



Recurso nº 2099/2025 C. Valenciana nº 418/2025

Resolución nº 600/2026

Sección 2ª

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

En Madrid, a 9 de abril de 2026.

VISTO el recurso interpuesto por D. S.M.R. en representación de ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE EMPRESARIOS DE SERVICIOS DEPORTIVOS A LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (AEESDAP), contra los pliegos del procedimiento “*Vigilancia, asistencia, salvamento, socorrismo y transporte sanitario en las playas de Xàbia*”, con expediente 9581/2025, convocado por el Ayuntamiento de Jávea; el Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. El Ayuntamiento de Jávea (en adelante, el Ayuntamiento) tramitó un expediente de contratación para la adjudicación del contrato de servicio de “*Vigilancia, asistencia, salvamento, socorrismo y transporte sanitario en las playas de Xàbia*”. El órgano de contratación es la Junta de Gobierno Local de dicho Ayuntamiento.

El Anuncio de licitación fue publicado en la Plataforma de Contratación del Sector Público el 21 de noviembre de 2025) y en el DOUE el mismo día (el anuncio fue remitido el 19 anterior).

A la licitación le resulta aplicable 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 (LCSP).

El Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (PCAP) prevé la adjudicación mediante procedimiento abierto con tramitación ordinaria. El valor estimado del contrato asciende a 2.375.826,48 Euros.

Los códigos CPV que identifican el contrato son: 92332000 (Servicios de playas), 75252000 (Servicios de rescate), 79714000 (Servicios de vigilancia) y 85143000 (Servicios de ambulancia).

De acuerdo con la Cláusula Primera del PCAP, el objeto del contrato está constituido por *“la prestación del servicio de vigilancia, asistencia, salvamento, socorrismo y transporte sanitario terrestre en las playas de Xàbia y su entorno, de conformidad con el pliego de prescripciones técnicas redactado en fecha 30 de octubre de 2025 (...)”*.

Segundo. En lo que interesa al caso, el PCAP contiene las siguientes previsiones.

1.- En relación con la solvencia económica y financiera de los licitadores, las Cláusulas 11 y 15 PCAP establecen que:

“Cláusula 11.- Capacidad para contratar y solvencia de los licitadores.

(...) Las empresas licitadoras deberán contar con la solvencia mínima exigible en la cláusula 15ª de este pliego.

La inscripción en el Registro Oficial de Licitadores y Empresas Clasificadas del Sector Público o en el de la Generalitat Valenciana acreditarán a tenor de lo en él reflejado y salvo prueba en contrario, las condiciones de aptitud del empresario en cuanto a su (...) solvencia económica y financiera (...).

Por tanto, cuando el empresario esté inscrito en estos registros, no estará obligado a presentar los documentos justificativos de los datos inscritos, bastando con la aportación del certificado de inscripción”.

“Cláusula 15.- Documentación que deberá presentar el licitador que haya presentado la mejor oferta, antes de la adjudicación.

(...)

2.- Solvencia económica y financiera: Documento que acredite la suscripción de una póliza de seguro de responsabilidad civil por importe mínimo de 1.000.000 Euros que cubra los daños y perjuicios que se pueda causar al Ayuntamiento o a terceros, ocasionados por el desarrollo del servicio, así como recibo acreditativo del pago del mismo, y compromiso de que se mantendrá su cobertura durante todo el periodo de ejecución del contrato”.

2.- Por lo que respecta a los criterios de adjudicación, la Cláusula 9ª PCAP los regula del siguiente modo:

- Criterios dependientes de juicio de valor. Los licitadores deben presentar un proyecto de prestación del servicio que puede obtener hasta 40 puntos.

-Criterios evaluables mediante la aplicación de fórmulas. Hasta un máximo de 60 puntos, desglosados así:

-Proposición económica, hasta 40 puntos.

-Mejoras por aportación de material complementario, hasta 10 puntos.

-Mejoras por incremento general en la prestación de servicios, hasta 5 puntos.

-Mejoras por prestación de servicios complementarios, hasta 3 puntos.

-Mejoras por implementación de herramientas informáticas y apps, hasta 2 puntos.

En los siguientes apartados, se expondrán con más detalle los criterios de adjudicación sobre los que la entidad recurrente hace cuestión.

3.- El criterio *“proyecto de prestación del servicio”* valora:

“la propuesta del licitador, en relación con la ejecución de los trabajos que comprende el contrato, detallando la organización de la prestación propuesta, con desglose para cada playa y época del año, de acuerdo con el siguiente esquema básico:

-Organización y estructura del servicio;

-Medios humanos;

-Medios materiales y equipamiento”.

Para cada uno de esos tres criterios o *ítems* (organización y estructura del servicio, medios humanos y medios materiales y equipamiento) se prevé una puntuación máxima, respectivamente de 22, 7 y 11 puntos. A su vez, dentro de cada uno de esos *ítems* y de sus correspondientes puntuaciones máximas, el pliego desglosa detalladamente diferentes sub-criterios y atribuye a cada uno de esos sub-criterios un número máximo de puntos.

Por ejemplo, dentro el criterio “*organización*” (que permite conseguir hasta 22 puntos), se incluyen siete sub-criterios cuyas descripciones detalla el pliego y a los que el PCAP asigna, como puntuaciones máximas 4, 3, 6, 3, 2, 2 y 2 puntos (que, en total, suman los 22 puntos del criterio “*organización*”).

A partir de la calificación obtenida por el proyecto que presente cada licitador, su conversión definitiva a puntos se hace del siguiente modo:

- Por un lado se determina que quedarán excluidas del procedimiento de licitación las ofertas que obtengan menos de 20 puntos.

- Por otra parte se señala que “*La asignación de la puntuación de cada criterio se realizará conforme al siguiente reparto: - Mejor propuesta: 100% de la valoración del criterio. - 2ª propuesta: 75% de la valoración del criterio. - 3ª propuesta: 50% de la valoración del criterio. - 4ª y siguientes: 40%, 30%, 20%, 10% y 0% de la valoración del criterio*”.

En definitiva, una vez valorados los proyectos de los distintos licitadores, se ordenarán de mayor a menor en función del número de puntos obtenido por cada uno. Y así, al primer clasificado se le otorgará el 100% de los puntos que haya obtenido. Al segundo, el 75% de los puntos de su proyecto, y así sucesivamente.

4.- El criterio *precio* se puntúa con arreglo a una fórmula matemática -que el PCAP identifica- de proporción inversa:

“Se asignará la puntuación máxima (40 puntos) a la oferta de precio más bajo, calculándose la puntuación de las restantes de acuerdo con la siguiente fórmula, tomándose un máximo de dos decimales, procediéndose al redondeo matemático: $P_i = 40 \times Ob / Oi$ Donde: P_i : Puntuación de la oferta i . O_i : Precio ofertado por i . Ob : Precio ofertado más bajo”.

5.- Para concluir, dentro de los diferentes criterios por razón de mejoras ofertadas, la Cláusula 9.2.3 PCAP incluye el criterio por razón de “prestación de servicios complementarios” al que se asigna un máximo de 3 puntos. Esa mejora se enjuiciará:

“...según el siguiente desglose:

Transporte y atención a personas con diversidad funcional en las playas. Consiste en su traslado hasta la playa y la vuelta a su origen, siempre dentro del término municipal. La prestación de dicho servicio diario (de lunes a domingo) supone un total de 2 puntos; en caso de una menor frecuencia se asignará la puntuación proporcionalmente mediante una regla de tres.

Sistemas de búsqueda de personas perdidas. Consistente en protocolos de búsqueda que agilicen la labor, así como la entrega de pulseras para niños o personas dependientes para la anotación de teléfonos de contacto. La implementación de estos sistemas supone un total de 0,5 puntos por cada sistema ofertado. Total 1 punto”.

Es importante advertir aquí que, como consideración común a todas las mejoras y no sólo a la atinente a la prestación de servicios complementarios, el PCAP determina que:

“Cada licitador deberá aportar una memoria por cada una de las mejoras ofertadas. Todas las mejoras deben estar perfectamente definidas en cuanto a medios humanos, materiales y coste económico. No se valorarán aquellas mejoras que no estén perfectamente definidas en estos aspectos. En este sentido, debe tenerse en cuenta las mejoras ofertadas de forma que se encuentren contempladas y convenientemente definidas en el Anexo V: Plantilla de precios unitarios”.

6.- Por su parte, el Pliego de Prescripciones Técnicas (PPT) contiene un artículo 11 del siguiente tenor:

“ARTÍCULO 11. INTERRUPCIÓN DEL SERVICIO

El prestatario del servicio realizará las operaciones necesarias para evitar que en cualquier momento pueda quedar interrumpido el servicio.

Una vez iniciado el contrato, no se admitirá la interrupción total o parcial en la prestación de los servicios objeto del mismo, tanto por causas laborales, tales como ausencias, bajas por enfermedad, accidente, etc., como fallos mecánicos, accidentes, o por cualquier otro motivo, viniendo obligado el contratista, aún en el caso de fuerza mayor o circunstancias fortuitas, a la reanudación inmediata de la prestación de los servicios, con todos los medios afectos al contrato, incluidos en su oferta, tanto materiales como humanos, cubriendo las ausencias y bajas anteriormente mencionadas.

La empresa adjudicataria vendrá obligada, en caso de interrupción total o parcial de los servicios, por cualquier causa, a poner a disposición del Ayuntamiento todo su material y medios, sin otro requisito que la notificación inmediata de las causas que la motive, al objeto de garantizar el servicio mediante el personal de las empresas que voluntariamente se presten a ello, o del que para estos fines habilite el Ayuntamiento.

El incumplimiento de esta obligación por parte de la empresa adjudicataria, será causa de resolución del contrato, con los efectos legales correspondientes.

Si la interrupción o cese fuera imputable al contratista, el Ayuntamiento repercutirá el mayor coste ocasionado, sin perjuicio de las sanciones a que hubiera lugar.

El artículo siguiente del PPT, el 12, incluido dentro del Capítulo referido a la “prestación del servicio” y rubricado “desarrollo del servicio” determina del siguiente modo el calendario y horario en el que han de prestarse los servicios contratados.

“El servicio a prestar se desarrollará con carácter mínimo y obligatorio durante los siguientes periodos generales:

-Temporada Estival, que comprende de manera general desde el 1 de mayo hasta el 30 de septiembre, se matizará en función de los puentes oficiales que se establezcan y siguiendo



las directrices marcadas por el Departamento de Servicios. La temporada podrá alcanzar hasta el 15 de octubre en función de las horas ofertadas.

-Semana Santa , igualmente acorde a lo dispuesto en el apartado anterior.

La prestación del servicio mínimo se configura en siete periodos diferenciados, en función de los servicios mínimos que requieren las playas atendiendo al uso de estas.

El horario mínimo de trabajo en las playas se desarrollará ininterrumpidamente desde las 11:00h hasta las 19:00h, salvo los meses de julio y agosto en las playas del Portitxol y Granadella, que será de 10:00h a 19:00h; y en la playa del Arenal será de 10:00h a 20:00h.

El horario mínimo del Punto Accesible será desde las 11:00h hasta las 19:00h.

Por otro lado, en función del periodo anual y de la playa que se trate, la prestación puede ser diaria (de lunes a domingo), solo durante los fines de semana o variable (a determinar por el Ayuntamiento) en Semana Santa y el Puente de Mayo.

Los periodos y prestaciones mínimas quedan definidos en el Anexo I: Periodos, prestaciones y horas mínimas del Servicio”.

Los énfasis son del original.

Tercero. Frente al Acuerdo aprobatorio de los pliegos, y en fecha el 15 de diciembre de 2025, la Asociación Española de Empresarios de Servicios Deportivos a las Administraciones Públicas (AEESDAP) interpuso el Recurso Especial que es objeto de esta Resolución.

En su recurso, AEESDAP reprocha a las Cláusulas del PCAP y del PPT que se indican a continuación las siguientes infracciones:

(i) Por un lado, considera que la Cláusula 15ª PCAP, al establecer que los licitadores sólo podrán acreditar su solvencia mediante la suscripción de un seguro de responsabilidad civil por riesgos profesionales resulta contraria a los arts. 87 y 116.4 LCSP.

La recurrente entiende que la actividad de las entidades que prestan servicios de socorrismo y salvamento tiene naturaleza empresarial y no profesional e invoca en apoyo de su tesis las Resoluciones nº 749/2023 y 489/2025 del TACRC.

(ii) De otra parte estima que la Cláusula 9ª del PCAP determina los criterios de valoración con infracción de los arts. 116.4, 145 y 146 LCSP pues el Órgano de Contratación no ha justificado en el expediente contractual ni los criterios de adjudicación seleccionados ni la elección de las fórmulas de valoración establecidas para puntuar esos criterios, lo que, a juicio de la promotora del recurso provoca *“problemas de indefensión y discriminación”*.

(iii) En particular, AEESDAP proyecta ese reproche sobre el criterio de mejora consistente en la prestación de servicios complementarios definido en la Cláusula 9.2.3 PCAP. La recurrente considera que, como los licitadores deben presentar una “memoria” justificativa, en realidad son los propios licitadores *“los que deben concretar ... el contenido de su oferta”*, cuando el art. 146.7 LCSP impone que sea el pliego el que concrete los requisitos, límites, modalidades y características de los criterios de valoración.

(iv) La Asociación impugnante también discute el mecanismo prefijado por la Cláusula 9ª PCAP traducir en puntos el criterio referido al proyecto de prestación del servicio. Entiende la recurrente que esa regla de valoración *“es discriminatoria, no proporcional y no permite la comparación efectiva entre las ofertas”*. Por un lado, porque *“las puntuaciones no admiten cantidades intermedias”* sino que se establecen porcentajes fijos (100%, 75%...) y, por otro, porque *“no se concreta si puede haber 2 o más mejores propuestas, o segundas propuestas”*.

(v) En cuanto al art. 11 del PPT, el recurrente considera que está redactado en términos tales que obligaría a la empresa adjudicataria a seguir prestando el servicio en cualesquiera circunstancias y poniendo en juego todo el personal que fuera preciso para ello. Exigencia que, a criterio de la Asociación interesada vulneraría el derecho de huelga de los trabajadores del adjudicatario.

Cuarto. Tras el requerimiento efectuado por la Secretaría de este Tribunal, el Órgano de Contratación ha remitido al Tribunal tanto el expediente como el informe previsto por el artículo 56.2 de la LCSP, evacuado el 30 de diciembre de 2025 por la Sra. Alcaldesa y por

la Sra. Secretaria municipal, que transcribe, a su vez, el evacuado por el Sr. Inspector municipal de Servicios y el Sr. Ingeniero Técnico Industrial del Ayuntamiento el 29 de diciembre de 2025.

2.- En su informe, el Órgano de Contratación razona lo siguiente:

(i) En primer lugar, sobre la motivación de la elección de los criterios de adjudicación aduce que *“la Ley no exige que la justificación de cada subcriterio sea un tratado doctrinal, sino que exista una vinculación lógica con el objeto del contrato. La elección de criterios que priman la calidad técnica, la disponibilidad de recursos adicionales (mejoras) y la organización del servicio está directamente vinculada a la satisfacción de la necesidad pública de seguridad en playas”*.

(ii) En punto a la mejora que afecta al *“transporte adaptado y sistemas de búsqueda”* (apartado 2.3 de la Cláusula 9.3 PCAP), el órgano de contratación señala que en los dos casos el PCAP define el contenido de la mejora y establece la fórmula de valoración.

En el caso del transporte adaptado, el PCAP *“define el objeto (traslado a la playa y vuelta), el ámbito territorial (término municipal) y el parámetro de valoración (frecuencia). Se otorga la máxima puntuación (2 puntos) a la prestación diaria de lunes a domingo. Existe un límite claro (diario) y una fórmula de valoración proporcional (regla de tres para menor frecuencia). El “límite” exigido por la norma y la doctrina (Res. TACRC 165/2022) está perfectamente establecido: la frecuencia máxima es diaria. El licitador no define la mejora “en el vacío”; define los medios para cumplir una frecuencia que el pliego valora objetivamente”*.

Y en cuanto a los sistemas de búsqueda, *“[s]e define la tecnología/metodología (protocolos y pulseras) y la valoración unitaria (0,5 puntos por sistema). El límite es de 2 sistemas para alcanzar el punto”*.

Por el contrario, la exigencia de que el licitador aporte una memoria, a juicio del Órgano de Contratación, no introduce ninguna indefinición en el contenido u objeto de esa mejora, sino que constituye *“una garantía de seriedad de la oferta”* que *“permite al órgano de*

contratación verificar que la mejora no es una promesa vacía o temeraria, sino que está presupuestada y dimensionada”.

(iii) Para justificar el establecimiento de porcentajes fijos que se aplicarán a las puntuaciones obtenidas por los proyectos de prestación de servicio que presenten los licitadores, el Informe de explica que *“el sistema de valoración propuesto tiene por objeto incentivar la excelencia y evitar el fenómeno del aplanamiento de las puntuaciones”.*

Además, expone que, aunque la *“recurrente plantea escenarios hipotéticos de injusticia (dos ofertas de altísima calidad) ... el pliego no impide que el órgano de contratación, en ejercicio de su juicio de valor, declare un empate técnico si dos ofertas son sustancialmente idénticas en calidad, asignando a ambas la posición de "mejor propuesta" (100%)”*

Por lo demás recuerda que el órgano de contratación *“goza de discrecionalidad para diseñar el método de evaluación que mejor sirva para identificar la oferta más ventajosa”* y que el sistema aquí analizado *“se aplica por igual a todos los licitadores”.*

(iv) En relación con el art. 11 PPT el Órgano de Contratación razona que su finalidad *“es estrictamente contractual y organizativa, y se circunscribe a asegurar la continuidad efectiva del servicio público contratado frente a incidencias ordinarias y previsibles que pueden producirse durante la ejecución del contrato, tales como las que se detallan en la propia descripción del artículo”.*

Por otro lado, recuerda que el servicio de salvamento es *“esencial y que su interrupción total o prolongada”* pondría en riesgo vidas humanas, concluyendo que *“aceptar la pretensión de la recurrente de eliminar cualquier referencia a la continuidad del servicio en caso de incidencias dejaría al Ayuntamiento inerte ante un abandono del servicio que pondría en peligro vidas humanas. La cláusula es una salvaguarda de seguridad pública”.*

Por lo demás, aclara que *“el pliego no fija servicios mínimos ni pretende sustituir a la autoridad laboral competente, siendo pacífico que dicha competencia corresponde exclusivamente a la Administración laboral, conforme a la normativa constitucional y legal aplicable”* y que la *“mención genérica a “causas laborales” en el artículo debe interpretarse de forma sistemática y finalista, en coherencia con el conjunto del pliego, como una*

referencia a incidencias en la disponibilidad de personal que el adjudicatario está obligado a prever y cubrir mediante los mecanismos de sustitución, refuerzo o reorganización que resulten necesarios, y que forman parte del riesgo y ventura del contrato”.

(v) Concluye el informe justificando que los licitadores acrediten su solvencia mediante la suscripción de un seguro de riesgos profesionales y que tal exigencia no es contraria a lo establecido por el art. 87.1 LCSP.

Con cita de la RTARC nº 994/2019, el órgano de contratación matiza que en este caso “[e]l objeto del contrato no consiste en una mera prestación de servicios generales como podría ser la limpieza o el mantenimiento, sino que consiste en la asistencia, salvamento, socorrismo y transporte sanitario, actividades que engloban el ejercicio de actividades profesionales reguladas y altamente cualificadas de asistencia sanitaria, transporte sanitario y salvamento de vidas humanas. Estas actividades son ejecutadas por profesionales cualificados y titulados (técnicos en emergencias sanitarias-conductores de ambulancia, socorristas acuáticos, patrones de embarcaciones, etc), cuya mala praxis profesional o negligencia puede derivar en responsabilidades de enorme cuantía (fallecimientos, secuelas físicas, etc), por lo que es apropiado exigir el seguro para acreditar la solvencia económica y financiera y la responsabilidad que pudiera derivarse del ejercicio profesional y técnico de la plantilla de la empresa”.

Quinto. En fecha 22 de enero de 2026 la Secretaria General del Tribunal, por delegación de este, resuelve mantener la suspensión del procedimiento de contratación producida como consecuencia de lo dispuesto en el artículo 53 de la LCSP, de forma que, según lo establecido en el artículo 57.3 del texto citado, será la resolución del recurso la que acuerde el levantamiento.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. Este Tribunal es competente para conocer del presente recurso especial, de conformidad con el artículo 46.4 de la LCSP, y el Convenio entre el Ministerio de Hacienda y la Comunidad Valenciana sobre atribución de competencias de recursos contractuales de 21 de mayo de 2025 (BOE del 2 de junio de 2025).

Segundo. El recurso se ha interpuesto el 15 de diciembre de 2025, dentro del plazo de quince días hábiles computados, ex art. 50.1.b) de la LCSP, desde el día siguiente a aquel en que se hayan puesto los pliegos a disposición de los licitadores.

Tercero. La actuación impugnada, los pliegos rectores de un contrato de servicios, cuyo valor estimado supera los 100.000€, es recurrible de conformidad con lo dispuesto por los artículos 44.1.a) y 44.2.a) de la LCSP.

Cuarto. No ofrece duda la legitimación activa de la recurrente AEESDAPP.

El párrafo primero del artículo 48 de la LCSP, dispone que *“podrá interponer el recurso especial en materia de contratación cualquier persona física o jurídica cuyos derechos o intereses legítimos, individuales o colectivos, se hayan visto perjudicados o puedan resultar afectados, de manera directa o indirecta, por las decisiones objeto del recurso”*.

Pues bien, la aquí impugnante (AEESDAP) es, conforme a sus Estatutos, una asociación de la que pueden ser miembros *“todas las empresas cuya actividad esté incluida esté incluida en los ámbitos territorial y profesional de la misma”*. El ámbito territorial de sus actividades es el de toda España y el profesional es el de los *“servicios deportivos prestados desde las Administraciones Públicas por empresas privadas incluidos los servicios de salvamento y socorrismo tanto en instalaciones como en entornos naturales...”* Así resulta de los artículos 3, 4 y 6 de sus Estatutos, obrantes como documento 1.2.2 del expediente remitido por el órgano de contratación.

Definido de ese modo el ámbito profesional de AEESDAP, es claro que tal ámbito entra dentro del campo objetivo del contrato cuya licitación ha proyectado el Ayuntamiento mediante la aprobación de los pliegos ahora impugnados.

Además, según señala el art. 5.2 de los Estatutos de la Asociación, AEESDAP cuenta entre su *“objeto y fines”* los de *“vigilar la Neutralidad de la contratación pública, incluso mediando, solicitando, negociando o impugnando aquellas licitaciones/contrataciones que bajo su opinión no respondan a esta neutralidad o a la legalidad en defensa y representación de los intereses de sus asociados”*.

Por todo ello, atendidos los intereses que representa la entidad recurrente -cuya defensa y promoción constituye la finalidad misma de su constitución-, tomando en consideración el ámbito profesional en el que ejerce sus funciones, y habida cuenta de que el recurso se dirige frente a los pliegos que han de regir una concreta licitación en ese ámbito, es claro que AEESDAPP está activamente legitimada para promover este cauce impugnatorio.

Quinto. Entrando ya en las cuestiones de fondo suscitadas por el recurrente, la primera alegación que formula contra el PCAP se dirige frente a la previsión de que los licitadores hayan de justificar su solvencia económica y financiera, como único medio posible para hacerlo, mediante la acreditación de haber suscrito un *“seguro de responsabilidad civil... que cubra los daños y perjuicios que se pueda causar al Ayuntamiento o a terceros, ocasionados por el desarrollo del servicio”* (Cláusula 15ª PCAP).

A juicio del recurrente esa previsión del pliego resulta contraria a los artículos 87.1.b), 87.3.b) y 116.4 de la LCSP por dos motivos. Primero, porque la actividad de las empresas prestadoras de los servicios objeto del contrato no es de naturaleza profesional sino empresarial de suerte que quedaría fuera del ámbito de aplicación de los arts. 87.1.b) y 87.3.b); y, segundo porque no puede afirmarse que el deber de acreditar la solvencia mediante la suscripción de un seguro *“resulte apropiado”*, tal como impone el art. 87.1.b) LCSP.

Siendo ese el planteamiento de AEESDAPP, lo primero que debe recordarse es que el artículo 87 de la LCSP habilita al Órgano de Contratación, al aprobar los pliegos, a elegir los medios a través de los cuales deberá acreditarse la solvencia económica y financiera de los licitadores.

En particular uno de esos medios posibles es el previsto por el art. 87.1.b) LCSP:

“b) En los casos en que resulte apropiado, justificante de la existencia de un seguro de responsabilidad civil por riesgos profesionales por importe igual o superior al exigido en el anuncio de licitación o en la invitación a participar en el procedimiento y en los pliegos del contrato o, en su defecto, al establecido reglamentariamente”.

A su vez, el art. 87.3.b) añade que:

“b) En los contratos cuyo objeto consista en servicios profesionales, en lugar del volumen anual de negocio, la solvencia económica y financiera se podrá acreditar mediante la disposición de un seguro de indemnización por riesgos profesionales, vigente hasta el fin del plazo de presentación de ofertas...”

De ambos preceptos se desprenden dos exigencias: **(i)** La primera, que el contrato tenga por objeto “servicios profesionales”; y **(ii)** la segunda, supuesto que ello sea así, que la elección de ese medio de acreditación de la solvencia sea apropiada, esto es, razonable y congruente con el objeto del contrato y con el riesgo a precaver. Esta segunda exigencia está por lo demás directamente vinculada al art. 116.4.c) LCSP, pues los órganos de contratación deben justificar los criterios de solvencia que determinen en los pliegos.

Pues bien, para analizar si en este caso concurre el primero de esos requisitos (*calificación de la naturaleza del servicio*), ha de traerse a colación lo razonado por la Resolución nº 994/2019, de 6 de septiembre, de este Tribunal, seguida luego por otras muchas (p. ej. la Resolución nº 155/2022, de 3 de febrero).

En aquella Resolución, precisamente al hilo de la interpretación del alcance del art. 87.1.b) LCSP, este Tribunal sostuvo debía realizarse una interpretación amplia del concepto “servicios profesionales” manejado por el art. 87 LCSP, sobre el que razona así:

“... de ese precepto lo primero que se aprecia es que permite a los órganos de contratación exigir que esa solvencia económico-financiera de los empresarios se acredite mediante uno o más de los medios que establece el precepto, sin distinguir entre empresarios y profesionales, sean o no titulados o se trate o no de profesiones reguladas. Y lo segundo es que en modo alguno limita la posibilidad de exigir la existencia de un seguro de responsabilidad civil por riesgos profesionales a los contratos cuyo objeto sean servicios profesionales. Por el contrario, el precepto solo establece que se exija en los casos apropiados, lo que, en principio podemos vincular al hecho de que apropiados serán aquellos casos en que se puedan producir en el desarrollo del objeto del contrato responsabilidades derivadas de actividades profesionales desarrolladas en el seno de la ejecución de las prestaciones del contrato y por la empresa contratista, actividad profesionales que pierden (sic) ser de cualquier tipo y desarrollados bien por profesionales

personal del contratista, bien contratados por el mismo, responsabilidades que por su importancia pueden exigir una especial solvencia, no solo por su volumen de negocio, sino también por la conveniencia para el OC de la cobertura de esas posibles responsabilidades”.

A continuación, tras reproducir un texto legal de contenido igual al del art. 87.3, apartados a y b, LCSP señala:

“Pues bien, del texto de ese precepto resulta, en primer lugar, una regla general, que es que son los pliegos los que determinarán los criterios de solvencia que se han de cumplir y si serán uno o varios de los establecidos por la norma. En su defecto, se establece una regla supletoria, que es la general de acreditación de la solvencia económico-financiera mediante un determinado volumen anual de negocios. A su vez, esa regla supletoria tiene una excepción solo para el caso de los contratos cuyo objeto sean servicios profesionales, supuesto en que la acreditación de dicha solvencia se puede efectuar bien en la forma general bien mediante la acreditación de la existencia de un seguro de indemnización por riesgos profesionales.

De lo expuesto, resulta que el OC puede establecer el régimen de acreditación de dicha solvencia mediante la exigencia de uno o más de los medios establecidos en el artículo 87.1, entre ellos el previsto en su letra b), seguro de responsabilidad por riesgos profesionales, cualquiera que sea el objeto del contrato, siempre que ello sea apropiado, lo que ha de vincularse a la conveniencia de acreditar suficiente solvencia ante la posibilidad de que en la ejecución de las prestaciones del contrato puedan generarse responsabilidades civiles por riesgos profesionales. Por excepción y en defecto de precisión en el PCAP, cuando el contrato tenga por objeto servicios profesionales podrán los interesados acreditar su solvencia económico-financiera mediante la acreditación de la tenencia de un seguro de responsabilidad civil por riesgos profesionales.

Por tanto, cabe que se exija la acreditación de dicha solvencia a las empresas, sean o no profesionales, cuando en el desarrollo de la ejecución de las prestaciones objeto del contrato deba desarrollar, en todo o en parte, actividades profesionales que puedan

generar riesgos causantes de dichas responsabilidades derivados de esas actividades profesionales.

Ahora bien, por actividades profesionales hemos de entender no solo las actividades objeto de profesiones tituladas liberales, sino cualquiera que teniendo ese carácter profesional puedan generar unos riesgos que hagan apropiado exigir su cobertura mediante un seguro del tipo indicado. Las actividades profesionales pueden ser cualesquiera objeto de una profesión, tituladas o no, liberales o no, reguladas o no, ya que nada autoriza a limitar dicha forma de acreditar esa solvencia a los riesgos derivados de las profesiones tituladas liberales, o solo a las reguladas prevista en el Real Decreto 1837/2008, por el que se incorporan al ordenamiento jurídico español la Directiva 2005/36/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de septiembre de 2005, y la Directiva 2006/100/CE, del Consejo, de 20 de noviembre de 2006, relativas al reconocimiento de cualificaciones profesionales, así como a determinados aspectos del ejercicio de la profesión de abogado.

Por el contrario, el solo hecho de que la actividad empresarial objeto del contrato, ajena a toda actividad profesional, pueda dar lugar a un riesgo genérico de responsabilidad civil no autoriza a exigir la acreditación de la solvencia económico-financiera mediante la exigencia de la tenencia de un seguro del tipo indicado, pues no sería apropiado al caso al no derivar el riesgo de una actividad profesional, no meramente empresarial, eso sí, como medio de solvencia. Por el contrario, si de esa actividad pueden resultar graves daños y responsabilidades para el OC o daños a tercero, sí puede el OC establecer y exigir un seguro de responsabilidad civil por daños no profesionales pero como obligación contractual impuesta al adjudicatario, pero no como medio de solvencia de cada uno de los licitadores”.

Por tanto, a juicio de este Tribunal, lo relevante a estos efectos no es que la entidad adjudicataria del contrato sea *subjetivamente* una empresa o sociedad profesional, sino que la ejecución de las prestaciones propias del contrato conlleve *objetivamente*, ya sea en todo o en parte, el desarrollo de actividades que puedan calificarse como profesionales; de modo tal que sean esas actividades profesionales las susceptibles de generar los eventos dañosos que pretenden precaverse mediante la exigencia a los licitadores del deber de suscribir un seguro de responsabilidad civil por riesgos profesionales.

Y ello, en el buen entendimiento de que por *profesiones* no pueden entenderse solamente (pues donde la Ley no distingue no podemos hacerlo nosotros) las profesiones liberales o las que son objeto de algún requisito de titulación académica preceptivo para su ejercicio.

Aclarado lo anterior, no cabe duda de que todo licitador que preste en las playas del Ayuntamiento contratante los servicios de vigilancia, socorrismo, auxilio y salvamento desarrollará una actividad empresarial (ordenación de medios personales y materiales para la prestación de servicios en el mercado a cambio de precio). Pero resulta igualmente innegable que una parte de esa actividad (en realidad, la parte primordial de la prestación objeto del contrato) gravitará sobre la actuación de las personas que material o físicamente realicen las vigilancias, salvamentos, auxilios y socorros. Actividad que es la propia del ejercicio de una forma del quehacer humano que el ordenamiento jurídico español califica expresamente como una profesión.

En este sentido, debe ponerse de manifiesto que el RD 878/2011, de 24 de junio, estableció el Título de Técnico Deportivo en Salvamento y Socorrismo y fijó sus enseñanzas mínimas y sus requisitos de acceso, regulando en sus arts. 5 y 7 el perfil profesional y las competencias profesionales de este Título; y en sus arts. 8 a 12 las unidades de competencia del Catálogo Nacional de Actividades Profesionales de sus diferentes ciclos (ciclo inicial y ciclo final del grado medio).

Pues bien, como señala el art. 13.1 del referido RD 878/2011, *“[e]ste profesional desarrolla su actividad profesional tanto en el ámbito público, ya sea la Administración General del Estado, las Administraciones autonómicas o locales (equipos de rescate y socorrismo y Unidades de Intervención Acuática), como en entidades de carácter privado...”*. Además, el art. 13.2 enumera *“las ocupaciones y puestos de trabajo más relevantes para estos profesionales”*, incluyendo en esa lista, entre otras ocupaciones y puestos, los de *“socorrista en playas marítimas”*.

Parecidas consideraciones se contienen en el RD 879/2011, de 24 de junio, que estableció el Título de Técnico Superior Deportivo en Salvamento y Socorrismo y, al igual que el anterior, fijó sus enseñanzas mínimas.

Por su parte, el RD 711/2011 de 20 de mayo, configuró tres certificados de profesionalidad de la familia profesional “*Actividades físicas y deportivas*”, que se incluyeron en el Repertorio Nacional de certificados de profesionalidad. Precisamente, uno de esos certificados es el de “*socorrismo en espacios naturales acuáticos*” (Artículo 2), del que el Anexo III describe así su “*Ámbito profesional*”:

“Desarrolla su actividad profesional tanto en el sector público como en el privado, dedicado a la prevención, vigilancia y rescate en espacios acuático naturales (playas marítimas y fluviales ríos, lagos y embalses, entre otros); ayuntamientos (equipos de rescate y socorrismo y Unidades de Intervención Acuática); empresas de servicios deportivos en espacios acuáticos naturales; empresas de turismo en espacios acuáticos naturales y puertos deportivos, clubes y federaciones con actividad en el medio acuático”.

Por todo ello, la actividad de las empresas de socorrismo, salvamento y vigilancia, lejos de ser ajena o extraña a toda actividad profesional, tiene como componente ínsito ineludible una forma de actuación (los servicios de los propios socorristas) que debe calificarse como de naturaleza profesional.

En este mismo orden de cosas, es preciso recordar que, en el ámbito territorial de la Comunidad Valenciana, el Decreto 67/2020, de 12 de junio, del Consell, de regulación de la seguridad humana y la coordinación de emergencias ordinarias y de protección civil en playas de la Comunidad Valenciana dispone en sus arts. 14.2.b) y 14.3 que:

“2. Sin perjuicio de la potestad de auto-organización de los municipios en cuanto a la determinación de las unidades administrativas o personas responsables en materia de playas y la designación por estos de una persona coordinadora de playas, la estructura del servicio de salvamento de cada playa contemplará, en su caso, las siguientes figuras: (...)

b) Personal socorrista acuático profesional, encargado de llevar a cabo las funciones de prevención, vigilancia, auxilio y salvamento, así como las que con carácter general se asignan al Servicio de Salvamento indicado en el artículo anterior.

Su número se determinará en los planes de seguridad y salvamento de playa que aprueben los ayuntamientos (...).

3. El personal socorrista, así como el personal de apoyo integrado en el servicio de salvamento, deberán disponer de la titulación o cualificación profesional que lo habilite para el desempeño de sus funciones con arreglo a la normativa que sea de aplicación”.

Por todo ello, es claro que, a los efectos del art. 87 LCSP, el contrato que habrá de regirse por los pliegos aquí impugnados tiene por objeto servicios profesionales, lo que permite al órgano de contratación elegir como medio para la acreditación de la solvencia técnica la suscripción del correspondiente seguro.

En segundo lugar, para analizar si la selección de ese medio de acreditación de la solvencia resulta o no apropiada, debe partirse de una constatación fundamental: la actividad de vigilancia, socorrismo y salvamento en las playas es una de las que paradigmáticamente pueden considerarse como propias del giro o tráfico administrativo.

El art. 115.d) de la Ley 22/1998, de 28 de julio, de Costas (LC) establece que *“Las competencias municipales, en los términos previstos por la legislación que dicten las Comunidades Autónomas, podrán abarcar los siguientes extremos: d) ...vigilar la observancia de las normas e instrucciones dictadas por la Administración del Estado sobre salvamento y seguridad de las vidas humanas”*. En iguales términos, el art. 225.d) del Reglamento General de Costas, aprobado por RD 876/2014, de 10 de octubre (RGC).

En cuanto a la legislación que dicten las CCAA, el alcance de ésta dependerá, de *“las competencias que, en las materias de ordenación territorial y del litoral, puertos, urbanismo, vertidos al mar y demás relacionadas con el ámbito de la presente Ley tengan atribuidas en virtud de sus respectivos Estatutos”* (arts. 114 LC y 224 RGC).

En el caso de la Comunidad Valenciana, mediante la aprobación de su Estatuto de Autonomía (LO 5/1982, de 1 de julio), la Comunidad ha asumido la competencia de ejecución de *“las funciones que sobre la zona marítimo terrestre, costas y playas le atribuye la legislación del Estado”* (art. 51.1.9 EACV), así como competencia exclusiva en materia de *“protección civil”* (art. 49.3.14 EACV).

En ejercicio de estas competencias estatutarias, y con respeto a las disposiciones dictadas por el Estado en materia de seguridad humana en lugares de baño (singularmente, art.

110.i LC y la vigente Orden de Presidencia del Gobierno de 31-7-1972, por la que se dictan normas e instrucciones para la seguridad humana en lugares de baño), la Comunidad Valenciana ha dictado entre otras, la Ley 13/2010, de 23 de noviembre, de protección civil, y el Decreto 67/2020 del Consell, antes citado.

El art. 6 de ese Decreto 67/2020 encomienda a los Ayuntamientos la elaboración de los planes de seguridad y salvamento de cada una de sus playas, que serán los instrumentos en los que habrá de determinarse el número de socorristas profesionales encargados, según dispone su art. 14.2.b), *“de llevar a cabo las funciones de prevención, vigilancia, auxilio y salvamento”*.

Con todo ello quiere explicarse que el ejercicio de esta competencia municipal de vigilancia, auxilio y salvamento en las playas entraña el ejercicio de un servicio público, de donde resulta que puede dar lugar a una responsabilidad para con terceros si, como consecuencia de un funcionamiento normal o anormal de ese servicio, se le irrogase a un particular un daño individualizado y evaluable económicamente a cuya producción hayan concurrido, en una u otra medida o proporción, la actuación de la Administración contratante y la del adjudicatario del contrato (sujeto de Derecho privado).

Un escenario como el descrito (piénsese en el supuesto de una defectuosa vigilancia de las actividades de baño, o en la omisión o tardía ejecución de un salvamento) podría poner en juego el mecanismo de la responsabilidad patrimonial (artículo 106 de la CE, y artículos 32 y 35 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público), y obligar a la Administración y al adjudicatario a indemnizar al tercero y a responder solidariamente del pago de una indemnización.

Simplemente atendiendo a una situación como la expuesta se evidencia la razonabilidad de que el Órgano de Contratación haya impuesto como requisito para acreditar la solvencia económica de los licitadores la suscripción de un seguro de responsabilidad civil *“que cubra los daños y perjuicios que se puedan causar al Ayuntamiento o a terceros ocasionados por el desarrollo del servicio”* (Cláusula 15ª PCAP). Por un parte, porque con ese seguro pueden atenderse directamente las responsabilidades que el adjudicatario contraiga hacia terceros. Y por otra, porque con ese seguro también puede garantizarse la viabilidad de

una hipotética acción de repetición que, en caso de responsabilidad concurrente y solidaria, pudiera ejercer el Ayuntamiento frente al adjudicatario, si la Corporación Local se hubiera visto obligada a satisfacer íntegramente la indemnización al perjudicado (artículo 1145 del Cc).

En definitiva, la Cláusula 15ª supera, a criterio de este Tribunal, el *juicio de adecuación* exigido por el art. 87.1.b) LCSP, por lo que la alegación formulada contra ella no puede prosperar.

Sexto. En segundo lugar, el recurrente considera que el Órgano de Contratación no ha motivado suficientemente en el expediente contractual la elección de los criterios de adjudicación.

En el seno del expediente de contratación no hay ningún documento que realice una motivación detallada o exhaustiva de la selección de los criterios de adjudicación que se han incorporado al PCAP. Todo lo más, en su Informe previo a la aprobación del expediente, de 30 de octubre de (documento 11 de los remitidos a este Tribunal) el Sr. Secretario municipal afirma que:

“De acuerdo con lo establecido en el artículo 131 en relación con el artículo 145 de la LCSP, la adjudicación se realizará ordinariamente utilizando una pluralidad de criterios de adjudicación basados en el principio de mejor relación calidad-precio, y utilizando el procedimiento abierto”. Y que el “Pliego de Cláusulas Administrativas, redactado específicamente para este contrato, se ajusta a lo dispuesto en el artículo 122 de la LCSP, e incluye las condiciones definidoras de los derechos y obligaciones que asumirán las partes del contrato, por lo que se informa favorablemente en cuanto a la legalidad de sus cláusulas”.

Ahora bien, en nuestra Resolución nº 628/2015, de 6 de julio, se ha recapitulado del modo que sigue la doctrina del Tribunal en materia de motivación de los actos que integran el procedimiento de contratación:

“El Tribunal viene afirmando de forma reiterada (por todas, Resoluciones 239/2015, de 30 de marzo, 428/2015, de 8 de mayo, o 556/2015, de 12 de junio), que en el concreto ámbito

de la contratación pública la motivación no precisa un razonamiento exhaustivo y pormenorizado en todos los aspectos y perspectivas, bastando que sea racional y suficiente, así como su extensión de suficiente amplitud para que los interesados tengan el debido conocimiento de los motivos del acto para poder defender sus derechos e intereses, pudiendo ser los motivos de hechos y de derecho sucintos siempre que sean suficientes, como declara la jurisprudencia tanto del Tribunal Constitucional como del Tribunal Supremo (por todas STC 37/1982, de 16 junio, SSTs de 9 junio 1986, 31 de octubre de 1995, 20 de enero 1998, 11 y 13 de febrero, 9 de marzo 1998, 25 de mayo 1998, 15 de junio de 1998, 19 de febrero 1999, 5 de mayo de 1999 y 13 enero 2000)”.

En el caso examinado, es cierto que entre los documentos que integran el expediente de contratación no se contiene una motivación exhaustiva y detallada de los criterios de adjudicación seleccionados, pero también lo es que, como advierte el Órgano de Contratación en su Informe de 30-12-2025, *“la elección de criterios que priman la calidad técnica, la disponibilidad de recursos adicionales (mejoras) y la organización del servicio está directamente vinculada a la satisfacción de la necesidad pública de seguridad en playas”.*

Desde luego, a juicio de este Tribunal, los criterios de adjudicación cumplen los requisitos establecidos por los arts. 138.1 y 145.1 LCSP: se trata de una pluralidad de criterios de adjudicación y todos ellos están basados en el principio de mejor relación calidad-precio). También son respetuosos con el art. 145.5 y el 145.6 LCSP, pues están vinculados con el objeto del contrato y guardan relación con las prestaciones que han de realizarse en virtud de éste; han sido formulados de manera objetiva; y permiten la evaluación de las ofertas en condiciones de competencia efectiva. Además, tal como exige el art. 146.2 LCSP entre ellos poseen mayor peso relativo (un 60%) los criterios que pueden valorarse numéricamente, que el criterio evaluable mediante un juicio de valor (40 %).

Un análisis más detallado de esos criterios permite alcanzar las siguientes conclusiones:

- Por un lado, la presencia del criterio *precio* entre los seleccionados es inobjetable desde la perspectiva del art. 146.1 LCSP.

- Además, que se exija a los licitadores que elaboren un proyecto detallado sobre el modo en el que se proponen prestar el servicio; que cada proyecto concreto reciba más o menos puntuación en razón de su mayor o menor calidad; y que esta mayor o menor calidad se evalúe en función de sub-criterios específicos con puntuaciones tasadas y estancas entre ellos; también resulta enteramente razonable.

-En fin, también están directamente relacionadas con el objeto del contrato todas las mejoras que los licitadores pueden ofrecer: aportación de material complementario, incremento general en la prestación de servicios, prestación de servicios complementarios concretos y tasados; y por implementación de herramientas informáticas y apps.

Por lo demás, la alegación parece meramente formalista porque en el concreto PCAP analizado, a pesar de que el Órgano de Contratación ha introducido muchos criterios de adjudicación distintos (proyecto, precio, distintas mejoras...), el recurrente proyecta genéricamente su reproche relativo a la falta de motivación sobre todos esos criterios, pero no identifica ninguno en concreto como irrazonable, arbitrario, ajeno al objeto del contrato o carente de aptitud para contribuir a configurar la oferta económicamente más ventajosa para la Administración.

Del mismo modo tampoco sostiene que a uno o más criterios determinados se les haya atribuido más o menos peso numérico relativo que el que por su contenido o naturaleza debiera corresponderles.

En definitiva, este Tribunal considera que la parca motivación es suficiente a los efectos de atender el propio motivo de recurso, sin generar indefensión a la recurrente, quien ha podido combatir si los criterios de adjudicación son o no ajustados a derecho. Procede en consecuencia la desestimación del motivo de recurso.

Séptimo. AEESDAPP sostiene también en su recurso que la mejora descrita en la Cláusula 9ª.2.3 PCAP no cumple las exigencias de los artículos 146.7 y 145.5.c) LCSP pues, a su parecer, deja al arbitrio del licitador determinar el contenido mismo de la mejora.

Este Tribunal no lo cree así. Como ya se ha indicado en los Hechos, la redacción de la referida cláusula del pliego es la que sigue:

“Transporte y atención a personas con diversidad funcional en las playas. Consiste en su traslado hasta la playa y la vuelta a su origen, siempre dentro del término municipal. La prestación de dicho servicio diario (de lunes a domingo) supone un total de 2 puntos; en caso de una menor frecuencia se asignará la puntuación proporcionalmente mediante una regla de tres.

Sistemas de búsqueda de personas perdidas. Consistente en protocolos de búsqueda que agilicen la labor, así como la entrega de pulseras para niños o personas dependientes para la anotación de teléfonos de contacto. La implementación de estos sistemas supone un total de 0,5 puntos por cada sistema ofertado. Total 1 punto”.

Por lo que hace a la primera de esas mejoras, la propia lectura del PCAP se desprende que el Órgano de Contratación especifica suficientemente (como exigen los preceptos que la recurrente denuncia infringidos) tanto el contenido de la mejora como sus condiciones

En efecto, de ese apartado 9.2.3 resulta sin dificultad: la actividad que el licitador se obliga a realizar (traslado en viajes de ida y vuelta de personas con diversidad funcional, en viajes desde/hacia su lugar de origen y hasta/desde la playa); el ámbito territorial de esos traslados (el del municipio); su ámbito temporal (siete días a la semana); y los criterios de evaluación de esa mejora (un compromiso de realizar esos traslados durante los 7 días de la semana otorga 2 puntos, un compromiso de menos de 7 días otorga los puntos que resulten de una regla de tres o proporción directa).

Y parecidas consideraciones ha de realizarse en cuanto a la segunda mejora, por cuanto el pliego determina con precisión en qué consiste (establecimiento de sistemas de búsqueda de personas perdidas en la playa) y el modo en que se puntuará: 0,5 puntos por establecimiento de protocolos de búsqueda y otros 0,5 por entrega de pulseras para niños o personas dependientes.

Frente a lo que el recurrente considera, la carga impuesta a los licitadores en orden a que presenten memorias justificativas del modo en que pretenden cumplir esas mejoras no permite a los licitadores determinar el contenido de tales mejoras, puesto que ese contenido está ya tasado y agotadoramente definido por el PCAP. La finalidad de la

memoria es otra, pues, como explica el órgano de contratación en su informe que esa memoria constituye *“una garantía de seriedad de la oferta”* que *“permite al órgano de contratación verificar que la mejora no es una promesa vacía o temeraria, sino que está presupuestada y dimensionada”*.

Por lo demás, la recurrente obvia que la obligación de presentación de una memoria justificativa se refiere a todas y cada una de las mejoras descritas en la Cláusula 9ª PCAP, no solo a las contempladas en el apartado 2.3, por lo que no se alcanza a entender que limite su reproche a estas mejoras en particular.

Procede en consecuencia desestimar este motivo de recurso.

Octavo. El recurrente pone también en tela de juicio el mecanismo previsto por la Cláusula 9ª para convertir en puntos las calificaciones que reciban los distintos proyectos de prestación del servicio que presenten los licitadores; mecanismo que supone la ordenación de mayor a menor de las puntuaciones obtenidas por los licitadores (entre 0 y 40 puntos), atribuyendo al primer clasificado el 100% de su puntuación, al segundo un 75% de su puntuación, etc.

Hemos de comenzar nuestro examen recordando que, según lo dispuesto por el artículo 145.1 de la LCSP, *“la adjudicación de los contratos se realizará utilizando una pluralidad de criterios de adjudicación en base a la mejor relación calidad-precio”*. Los criterios evaluables mediante juicio de valor miden aspectos cualitativos de la oferta mediante un juicio técnico apoyado en las reglas previamente fijadas en los Pliegos. También hemos afirmado que, *“(…) constituye doctrina reiterada del Tribunal la discrecionalidad técnica que se reconoce al órgano de contratación para configurar los criterios de adjudicación según las necesidades que estime concurren en cada caso. El ejercicio de esa discrecionalidad debe respetar los requisitos del artículo 145 de la LCSP, entre los cuales cabe destacar la necesidad de su vinculación al objeto del contrato, su formulación de forma objetiva, con pleno respeto a los principios de igualdad, no discriminación, transparencia y proporcionalidad, sin conferir al órgano de contratación una libertad de decisión ilimitada”* (Resolución 387/2026 de 5 de marzo).

El recurrente alega, según hemos anticipado en los Antecedentes, que el mecanismo de valoración hace que los criterios evaluables conforme a este resulten desproporcionados. Sobre la proporcionalidad de los criterios de adjudicación nos hemos pronunciado en la Resolución 166/2024 de 8 de febrero, en la que dijimos,

«La exigencia de proporcionalidad, recogida en el artículo 145.5 de la LCSP, constituye una novedad, en tanto no venía explícitamente exigida en el derogado Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (artículo 150). La proporcionalidad, como principio de actuación de las Administraciones Públicas (y a los efectos que nos ocupan, y por extensión, a todo el sector público) ha sido objeto de una amplia teorización en el ámbito de la actuación administrativa, especialmente en relación con los actos o disposiciones que, dictados en el ejercicio de potestades discrecionales, suponen una restricción de derechos o intereses legítimos de los particulares. De esta elaboración doctrinal y jurisprudencial podemos extraer una definición del principio adecuada a la cuestión que nos ocupa: la proporcionalidad implica idoneidad, esto es, adecuación de la actuación a la finalidad pretendida. El principio de proporcionalidad se inserta pues en el proceso de formación de la voluntad del órgano de contratación – restringiendo ya la cuestión al ámbito de la contratación pública– y, lógicamente, lo condiciona. Cuando, como hemos visto, es el caso, el órgano de contratación ejerce una potestad discrecional, se enfrenta a un supuesto de hecho no definido en la norma, que debe completar en función de las circunstancias del caso concreto. Este proceso supone, en definitiva, la aplicación de los principios que informan la contratación pública al supuesto planteado. Las reflexiones precedentes nos permiten alcanzar dos conclusiones, que informarán nuestro juicio sobre la cuestión planteada: a) La aplicación del principio de proporcionalidad a la conformación de los criterios de adjudicación supone que el órgano de contratación debe plasmar tanto una combinación de aquellos como de las fórmulas que los valoren idónea para la finalidad que se pretende, que no es otra, según hemos referido anteriormente, que obtener “(...) la mejor relación calidad-precio”, según postula el artículo 145.1 de la LCSP. b) La idoneidad que, según postulamos, debe tener la elección de los criterios de valoración de las ofertas es, por lo tanto, una cuestión casuística».

En definitiva, la proporcionalidad exige que el sistema de criterios seleccionado por el órgano de contratación resulte idóneo para determinar la oferta con una mejor calidad-precio, según exige el artículo 145.1 de la LCSP. Idoneidad que exige evaluar no sólo el criterio “per se”, sino también la fórmula de valoración elegida. La valoración traduce el juicio técnico sobre la calidad de la oferta en lo referido al criterio valorado en una puntuación determinada. Podemos pues concluir que la fórmula de valoración respetará la exigencia de “proporcionalidad” cuando traduzca fielmente el juicio técnico verificado sobre la oferta.

Analizada la fórmula puede concluirse fácilmente que su finalidad no es la valoración en sentido estricto, sino la ordenación de las ofertas. Una vez establecida esta ordenación, la puntuación es completamente determinista. Dicho en otros términos, la puntuación otorgada a una oferta no refleja cuanto mejor es una propuesta respecto a las otras, sino simplemente su posición.

La puntuación asignada mediante este sistema, en definitiva, no constituye expresión de una valoración cualitativa, sino el resultado de una clasificación ordinal: la oferta mejor valorada recibe 100 puntos no porque el técnico informante haya determinado que merece esa puntuación, sino porque ha quedado en primer lugar. Esta inversión lógica vacía de contenido el juicio de valor exigido por el artículo 145 de la LCSP. Los criterios evaluables mediante juicio de valor exigen que la puntuación sea consecuencia de la apreciación cualitativa motivada de cada oferta; en el sistema analizado, la puntuación es consecuencia de la posición en la clasificación, y el juicio de valor -si existe- se agota en el mero acto de ordenar. No hay ningún elemento del contenido de la propuesta que conecte causalmente con la puntuación recibida, lo que hace materialmente imposible cumplir con la exigencia de motivación individualizada que impone nuestra doctrina.

A ello se añade un vicio estructural que distingue este sistema de los criterios automáticos. En estos últimos, la comparación entre ofertas es legítima porque opera sobre datos objetivos -un precio, un plazo, una cantidad- que permanecen constantes con independencia del número de licitadores. En el sistema propuesto, la puntuación no depende del contenido de la oferta sino del número de concurrentes. Esta dependencia de la concurrencia rompe el principio de igualdad de trato recogido en el artículo 1 LCSP, que

exige que las condiciones de valoración sean las mismas para todos los licitadores con independencia de factores externos a la calidad de sus ofertas.

Por todo lo anterior, el sistema descrito no resulta conforme con el artículo 145 de la LCSP. Encubre un mecanismo de puntuación automática bajo la forma de un criterio evaluable mediante juicio de valor, elude las garantías procedimentales asociadas a esta categoría - en particular la exigencia de motivación- y genera diferencias de puntuación no vinculadas a la calidad intrínseca de las ofertas.

Procede, por lo tanto, estimar el motivo.

Noveno. Considera por último el recurrente que la cláusula 11 del PPT obliga al contratista a cubrir la totalidad del servicio o bien a permitir que otras empresas o el propio Ayuntamiento lo preste con los medios de aquel. Considera que esta previsión resulta contraria a la Constitución, al menoscabar el derecho de huelga.

La cláusula controvertida dice así,

«El prestatario del servicio realizará las operaciones necesarias para evitar que en cualquier momento pueda quedar interrumpido el servicio.

Una vez iniciado el contrato, no se admitirá la interrupción total o parcial en la prestación de los servicios objeto del mismo, tanto por causas laborales, tales como ausencias, bajas por enfermedad, accidente, etc., como fallos mecánicos, accidentes, o por cualquier otro motivo, viniendo obligado el contratista, aún en el caso de fuerza mayor o circunstancias fortuitas, a la reanudación inmediata de la prestación de los servicios, con todos los medios afectos al contrato, incluidos en su oferta, tanto materiales como humanos, cubriendo las ausencias y bajas anteriormente mencionadas.

La empresa adjudicataria vendrá obligada, en caso de interrupción total o parcial de los servicios, por cualquier causa, a poner a disposición del Ayuntamiento todo su material y medios, sin otro requisito que la notificación inmediata de las causas que la motive, al objeto de garantizar el servicio mediante el personal de las empresas que voluntariamente se presten a ello, o del que para estos fines habilite el Ayuntamiento.

El incumplimiento de esta obligación por parte de la empresa adjudicataria, será causa de resolución del contrato, con los efectos legales correspondientes.

Si la interrupción o cese fuera imputable al contratista, el Ayuntamiento repercutirá el mayor coste ocasionado, sin perjuicio de las sanciones a que hubiera lugar».

El examen de la cláusula en cuestión requiere considerar las dos obligaciones contempladas en ella:

a) En lo que se refiere a la primera de ellas, la obligación del contratista a continuar la prestación del servicio cuando concurren circunstancias que eventualmente puedan interrumpirlo, no entiende el Tribunal que vulnere el principio de riesgo y ventura contemplado en el artículo 197 de la LCSP. El apartado de la cláusula considerado no destaca, ciertamente, por su claridad, pero no supone ni una derogación de la regulación del artículo 1105 del Código Civil, ni una previsión limitadora del derecho de huelga, como pretende el recurrente. En los casos de “fuerza mayor o circunstancias fortuitas”, según la dicción del PPT que pudieran dar lugar a la interrupción del servicio obliga a este a su “reanudación inmediata”, aunque no altera el régimen de responsabilidad derivado del incumplimiento del contrato que establece la LCSP (el último inciso de la cláusula considerada manifiesta, precisamente que “[s]i la interrupción o cese fuera imputable al contratista, el Ayuntamiento repercutirá el mayor coste ocasionado, sin perjuicio de las sanciones a que hubiera lugar”, previsión que resulta ajustada a lo dispuesto por el artículo 192.2 de la LCSP). Por lo que se refiere a la vulneración del derecho de huelga, no entiende el Tribunal que la referencia a “causas laborales” que se hace en la cláusula considerada incluya el derecho de huelga. Los ejemplos que se presentan (ausencias, bajas por enfermedad, accidente) apuntan a que estas “causas” van referidas a lo que genéricamente se suele denominar como “absentismo”, circunstancia que queda incluida dentro del riesgo y ventura del contrato.

b) Conclusión diferente debemos alcanzar respecto a la exigencia de que el adjudicatario, en caso de interrupción total o parcial del servicio, ponga “(...) a disposición del Ayuntamiento todo su material y medios, sin otro requisito que la notificación inmediata de las causas que la motive”. Ante todo por la total indefinición del alcance de la expresión

“material y medios”, lo que conforma una condición potestativa pura prohibida por nuestro ordenamiento (artículo 1115 del Código Civil). Por otro lado, y aún cuando eventualmente esta indefinición fuera eliminada, porque desnaturaliza el objeto del contrato, imponiendo al contratista una prestación ajena a la que conforma el objeto del contrato, sin prever los términos en los que la cesión deberá ser realizada, su retribución o el régimen de responsabilidad que se derive de la utilización de aquellos.

Procede, por lo tanto, estimar el motivo.

Por todo lo anterior,

VISTOS los preceptos legales de aplicación,

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

Primero. Estimar parcialmente el recurso interpuesto por D. S.M.R. en representación de ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE EMPRESARIOS DE SERVICIOS DEPORTIVOS A LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (AEESDAP), contra los pliegos del procedimiento “*Vigilancia, asistencia, salvamento, socorrismo y transporte sanitario en las playas de Xàbia*”, con expediente 9581/2025, convocado por el Ayuntamiento de Jávea y anular:

(i) El párrafo siguiente de la cláusula 9 del PCAP:

«La asignación de la puntuación de cada criterio se realizará conforme al siguiente reparto:

- Mejor propuesta: 100% de la valoración del criterio.*
- 2ª propuesta: 75% de la valoración del criterio.*
- 3ª propuesta: 50% de la valoración del criterio.*
- 4ª y siguientes: 40%, 30%, 20%, 10% y 0% de la valoración del criterio».*

(ii) Los párrafos siguientes del artículo 11 del PPT:

«La empresa adjudicataria vendrá obligada, en caso de interrupción total o parcial de los servicios, por cualquier causa, a poner a disposición del Ayuntamiento todo su material y medios, sin otro requisito que la notificación inmediata de las causas que la motive, al objeto de garantizar el servicio mediante el personal de las empresas que voluntariamente se presten a ello, o del que para estos fines habilite el Ayuntamiento.

El incumplimiento de esta obligación por parte de la empresa adjudicataria, será causa de resolución del contrato, con los efectos legales correspondientes».

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 57.2 de la LCSP, la anulación de las cláusulas anteriores supone la de los actos del expediente de contratación relacionados con la aprobación de los correspondientes pliegos.

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

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

LA PRESIDENTA

LOS VOCALES