

Recurso 261/2026
Resolución 281/2026
Sección Primera

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

Sevilla, 11 de mayo de 2026

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la ■■■, contra el acuerdo de exclusión adoptado en sesión de 20 de marzo de 2026 por la mesa de contratación en el procedimiento de contratación bajo el régimen de concierto social para la prestación del Servicio de Atención Temprana en la provincia de Jaén, respecto de los lotes 6.B.1.c y 6.B.1.d, expediente CONTR/2024/528795 (106/24), convocado por la Consejería de Sanidad, Presidencia y Emergencias de la Junta de Andalucía, este Tribunal, en sesión celebrada en la fecha indicada, ha dictado la siguiente

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. El 3 de junio de 2025 se publicó anuncio de licitación en el Diario Oficial de la Unión Europea y el 5 de junio de 2026 en el perfil de contratante en la Plataforma de Contratación de la Junta de Andalucía del contrato indicado en el encabezamiento, poniéndose 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.

La entidad ahora recurrente presentó oferta a los lotes 6.B.1.c y 6.B.1.d, siendo admitida, valorada y obteniendo una puntuación total de 83,85 puntos, lo que motivó que la mesa de contratación la situara inicialmente en posición competitiva y formulara propuesta de adjudicación a su favor. En fase de documentación previa a la adjudicación, la mesa de contratación practicó requerimiento de subsanación relativo a la adscripción de medios personales y materiales (Anexo XVI), solicitando aclaraciones sobre la correspondencia entre los profesionales identificados en el Anexo VIII-B y los finalmente adscritos. Atendido el requerimiento, la entidad aportó la documentación interesada, acreditando la titularidad habilitante del personal, la integridad del equipo ofrecido, y la identidad funcional y de dedicación del mismo respecto del inicialmente ofertado.

No obstante lo anterior, en sesión celebrada el 20 de marzo de 2026, la mesa acordó la exclusión de la entidad recurrente respecto de ambos lotes, fundando su decisión en que las aclaraciones aportadas determinaban una revisión sobrevenida de la valoración técnica, que pasaba de 83,85 a 82,12 puntos, afirmando que ello suponía una alteración de la oferta contraria a su carácter invariable. El acuerdo fue notificado el 30 de marzo de 2026.

SEGUNDO. El 21 de abril de 2026 de 2026 tuvo entrada en el registro de este Tribunal escrito de recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad recurrente, contra la citada exclusión.

Remitido el expediente de contratación, el informe al recurso y la demás documentación necesaria para la tramitación del recurso, se concedió por la Secretaría del Tribunal trámite de alegaciones por plazo de cinco días, habiéndose presentado en plazo por la asociación ■.

Se ha otorgado medida cautelar de suspensión del procedimiento acordada mediante la resolución 80/2026, de 30 de abril de 2026.

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 se le excluye del procedimiento de adjudicación respecto de los lotes indicados en el encabezamiento.

TERCERO. Acto recurrible

Visto lo anterior, procede determinar si el recurso se refiere a alguno de los supuestos contemplados legalmente y si se interpone contra alguno de los actos susceptibles de recurso en esta vía, de conformidad con lo establecido respectivamente en los apartados 1 y 2 del artículo 44 de la LCSP.

El recurso se interpone contra la exclusión de una licitadora, con relación a un contrato administrativo de servicios con un valor estimado superior a cien mil euros, y convocado por un ente del sector público con la condición de Administración Pública, por lo que, contra el citado acto cabe recurso especial en materia de contratación, de acuerdo con lo establecido en el artículo 44.1. a) y c) y 44. 2, letra b) de la LCSP.

CUARTO. Plazo de interposición.

En cuanto al plazo de interposición del recurso, en el supuesto examinado, conforme a la documentación enviada por el órgano de contratación, se ha interpuesto dentro del plazo legal establecido en el artículo 50.1 c) de la LCSP.



QUINTO. Fondo del recurso. Alegaciones de las partes.

1. Alegaciones de la asociación recurrente.

La entidad recurrente expone en relación con la incidencia que da lugar al conflicto, una baja sobrevenida del profesional inicialmente vinculado como fisioterapeuta, por circunstancias ajenas a la entidad, y una sustitución inmediata por un nuevo profesional con la titulación legalmente exigida, con el objetivo de mantener la continuidad del equipo y la viabilidad de la prestación. Se indica que el 15 de marzo de 2026 se notificó un requerimiento para aportar documentación relativa al nuevo fisioterapeuta, y que dicha documentación fue presentada en plazo, acreditando su titulación y su integración en el equipo. A partir de esa aportación, el escrito afirma que la mesa reconsideró la valoración inicial y que la puntuación total pasó de 83,85 a 82,12 puntos, es decir, una reducción de 1,73 puntos, que se vincula en el texto a una distinta apreciación de méritos puntuables (experiencia o formación específica) del profesional sustituido. Pese a ello, se expone que se mantenían los elementos sustanciales de la proposición: estructura del equipo, cobertura del perfil exigido, dedicación comprometida y aptitud para ejecutar el contrato.

No obstante, lo anterior, la entidad recurrente afirma que, mediante acuerdo notificado el 30 de marzo de 2026 y publicado en el perfil de contratante el 31 de marzo de 2026, la mesa acordó la exclusión total de la entidad respecto de los lotes 6.B.1.c y 6.B.1.d. El escrito subraya que la exclusión se acordó pese a que el propio acuerdo reconoce —según se transcribe— que la documentación finalmente aportada “*suma el equipo completo ofertado con igual dedicación*”, y destaca especialmente que la exclusión se extendiera también al lote 6.B.1.d, afirmando que no se singulariza una causa autónoma para ese lote. Asimismo, se menciona que el inicio de la ejecución contractual estaba previsto para el 1 de julio de 2026, por lo que, en la fecha de la exclusión, aún existía margen temporal para culminar la organización definitiva de medios personales antes del comienzo del servicio.

En cuanto a la acreditación de la causa de sustitución, el escrito menciona la aportación del documento 3, donde se recoge que la trabajadora MLG, contratada como fisioterapeuta desde el 13 de diciembre de 2022, solicitó excedencia voluntaria el 25 de agosto de 2025, aceptada por la entidad con efectos de 10 de septiembre de 2025. También se menciona el documento 4, referido a manifestaciones de la Asociación Interprofesional de Atención Temprana de Andalucía (ATAI) sobre dificultades para localizar profesionales cualificados y sustitutos en determinados perfiles, especialmente en el sector de atención temprana.

Expone la aplicación de principios como la libre concurrencia, la igualdad de trato, la transparencia y la selección de la oferta “*económicamente más ventajosa*”, vinculándolos al artículo 1 LCSP, y presenta la exclusión como una medida excepcional que, según el texto, debería reservarse para incumplimientos claros y esenciales. Se insiste en que la incidencia descrita no afectaría al núcleo de la oferta (precio, objeto, dedicación o desaparición de perfiles), y que, en su caso, el tratamiento adecuado habría sido una revisión de puntuación o la reordenación clasificatoria, mencionándose el artículo 150 LCSP en relación con los mecanismos de clasificación y adjudicación. Recalca la idea de que, según su planteamiento, la sustitución nominativa de un profesional por otro con titulación habilitante no equivaldría por sí misma a una alteración sustancial si se mantiene la cobertura del perfil y la dedicación.

Otro bloque de alegaciones se centra en la interpretación del pliego respecto a la adscripción “*permanente*” de medios personales, así, distingue entre permanencia entendida como disponibilidad estable y continuidad funcional del servicio y una supuesta “*petrificación*” de personas concretas. En ese contexto, la parte recurrente sostiene que la obligación relevante sería mantener un equipo suficiente y apto, no necesariamente los mismos



nombres inicialmente consignados. Incorpora también una distinción entre requisitos mínimos habilitantes y elementos puntuables, afirma que la titulación habilitante del profesional sustituto mantendría la aptitud de la oferta y que, en su caso, las diferencias podrían incidir únicamente en la valoración comparativa (experiencia, formación adicional u otros méritos). A este argumento se añade que la propia mesa habría recalculado la puntuación (de 83,85 a 82,12), lo que se presenta como indicio de que la cuestión tratada estaría en el ámbito de la puntuación más que en el de la admisibilidad.

Asimismo, se alega falta de motivación suficiente en relación con la reducción de la puntuación y con la conexión entre esa revisión y la decisión de exclusión, señalándose que no se explicaría con precisión qué subcriterios se modifican o la metodología empleada. Se menciona también la interdicción de la arbitrariedad del artículo 9.3 de la Constitución Española, vinculándola a la necesidad de motivación y control de decisiones.

De manera específica, el escrito dedica un apartado a la exclusión del lote 6.B.1.d, argumentando la autonomía de los lotes y citando el artículo 99.3 de la LCSP. Además, se apoya en el propio pliego de cláusulas administrativas particulares (en adelante, PCAP), indicando que en su epígrafe 2 (objeto del contrato) se establece que *“cada lote constituirá un único contrato”*, y sostiene que esa configuración exigiría una valoración y una decisión individualizada por lote, afirmando que en la resolución no se motivaría de forma singularizada por qué se extiende la exclusión al lote 6.B.1.d.

Finalmente, se plantea que el trámite de documentación previa a la adjudicación habría sido utilizado de forma impropia para reabrir la valoración técnica ya cerrada, con cita del iter procedimental (presentación de proposiciones, valoración conforme a criterios, clasificación, requerimiento del artículo 150.2 LCSP y adjudicación del artículo 151 LCSP) y con mención a la cláusula 10.5 del PCAP como regulación del trámite de documentación previa. En conexión con ello, el escrito menciona principios de seguridad jurídica (art. 9.3 CE) y hace referencia a la integridad vinculada al artículo 132 LCSP. También expone un motivo basado en confianza legítima y coherencia en la actuación administrativa, razonando que la oferta fue admitida y puntuada antes de la exclusión y que el cambio posterior habría requerido una motivación reforzada, según su planteamiento.

Finalmente solicita que se estime íntegramente el recurso, se anule el acuerdo de exclusión y se acuerde la retroacción de actuaciones al momento anterior al acuerdo, con readmisión en los lotes afectados y continuación del procedimiento. Subsidiariamente, pide al menos la anulación de la exclusión respecto del lote 6.B.1.d.

2. Alegaciones del órgano de contratación.

El informe describe que la recurrente presentó oferta para los lotes a-e, con capacidad para asumir dos lotes, quedó en tercera posición y se le asignaron dos lotes (c y d). Explica que en el anexo VIII-B presentado para todos los lotes, la entidad habría presentado el mismo equipo, con capacidad para asumir dos lotes en su conjunto. Se recalca que, conforme a lo indicado en la Guía orientativa en relación con la documentación a incluir en los sobres electrónicos para participar en la licitación (en adelante, la Guía), no se efectuó distinción ni reparto entre lotes y que la puntuación de la oferta fue la misma en todos los lotes.

Antes de entrar a analizar los fundamentos, precisa que no se cuestiona la buena fe de la recurrente y que la exclusión no se relaciona con el incumplimiento de requisitos mínimos esenciales, sino con la alteración de elementos integrantes de la oferta. Se aclara que se trata de una licitación sin oferta económica, ya que el precio unitario de la sesión es fijo, y que la mejor oferta se determina en atención a criterios de adjudicación y mejoras ligadas a la calidad del servicio, incluyendo aspectos como la experiencia y formación del equipo de terapeutas ofertado. En este marco, el informe afirma que la recurrente, en el compromiso de adscripción de medios



personales y materiales (anexo XVI), habría repartido el equipo ofertado entre los dos lotes y habría alterado la valoración individual de un terapeuta, lo que, según el informe, desvirtúa la oferta. Se puntualiza que no sería el reparto en sí lo determinante, sino el hecho de que el reparto y los cambios introducidos afectan a la puntuación, y que la mesa, tras una rebaremación del grupo de apoyo, entendió que esa “*corrección marginal de puntuación*” implicaba una modificación de la oferta presentada, motivando la exclusión.

Dentro del análisis del recurso, el informe dedica el apartado VI a la alegación sobre vulneración del principio de proporcionalidad, libre concurrencia e interpretación restrictiva de causas de exclusión, y a la primacía del contenido material de la oferta sobre el formalismo documental. En este punto, se explica que parte de la oferta la constituye el equipo ofertado, que puede ser básico (mínimo tres terapeutas con titulaciones de fisioterapia, logopedia y psicología) o básico más otras titulaciones. Se indica que entre los criterios de adjudicación está la Ratio y, entre las mejoras, figuran la experiencia (solo para integrantes del equipo básico), la formación (equipo básico y complementario) y la continuidad (60% del equipo básico fijo en plantilla). El informe sostiene que, por ello, los méritos del equipo son parte integrante de la oferta y no pueden modificarse ni alterarse.

Se detalla que el equipo se indica en el anexo VIII-B, con nombre (o pendiente de contratación) y dedicación, acompañado de la documentación justificativa de los méritos alegados. En el caso de la recurrente, se describe un equipo de 8 personas, dos pendientes de contratar (un fisioterapeuta al 100% y un logopeda al 80%), que en conjunto sumaban 7,6 profesionales por sus dedicaciones. De seis profesionales conocidos se habrían alegado méritos (experiencia y formación).

Frente a la alegación de que se mantenía el equipo completo con igual dedicación, el informe indica que, aun así, la oferta no se habría mantenido porque la puntuación se altera en detrimento de la puntuación inicialmente obtenida. Se reproduce el contenido relevante del acta, así, se aporta documentación acreditativa de méritos de una persona en sustitución de otra, así como se consulta al grupo de apoyo para comprobar si el cambio conlleva cambio en la oferta; y se refleja que la oferta fue valorada inicialmente con 83,85 puntos y que pasa a 82,12 puntos tras el cambio y la baremación adjunta. Con base en ello, se afirma que el cambio no respetó ni mejoró la oferta, considerándose que procede la exclusión por el carácter invariable de la oferta.

Se recoge que otras cuestiones del recurso sobre suficiencia del equipo, cualificación y aptitud para prestar el servicio se califican como cuestiones de solvencia, diferenciándolas de la alteración de la oferta. También se aborda la alegación de que, en todo caso, la consecuencia debió ser una revisión de la puntuación o reordenación conforme al artículo 150 LCSP, afirmando el informe que eso es lo que hizo la Mesa: para comparar en igualdad de condiciones, consideró la suma de ambos equipos (c+d) y constató que el cambio alteraba la oferta. Asimismo, se rechaza que solo un lote debiera verse afectado, sosteniendo el informe que la oferta es conjunta y única en la localidad, con una puntuación única para todos los lotes, y que por ello la exclusión no podría aplicarse únicamente a uno de los lotes bajo esas premisas.

Sobre la improcedente identificación entre modificación nominativa del equipo y alteración sustancial de la oferta, el informe responde a la tesis de que cualquier variación en la identidad de profesionales equivaldría automáticamente a una modificación sustancial. Se indica que la mesa ha afrontado sustituciones en varias ocasiones durante el examen de la documentación previa a la adjudicación en los conciertos sociales, dado que en ese momento se exige el compromiso de adscripción de medios y que sean los ofertados.

Se añade que, antes de excluir, la mesa se ha asegurado de que la oferta presentada no puede mantenerse, y que el propio PCAP permite el cambio de profesionales previa autorización para verificar que la sustitución se hace, al menos, con el mismo nivel de cualificación. En este marco, se distingue que no se exigiría tanto la identidad



concreta del terapeuta como los méritos acreditados ofertados; y se reitera que la sustitución no puede comprometer méritos alegados, acreditados y baremados, al considerarse elementos integrantes de la oferta. También se menciona que hay terapeutas cuya identidad era desconocida y cuya contratación se exigiría en ejecución, respecto de los cuales no se alegaron méritos, pero se mantiene que los méritos del resto del equipo sí son parte de la oferta y un compromiso vinculante. Explica que las dificultades del mercado de trabajo no eximirían a la licitadora de su vinculación con la oferta, y que corresponde a la licitadora valorar en qué términos presenta su oferta.

Acerca de la distinción entre requisitos mínimos habilitantes y elementos puntuables, el informe explica los requisitos de solvencia técnica. Se centra en que el equipo mínimo lo componen tres titulaciones (psicología, fisioterapia y logopedia) y un centro autorizado (CAIT), más una experiencia previa mínima (alternativa entre 3 años de la entidad o 9 años de experiencia del equipo básico). Se indica que en el DEUC del sobre nº 1 se declara estar en posesión de esa solvencia, y que además se exige compromiso de adscripción de medios necesarios y suficientes para la ejecución del servicio. Se incorpora la fórmula para determinar suficiencia de medios personales en función de horas anuales contratadas y sesiones anuales (incluidas sesiones sin contraprestación).

También se explica la ratio, cómo se calcula y qué equipos computan en distintos aspectos (ratio: equipo básico; presunción de anormalidad: equipo completo). Con esto, el informe sostiene que, aunque solvencia y adscripción se constatan en fase posterior, los datos necesarios ya permiten su conocimiento con anterioridad, y que una oferta admitida y suficiente se barema para obtener puntuación y ordenarse. En relación con las alegaciones de la recurrente, se señala que insiste en que el cambio no comprometía la ejecución desde el punto de vista de la solvencia, pero que no argumenta que la oferta se mantuviera inalterada; y que precisamente los aspectos sobre experiencia, formación y méritos comparativos son los ofertados y respecto de los que se exige compromiso y vinculación.

Sobre la igualdad de trato, la exigencia de motivación suficiente e interdicción de la arbitrariedad, el informe afirma que la minoración de la puntuación estaría justificada e incorporada en el anexo adjunto al acta, citando que el cambio de una profesional por otra produjo una modificación en la baremación inicial por diferencia de experiencia y formación, y porque sobre la nueva persona no se presentó justificación de experiencia o formación.

Se destaca que, al detectar el cambio, en el requerimiento se indicó expresamente:

- que en el anexo XVI (sumados los lotes c) y d) no se recogía el mismo equipo del anexo VIII-B;
- que en VIII-B constaban contrataciones pendientes; que una fisioterapeuta era sustituida por otra persona (o alternativa) a jornada completa; que no se aportaba documentación acreditativa de méritos de las personas sustitutas para constatar al menos la misma puntuación;
- que debía consignarse el mismo equipo (mismos profesionales y dedicación), salvo sustitución en iguales o mejores condiciones; y que se había producido un cambio en la dedicación de una logopeda del 80% al 85%.

El informe indica que la recurrente echa en falta extremos que se consideran explicados o son de fácil deducción, aunque reconoce que habría sido deseable incorporarlos a la notificación de exclusión. También se rechaza que se haya transformado un trámite documental en una nueva fase de valoración discrecional, afirmando que la mesa se limitó a constatar el alcance del cambio y su repercusión para verificar la equivalencia del sustituto, y que los criterios se valoran mediante fórmulas, no por juicio de valor.

Sobre la extensión de la exclusión al lote d), el informe recoge la oposición de la recurrente a esa exclusión “automática” y señala que, aunque cada lote sea un contrato, se remite a la justificación de la oferta única en la



localidad y a lo detallado en la Guía y en puntos anteriores. Añade que la idea de “*contagio excluyente*” se correspondería con el “*contagio en la adjudicación*” en fase anterior, y que si se hubieran separado ofertas entre lotes c) y d) el resultado podría haber sido distinto. También, se apunta que esa forma de proceder habría lastrado a licitadoras y administración por la complejidad práctica del reparto cuando la capacidad alcanza más lotes o en supuestos excepcionales.

Más adelante el informe sintetiza la reiteración de la recurrente acerca de la supuesta desviación funcional del trámite de documentación previa a la adjudicación y la utilización impropia del artículo 150 LCSP y cláusula 10.5 del PCAP para revisar la valoración y excluir; así como la alegación de vulneración de confianza legítima, seguridad jurídica y coherencia por una exclusión sobrevenida tras la validación competitiva inicial.

En respuesta, el informe insiste en que la oferta fue admitida, superó controles iniciales y obtuvo puntuación, pero que el cambio lo introduce la licitadora y que, manteniéndose la dedicación, se altera la puntuación en méritos y con ello la oferta. Se señala que el resultado de la nueva baremación se indica en la exclusión y que el detalle se adjuntó en el acta, reiterándose que habría sido deseable su incorporación a la notificación de la exclusión.

3. Alegaciones de la entidad interesada.

Se incorporan al expediente del recurso, dándolas por reproducidas y alineadas con las del órgano de contratación.

SEXTO. Sobre el fondo del asunto. Consideraciones del Tribunal.

De la documentación obrante en el expediente y de lo expuesto en el escrito de interposición del recurso resulta acreditado que la incidencia que da origen a la controversia trae causa de la baja sobrevenida del profesional inicialmente adscrito como fisioterapeuta al equipo ofertado por la entidad recurrente, producida por circunstancias ajenas a su voluntad, y de la posterior sustitución inmediata por otro profesional que reunía la titulación legalmente exigida, con la finalidad de garantizar la continuidad del equipo y la viabilidad de la prestación objeto del concierto.

Consta asimismo que, con fecha 15 de marzo de 2026, se notificó a la entidad recurrente requerimiento para la aportación de documentación relativa al nuevo fisioterapeuta incorporado, requerimiento que fue atendido en plazo, aportándose la documentación acreditativa tanto de la titulación habilitante del profesional como de su integración efectiva en el equipo adscrito.

A raíz de dicha aportación documental, la mesa de contratación procedió a una reconsideración de la valoración técnica inicialmente efectuada, resultando una modificación de la puntuación global, que pasó de 83,85 puntos a 82,12 puntos, esto es, una reducción de 1,73 puntos, asociada, según se desprende del acta, a una distinta apreciación de determinados méritos puntuables vinculados a la experiencia o formación específica del profesional sustituido.

No obstante dicha revisión, del propio acuerdo impugnado resulta que se mantenían inalterados los elementos estructurales y sustanciales de la proposición, en particular la estructura del equipo profesional, la cobertura del perfil exigido, la dedicación comprometida y la aptitud objetiva para la ejecución del contrato, llegándose a afirmar expresamente que la documentación finalmente aportada “*suma el equipo completo ofertado con igual dedicación*”.



Pese a lo anterior, mediante acuerdo de la mesa de contratación notificado el 30 de marzo de 2026 y publicado en el perfil de contratante el 31 de marzo de 2026, se acordó la exclusión de la entidad recurrente respecto de los lotes 6.B.1.c y 6.B.1.d del procedimiento de licitación.

La entidad recurrente destaca que dicha exclusión se adopta sin singularizar causa autónoma específica respecto del lote 6.B.1.d, extendiéndose la consecuencia excluyente a ambos lotes de forma conjunta. Asimismo, señala que en el momento de adoptarse el acuerdo de exclusión la ejecución contractual no estaba prevista hasta el 1 de julio de 2026, por lo que aún existía un margen temporal suficiente para culminar la organización definitiva de los medios personales antes del inicio efectivo del servicio.

En cuanto a la causa que motivó la sustitución profesional, consta en el expediente —como documento 3 aportado con el recurso—MLG, contratada como fisioterapeuta por la entidad desde el 13 de diciembre de 2022, solicitó excedencia voluntaria el 25 de agosto de 2025, solicitud que fue aceptada por la entidad con efectos de 10 de septiembre de 2025.

Asimismo, se aportaron manifestaciones de la Asociación Interprofesional de Atención Temprana de Andalucía (ATAI), relativas a la dificultad estructural existente en el sector para la cobertura de determinados perfiles profesionales cualificados, especialmente en el ámbito de la atención temprana, y a la complejidad de encontrar sustituciones inmediatas en dichos perfiles.

Conforme al artículo 139.1 de la LCSP *«las proposiciones de los interesados deberán ajustarse a los pliegos y documentación que rigen la licitación, y su presentación supone la aceptación incondicionada por el empresario del contenido de la totalidad de sus cláusulas, sin salvedad o reserva alguna.»*

De manera constante, este Tribunal ha declarado que el PCAP constituye la ley del contrato, vinculante tanto para el órgano de contratación como para las personas licitadoras, sin que sea posible introducir interpretaciones correctoras ex post que alteren su sentido, por vulnerar los principios de igualdad de trato, transparencia y seguridad jurídica. Conforme a una doctrina constante y reiterada, el Tribunal configura el PCAP como la auténtica *lex contractus*, vinculante tanto para el órgano de contratación como para las personas licitadoras, sin posibilidad de relativización ex post.

Esta doctrina se recoge expresamente, entre otras, en la Resolución 106/2026, de 24 de febrero, al declarar que la mesa debe aplicar el PCAP en sus propios términos cuando éste establece consecuencias específicas ante un incumplimiento, sin que quepa una interpretación flexibilizadora en perjuicio de la igualdad entre licitadores.

En consecuencia, el órgano de contratación no puede apartarse de las exigencias del pliego ni sustituir el régimen jurídico previsto por una valoración *ad hoc* basada en consideraciones de oportunidad o proporcionalidad abstracta.

En cuanto al régimen jurídico de la documentación previa a la adjudicación el artículo 150.2 de la LCSP establece expresamente que *“el órgano de contratación requerirá al licitador que haya presentado la mejor oferta para que, dentro del plazo de diez días hábiles, presente la documentación justificativa del cumplimiento de los requisitos previos”*.

Por su parte, la cláusula 10.5 del PCAP configura este trámite como un mecanismo de verificación y acreditación, no como una nueva fase de valoración. En particular, dispone que *“la documentación previa a la adjudicación*



tendrá por objeto acreditar que la persona licitadora propuesta como adjudicataria dispone efectivamente de los medios personales y materiales comprometidos en la oferta, así como el cumplimiento de los requisitos exigidos para contratar”.

El Tribunal ha reiterado que el trámite de documentación previa a la adjudicación regulado en el artículo 150.2 de la LCSP tiene un carácter estrictamente acreditativo, no constituyendo una segunda fase de conformación o adaptación de la oferta.

Esta doctrina resulta plenamente aplicable cuando, como en el supuesto examinado, la documentación aportada pone de manifiesto una realidad distinta de la evaluada, en la medida en que evidencia una alteración objetiva de elementos que fueron determinantes para la valoración técnica inicial.

Ahora bien, este trámite no puede ser utilizado para introducir modificaciones materiales de la oferta, ni para consolidar una realidad distinta de la valorada, so pena de vaciar de contenido el principio de invariabilidad. Cuando la documentación presentada en dicha fase pone de manifiesto una divergencia objetiva respecto de la oferta evaluada, el órgano de contratación no puede ignorarla ni neutralizarla mediante una simple reclasificación, pues hacerlo supondría validar una oferta distinta de la inicialmente comparada.

El principio de invariabilidad de la oferta constituye uno de los pilares esenciales del procedimiento de licitación pública, en cuanto preserva la igualdad competitiva entre licitadores y evita que, una vez cerrada la fase de presentación y valoración, las proposiciones puedan ser adaptadas a circunstancias sobrevenidas, no siendo admisible ninguna alteración que pueda incidir en el contenido sometido a comparación.

En el presente procedimiento, los medios personales adscritos, y en particular los méritos vinculados a su experiencia y formación constituían elementos directamente valorados conforme a los criterios de adjudicación previstos en el PCAP. La sustitución del profesional inicialmente adscrito como fisioterapeuta, aun cuando derive de una circunstancia sobrevenida ajena a la voluntad de la recurrente, altera objetivamente el elemento valorado, pues incide directamente en los méritos cuya cuantificación determinó la puntuación inicial de la oferta.

En el caso examinado, la mesa constató que la sustitución del profesional adscrito tuvo un impacto verificable y cuantificable en la valoración técnica, determinando una modificación de la puntuación global, que descendió de 83,85 a 82,12 puntos. Esta reducción evidencia que la sustitución no era neutra, sino que afectaba a los criterios de adjudicación, lo que excluye su consideración como mera aclaración o ajuste irrelevante. Cuando una alteración posterior incide en los elementos que fundamentaron la valoración técnica, no cabe mantener la oferta en el procedimiento sin quebrantar el principio de igualdad.

El Tribunal es claro al distinguir entre defectos puramente formales y alteraciones materiales de la oferta. Cuando la incidencia afecta a elementos que han sido objeto de valoración conforme a los criterios de adjudicación, la consecuencia jurídica no puede ser otra que la exclusión. Así se declara, entre otras, en la Resolución 163/2026, de 20 de marzo, donde concluye que las aclaraciones no pueden utilizarse para permitir la modificación material de la oferta, precisando que no se está ante un defecto subsanable, sino ante un incumplimiento que incide en el contenido mismo de la proposición evaluada.

En este contexto, la sustitución sobrevenida de medios personales que han sido tenidos en cuenta para la puntuación técnica no puede calificarse como una mera incidencia organizativa, cuando tiene un impacto directo en los méritos valorados y, por tanto, en el resultado de la comparación competitiva.



Además, el Tribunal rechaza de forma expresa la concepción de la exclusión como una medida sancionadora. Antes bien, la configura como la consecuencia jurídica necesaria prevista en el PCAP y en la LCSP ante la constatación de un incumplimiento relevante. En la resolución 106/2026, el Tribunal subraya que, una vez constatado que no es posible la subsanación conforme a pliego, la mesa debe acordar la exclusión, en aplicación directa del principio de igualdad de trato entre licitadores. Esta misma lógica se aprecia en la resolución 168/2026, de 20 de marzo, en la que el Tribunal afirma que una irregularidad solo puede determinar la anulación del acto cuando tiene entidad suficiente, descartando la revisión cuando la actuación del órgano de contratación se ajusta al marco normativo y al pliego rector del procedimiento.

La jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea es inequívoca en esta materia. Así, la STJUE de 29 de marzo de 2012, asunto C-599/10, SAG ELV Slovensko, ECLI:EU:C:2012:191, establece que *«las aclaraciones no pueden tener como efecto permitir que un licitador modifique su oferta»*.

Del mismo modo, la STJUE de 4 de mayo de 2017, asunto C-387/14, Esaprojekt, ECLI:EU:C:2017:338, indica que *«una modificación que pueda influir en la valoración realizada constituye una alteración sustancial incompatible con los principios de transparencia e igualdad de trato»*.

Incluso la STJUE de 10 de octubre de 2013, asunto C-336/12, Manova, ECLI:EU:C:2013:647, permite la aportación de documentos preexistentes únicamente cuando no se altere la oferta ni se produzca ventaja competitiva, circunstancia que aquí no concurre, dado el impacto valorativo acreditado.

Por otro lado, cuando la recurrente sostiene que la titulación habilitante del profesional sustituto garantizaría la aptitud mínima de la oferta, relegando la incidencia al plano de la puntuación, tal planteamiento incurre en una fragmentación artificial del contenido de la oferta. Cuando los méritos profesionales constituyen criterios de adjudicación ponderados, su alteración afecta directamente al contenido competitivo de la proposición, sin que pueda escindirse artificiosamente la admisibilidad de la valoración. El procedimiento de licitación no admite ofertas dinámicas, ni reconfigurables tras la valoración inicial.

En cuanto a la autonomía de los lotes y proyección de la exclusión, el artículo 99.3 LCSP establece que cada lote constituye un contrato independiente. Ello no impide, sin embargo, que una incidencia estructural común en los elementos personales adscritos pueda proyectar efectos excluyentes sobre varios lotes cuando tales elementos son compartidos o valorados de forma conjunta.

En el presente supuesto, la alteración apreciada afectaba a la configuración global del equipo, cuya valoración se proyectaba sobre ambos lotes, sin que resulte exigible una motivación diferenciada cuando la causa excluyente es común y objetiva. La exclusión no constituye aquí una sanción, sino la consecuencia necesaria de la constatación de una incompatibilidad objetiva con las reglas del procedimiento. No existen medidas menos gravosas jurídicamente admisibles, pues mantener la oferta alterada o limitarse a una reclasificación supondría validar una proposición distinta de la evaluada, vulnerando los principios esenciales de la contratación pública.

Por último, la circunstancia de que la oferta fuera inicialmente valorada no genera un derecho a su mantenimiento incondicionado en el procedimiento. La confianza legítima no puede oponerse a la aplicación estricta y correcta del PCAP y de la LCSP cuando se constata una alteración material incompatible con el procedimiento, pues la seguridad jurídica se predica del respeto a las reglas del proceso, no de la consolidación de situaciones contrarias a ellas.



En consecuencia, de acuerdo con la doctrina real y reiterada de este Tribunal, la exclusión acordada resulta conforme a derecho, al preservar la invariabilidad de la oferta, la sujeción al PCAP como *lex contractus* y la igualdad de trato entre licitadores, debiendo procederse a la desestimación íntegra del recurso.

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 el acuerdo de exclusión adoptado en sesión de 20 de marzo de 2026 por la mesa de contratación en el procedimiento de contratación bajo el régimen de concierto social para la prestación del Servicio de Atención Temprana en la provincia de Jaén, respecto de los lotes 6.B.1.c y 6.B.1.d, expediente CONTR/2024/528795 (106/24), convocado por la Consejería de Sanidad, Presidencia y Emergencias de la Junta de Andalucía.

SEGUNDO. Levantar la suspensión del procedimiento acordada mediante la Resolución 80/2026, de 30 de abril de 2026.

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

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.

