflejo del extracto del acta de la sesión de la mesa correspondiente, que en el caso de la licitadora asociación ■■■, la entidad declaró inicialmente la intención de no realizar subcontratación alguna sobre el personal de fisioterapia y en la justificación de la viabilidad de su oferta, también identificada como anormalmente baja, se reveló una subcontratación del servicio que en nada compromete ni desvirtúa la oferta presentada porque se trata de una terapeuta que no forma parte del equipo básico y se trata de personal de fisioterapia.

Por tanto, no es posible apreciar el trato desigual que denuncia la recurrente, debiendo desestimarse el motivo de impugnación, y, por ende, el recurso interpuesto.

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

### ACUERDA

**PRIMERO.** Desestimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad ■■■ contra la Resolución de la Secretaria General técnica de la entonces Consejería de Salud y Consumo (hoy Consejería de Sanidad, Presidencia y Emergencias) de la exclusión de su oferta del procedimiento de adjudicación del contrato administrativo especial denominado «101/24 concierto social servicio de atención temprana en Almería» (Expediente CONTR 2024 0000519453) promovido por la Consejería de Salud y Consumo (actual Consejería de Sanidad, Presidencia y Emergencias).

**SEGUNDO.** Levantar la suspensión del procedimiento de adjudicación acordada mediante Resolución MC172/2025, de 12 de diciembre.

**TERCERO.** Declarar que no se aprecia temeridad o mala fe en la interposición de la reclamación, por lo que no procede la imposición de multa en los términos previstos en el artículo 58.2 de la LCSP.

**NOTIFÍQUESE** la presente resolución a las personas 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.

