



Recurso nº 444/2020 C.A. de Illes Balears 35/2020

Resolución nº 833/2020

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

En Madrid, a 24 de julio de 2020.

VISTO el recurso interpuesto por D. R. I. T., en representación de la entidad INSTITUT BALEAR D'EMERGÈNCIES, S.L., contra el anuncio de licitación y los pliegos de cláusulas administrativas particulares y de prescripciones técnicas de la licitación convocada por el Ayuntamiento de Lluçmajor para contratar el "*Servicio de vigilancia, salvamento y socorrismo de las Playas del T.M de Lluçmajor*", expediente 8/2020; este Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. En fecha 6 de mayo de 2020, se publica en la Plataforma de Contratación del Sector Público el anuncio de licitación convocada por el Ayuntamiento de Lluçmajor para la contratación por procedimiento abierto y tramitación ordinaria del servicio de vigilancia, salvamento y socorrismo de las Playas del término municipal de Lluçmajor, expte. 8/2020, por un valor estimado de 611.328,00 euros.

Segundo. La licitación se desarrolla de conformidad con los trámites previstos en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se trasponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (en adelante LCSP) y su normativa de desarrollo en todo aquello que no se oponga a la LCSP, y en particular por el Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento general de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (RGLCAP), y el Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 30/2007.

Tercero. En fecha 22 de mayo de 2020, la entidad INSTITUT BALEAR D'EMERGÈNCIES, S.L, ha interpuesto recurso especial en materia de contratación frente al anuncio de



licitación, los pliegos de cláusulas administrativas particulares y de prescripciones técnicas y demás documentos contractuales que rigen la licitación de referencia, instando su nulidad por vulneración del procedimiento legalmente establecido para la contratación, así como por contener disposiciones contrarias a la Constitución o las leyes (ex artículo 47.1 e) y 47.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante LPAC), con base en los motivos siguientes:

A) Falta de inclusión del contrato en el Plan Anual de Contratos del municipio de Lluçmajor.

B) Nulidad de la clasificación exigida.

C) Nulidad de la ponderación de los criterios de adjudicación.

D) Nulidad del requisito de habilitación profesional exigido en el PCAP.

Cuarto. Previo requerimiento y traslado del recurso de la Secretaría de este Tribunal al órgano de contratación, de acuerdo con lo establecido en el artículo 56.2 de la LCSP, se recibió el expediente administrativo y el correspondiente informe de aquel, de fecha 27 de mayo de 2020, en el que se interesa la desestimación del presente recurso.

Quinto. La Secretaría del Tribunal en fecha 28 de mayo de 2020 dio traslado del recurso interpuesto a los restantes licitadores, otorgándoles un plazo de cinco días hábiles para que, si lo estimaran oportuno, formularan alegaciones; sin haber hecho uso de su derecho.

Sexto. Interpuesto el recurso, la Secretaría del Tribunal por delegación de este dictó resolución de 9 de junio de 2020, acordando la concesión de la medida provisional consistente en suspender el procedimiento de contratación, de conformidad con lo establecido en los artículos 49 y 56 de la LCSP, de forma que según lo establecido en el artículo 57.3 del mismo cuerpo legal, será la resolución del recurso la que acuerde el levantamiento de la medida adoptada.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. El presente recurso se interpone ante este Tribunal, que es competente para su conocimiento y resolución de conformidad con lo dispuesto en el artículo 46.1 y 2 de la



LCSP y en el Convenio de colaboración suscrito entre el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y la Comunidad Autónoma de Illes Balears sobre atribución de competencia de recursos contractuales de fecha 29 de noviembre de 2012 (BOE de fecha 19/12/2012), prorrogado tácitamente mediante Resolución de fecha 15 de diciembre de 2015 (BOE de fecha 17/12/2015) y nuevamente prorrogado tácitamente mediante Resolución de fecha 11 de diciembre de 2018 (BOE de fecha 20/12/2018).

Segundo. Se han cumplido las prescripciones que en relación con el plazo, lugar y forma de presentación de este recurso se establecen en los artículos 50 y 51 de la LCSP.

Tercero. Constituye el objeto del presente recurso el anuncio de licitación, los pliegos de cláusulas administrativas particulares y de prescripciones técnicas de la licitación para la contratación del servicio de vigilancia, salvamento y socorrismo de las Playas del término municipal de Lluçmajor, actuación susceptible de impugnación por estar incluida en el apartado a) del artículo 44.2 de la LCSP.

Tratándose de un contrato de servicios con valor estimado superior a 100.000,00 euros, resulta susceptible de recurso especial en materia de contratación, de acuerdo con el apartado a) del artículo 44.1 de la LCSP.

Cuarto. La entidad recurrente está legitimada, de conformidad con lo establecido en el artículo 48 de la LCSP, al tratarse de una licitadora concurrente cuyos intereses legítimos podrían verse afectados por el acto impugnado.

Quinto. La recurrente solicita la nulidad del PCAP por las causas señaladas en el antecedente de hecho tercero, debiendo examinarse con carácter previo la relativa a la falta de inclusión del contrato en el Plan Anual de Contratos del Ayuntamiento de Lluçmajor, por estar referido este motivo a un aspecto puramente formal o procedimental y no propiamente a las actuaciones que constituyen propiamente la actuación administrativa susceptible de impugnación de acuerdo con el apartado a) del artículo 44.2 de la LCSP.

El artículo 28.4 de la LCSP establece que:



“Las entidades del sector público programarán la actividad de contratación pública, que desarrollarán en un ejercicio presupuestario o períodos plurianuales y darán a conocer su plan de contratación anticipadamente mediante un anuncio de información previa previsto en el artículo 134 que al menos recoja aquellos contratos que quedarán sujetos a una regulación armonizada”.

La entidad recurrente argumenta que este contrato –a pesar de no estar sujeto a regulación armonizada en atención a su duración- es de enorme trascendencia para la gestión de los servicios públicos y por este motivo existe la obligación legal de incluirlo en el Plan anual de contratación, añadiendo que no es novedoso para la Administración por cuanto es un servicio que se presta desde tiempo inmemorial.

En relación con la cuestión planteada, este Tribunal ha mantenido que la omisión en dicho plan de un determinado contrato, no es acto recurrible, ya que dicho plan no figura entre los actos recurribles que enumera el artículo 44.2 de la LCSP. Además, y como reconoce la propia recurrente, la contratación en cuestión no está sujeta a regulación armonizada. En esta línea argumentativa, para un supuesto de contratación similar al que nos ocupa sí sujeto a regulación armonizada, en la reciente Resolución de este Tribunal nº 572/2020, de 30 de abril, señalábamos lo siguiente:

“Este precepto viene en la línea de lo recogido en la Exposición de Motivos del texto legal que apuesta por «diseñar un sistema de contratación pública, más eficiente, transparente e íntegro, mediante el cual se consiga un mejor cumplimiento de los objetivos públicos, tanto a través de la satisfacción de las necesidades de los órganos de contratación, como mediante una mejora de las condiciones de acceso y participación en las licitaciones públicas de los operadores económicos, y, por supuesto, a través de la prestación de mejores servicios a los usuarios de los mismos».

Los planes de contratación como elementos planificadores de la actividad contractual de las entidades públicas que entran dentro del ámbito subjetivo de la Ley de Contratos del Sector Público 2017 suponen que el artículo 28.4 de la LCSP/2017 imponga la obligación de planificar y publicar la actividad contractual



anual, al menos para los contratos sujetos a regulación armonizada, y este precepto supone para la entidades una publicidad anticipada, mediante un anuncio de información previa previsto en el artículo 134 que al menos recoja aquellos contratos que quedarán sujetos a una regulación armonizada.

Se entiende que es una medida obligatoria, por cuanto se introdujo esta exigencia en el artículo 28 para facilitar la concurrencia de las pymes, y que además supone un mecanismo para reforzar la transparencia, al fomentar la competencia mediante esa información anticipada, además, de facilitar a los órganos de contratación realizar una adecuada planificación de su actividad de contratación.

Así el artículo 134 de la Ley de Contratos de 2017 establece en los extremos que a este particular interesan que:

“Artículo 134. Anuncio de información previa.

1. Los órganos de contratación podrán publicar un anuncio de información previa con el fin de dar a conocer aquellos contratos de obras, suministros o servicios que, estando sujetos a regulación armonizada, tengan proyectado adjudicar en el plazo a que se refiere el apartado 5 del presente artículo.

(...)

7. La publicación del anuncio previo a que se refiere el primer apartado de este artículo, cumpliendo con las condiciones establecidas en los apartados 2 y 3 del artículo 156 y en el apartado 1 del artículo 164, permitirá reducir los plazos para la presentación de proposiciones en los procedimientos abiertos y restringidos en la forma que en esos preceptos se determina”.

Del análisis de ambos preceptos parece evidente que la pretendida planificación que se da al respecto de los contratos públicos mediante la creación de los planes de contratación se circunscribe únicamente al respecto de los contratos sometidos a regulación armonizada, aunque es extensible a toda la actividad de contratación del sector en cuestión. Así, se ha entendido para el Sector Público estatal en el que



el Real Decreto 286/2017, de 24 de marzo, por el que se regulan el Plan Anual Normativo y el Informe Anual de Evaluación Normativa de la Administración General del Estado y se crea la Junta de Planificación y Evaluación Normativa establecen las pautas para que, en el ámbito de la Administración General del Estado, se elaboren los citados planes anuales normativos.

Expuesta la normativa aplicable, la empresa recurrente alega que dicho contrato sujeto a regulación armonizada debe estar incluido en el plan de acción normativa, mientras que el órgano de contratación considera que debido a la publicación del anuncio previo de licitación del contrato en el BIOB número 172 de fecha 24 de diciembre de 2019, así como, en la web municipal (cuya copia adjunta) deben desestimarse las alegaciones del recurrente.

En cierta medida, la LCSP en su artículo 28.4 se remite al artículo 134 de la LCSP que establece la obligación del anuncio de información previa. Este precepto dispone que «Las entidades del sector público programarán la actividad de contratación pública, que desarrollarán en un ejercicio presupuestario o períodos plurianuales y darán a conocer su plan de contratación anticipadamente mediante un anuncio de información previa previsto en el artículo 134 que al menos recoja aquellos contratos que quedarán sujetos a una regulación armonizada». Esta regulación tiene dos efectos:

El anuncio es potestativo para los contratos que no han de publicarse en el DOUE.

Remite para su materialización al artículo 134, que regula el anuncio de información previa en el DOUE y en el perfil, anuncio es potestativo y su objetivo es reducir los plazos de licitación, y ha de hacerse contrato a contrato.

Para la correcta interpretación entendemos que ha de acudirse a los principios y objetivos de la Ley: integridad y estrategia. Deducimos de ellos que es una medida obligatoria, por cuanto se introdujo esta exigencia en el artículo 28 en sede parlamentaria (enmienda 34) para facilitar la concurrencia de las pymes, y que además supone un mecanismo para reforzar la transparencia, al fomentar la competencia mediante esa información anticipada. Además, facilita a los órganos



de contratación realizar una adecuada planificación de su actividad contratar y evitar tramitaciones precipitadas por la premura de plazos que se conocen de antemano.

El «plan anual de contratación» es un plan indicativo, que no obliga a licitar todos los contratos o a hacerlo con las condiciones concretas anunciadas. El anuncio de información previa del 134 se limita a los contratos SARA, cuando se estime conveniente reducir los plazos para presentar ofertas. El artículo 134 se mantiene, como el 141 del TRLCSP, su carácter potestativo.

Podría plantearse que ahora el anuncio previo es obligatorio en todos los contratos SARA por mandato del artículo 28.4. Pero no parece que esa sea la intención del legislador, sino simplemente anticipar a los empresarios los posibles contratos que se vayan a licitar.

Es por ello, que este Tribunal considera que con el anuncio de información previa que se publica en el BIOB número 172 el 24 de diciembre de 2019, el órgano de contratación está cumpliendo por ello con las previsiones contenidas en la LCSP, aunque lo más adecuado y acorde al espíritu de la LCSP sería incluirlo en el Plan anual de Contratación que establece el artículo 28.4 de la LCSP.

En cualquier caso, como hemos declarado en nuestra Resolución 551/2020 (Recurso 269/2020), “tanto la omisión del plan de contratación que establece el artículo 28.4 de la LCSP como la omisión en dicho plan de un determinado contrato, no son actos recurribles, ya que dicho plan no figura entre los actos recurribles que enumera el artículo 44.2 de la LCSP”.

Por tanto, este motivo no debería prosperar y procedería inadmitir el recurso”.

En todo caso, como resulta del expediente administrativo y se expone por el órgano de contratación en el informe evacuado con ocasión de la interposición del presente recurso a que se refiere el antecedente de hecho cuarto, el servicio de socorrismo de las Playas del término municipal de Lluçmajor sí se prevé en el Plan Anual de Contratación de dicho



Ayuntamiento, aprobado por Decreto de la Alcaldía de 13 de marzo de 2020 y publicado en el perfil del contratante de la PCSP en fecha de 17 de marzo siguiente.

Y aun en el caso de que se admitiese el planteamiento de la entidad recurrente, cabría añadir que la posible omisión del contrato en el plan de contratación, no viciaría la actuación administrativa de nulidad de pleno derecho, dado que como se ha expuesto constituiría un defecto de forma que sólo determinaría la anulabilidad cuando hubiese dado lugar a la indefensión del interesado, lo que aquí no acontece. (Artículos 40 de la LCSP y 48.2 de la LPAC).

En consecuencia, por las razones expuestas, este motivo de impugnación debe ser inadmitido.

Sexto. Entrando propiamente en el fondo del presente recurso, tal y como ha sido expuesto, la recurrente solicita la nulidad del PCAP por las demás causas señaladas en el antecedente de hecho tercero, las cuales siguiendo ese mismo orden se analizan a continuación por separado:

6.1) Nulidad de la clasificación exigida

La entidad recurrente considera que entre los medios que propone el PCAP para justificar la solvencia se encuentra la correspondiente clasificación:

El apartado F1 del Cuadro de Características (CC) del PCAP permite acreditar la solvencia mediante la clasificación del contratista, pero de forma no obligatoria, permitiendo, con arreglo al artículo 77.1, b), de la LCSP que los licitadores opten por acreditar la solvencia en la forma que determina en los apartados F2 y F3 del CC o mediante la clasificación en los grupos, subgrupos y categorías que determina en el apartado F1, que son:

- Grupo M, subgrupo 2, categoría 3 (seguridad, custodia y protección)
- Grupo R, subgrupo 2, categoría 3 (traslado de enfermos por cualquier medio de transporte)



Por otra parte, en el apartado introductorio del PCAP, Descripción del contrato, identifica su objeto como “*Servicio de vigilancia, salvamento y socorrismo de las Playas del T.M de Lluçmajor*”, *expte. 8/2020*”, y le asigna los CPV 92332000-7 Servicios de playas y 75252000-7 Servicios de rescate.

La recurrente alega genéricamente la inadecuación de dichas clasificaciones al objeto del contrato, y argumenta que siguen vigentes otras clasificaciones que bien podrían encajar también en tal objeto y que no se pueden aportar para justificar la solvencia. A modo de ejemplo, se citan las del Grupo N, subgrupo 1 (actividades médicas y sanitarias) y Grupo U, subgrupo 7 (otros servicios no determinados).

Por otro lado, se añade que se solicitan dos clasificaciones distintas de forma acumulada y sin justificar los motivos por los que se requieren ambas clasificaciones y por un importe tan elevado. Este hecho, unido a que son clasificaciones que no se pueden obtener en la actualidad, se entiende que provoca dificultad de acreditar la solvencia por esta vía, pudiendo generar una barrera de entrada a la licitación.

Otro motivo de impugnación es la categoría exigida de cada una de las clasificaciones que se consideran desproporcionadas en relación al volumen del contrato. En concreto, se exige la categoría “3” que se exige en contratos cuya cuantía anual sea igual o superior a 300.000,00 €

El importe del presente contrato asciende a doscientos cincuenta y cuatro mil setecientos veinte euros (254.720,00 €) (IVA excluido) para dos anualidades – temporadas de baño. Es decir, el valor anual medio del contrato es de ciento veintisiete mil trescientos sesenta euros (127.360 €) (IVA excluido), cuantía que equivale al 33 % del valor de clasificación exigida e incluso superior al valor total del contrato.

Se sostiene así que esta cuantía es totalmente desproporcionada, tal como tiene establecida la doctrina de este Tribunal y tal como se exige en el artículo 67.7.1º del Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (Real Decreto 1098/2001, modificado por R.D. 773/2015) que establece que:



“En los contratos de servicios los pliegos de cláusulas administrativas particulares, además de los datos expresados en el apartado 2, contendrán los siguientes: (...) 1.º Grupo o subgrupo de clasificación y categoría de clasificación del contrato. Disponer de clasificación en el subgrupo correspondiente al contrato, con categoría igual o superior a la correspondiente a su importe anual medio, constituirá acreditación bastante de la solvencia económica, financiera y técnica del empresario”.

En este sentido, se cita la Resolución nº 363/2018, de 13 de abril, de este Tribunal que establece que:

“La cuestión tiene que ser resuelta de acuerdo con el principio de proporcionalidad, de modo que exigencias desproporcionadas de los requisitos de solvencia podrían impedir acceder a la licitación”.

Por su parte, el órgano de contratación conviene en que no es obligatoria la clasificación para los contratos de servicios y que no es exigible la clasificación del empresario (artículo 77 1 b) de la LCSP), pero argumenta que en el PCAP se da la opción de poder acreditar la solvencia mediante la clasificación en el grupo y subgrupo correspondiente al contrato, o bien acreditar el cumplimiento de los específicos requisitos de solvencia exigidos. Se añade también que el Grupo N, subgrupo 1 (actividades médicas y sanitarias) propuesto no se considera un grupo de clasificación para este contrato puesto que no se realizan servicios médicos ni sanitarios por personal especializado, sino solo los primeros auxilios en caso necesario por el personal contratado.

En relación con la solvencia económica y financiera, el apartado F2 del PCAP señala lo siguiente:

“La solvencia económica y financiera se acreditará de conformidad con lo previsto en el artículo 87.1 a) LCSP:

- a) Volumen anual de negocios en el ámbito al que se refiera el contrato, referido al mejor ejercicio dentro de los tres últimos disponibles en función de las fechas*



de constitución o de inicio de actividades del empresario y de presentación de las ofertas por importe igual o superior a 191.040,00€.”

En relación con la solvencia técnica o profesional, el apartado F3 del PCAP señala lo siguiente:

“La solvencia técnica o profesional se acreditará de acuerdo con los siguientes apartados 90.1 a) y 90. 1 e) de la LCSP:

a) Una relación de los principales servicios o trabajos realizados de igual o similar naturaleza que los que constituyen el objeto del contrato en el curso de los últimos tres años, en la que se indique el importe, la fecha y el destinatario, público o privado de los mismos.

(...)

e) Las titulaciones académicas y profesionales del empresario y del personal directivo de la empresa y, en particular, del personal responsable de la ejecución del contrato.”

Cabe recordar aquí lo señalado en el artículo 74 de la LCSP:

“1. Para celebrar contratos con el sector público los empresarios deberán acreditar estar en posesión de las condiciones mínimas de solvencia económica y financiera y profesional o técnica que se determinen por el órgano de contratación. Este requisito será sustituido por el de la clasificación, cuando esta sea exigible conforme a lo dispuesto en esta Ley.

2. Los requisitos mínimos de solvencia que deba reunir el empresario y la documentación requerida para acreditar los mismos se indicarán en el anuncio de licitación y se especificarán en el pliego del contrato, debiendo estar vinculados a su objeto y ser proporcionales al mismo.”



De la lectura de este precepto se deduce que corresponde al órgano de contratación la determinación de los medios a través de los cuales deben los licitadores acreditar que cuentan con la solvencia suficiente para concurrir a la licitación. En este sentido, la Junta Consultiva de Contratación Administrativa (Informe 36/07, de 5 de julio de 2007), señala que los criterios de solvencia *“han de cumplir cinco condiciones: -que figuren en el pliego de cláusulas administrativas particulares y en el anuncio del contrato, -que sean criterios determinados, -que estén relacionados con el objeto y el importe del contrato, que se encuentren entre los enumerados en los citados artículos según el contrato de que se trate -y que, en ningún caso, puedan producir efectos de carácter discriminatorio.”*

Por su parte, el apartado b) del artículo 77.1 de la LCSP establece:

“b) Para los contratos de servicios no será exigible la clasificación del empresario. En el anuncio de licitación o en la invitación a participar en el procedimiento y en los pliegos del contrato se establecerán los criterios y requisitos mínimos de solvencia económica y financiera y de solvencia técnica o profesional tanto en los términos establecidos en los artículos 87 y 90 de la Ley como en términos de grupo o subgrupo de clasificación y de categoría mínima exigible, siempre que el objeto del contrato esté incluido en el ámbito de clasificación de alguno de los grupos o subgrupos de clasificación vigentes, atendiendo para ello al código CPV del contrato, según el Vocabulario común de contratos públicos aprobado por Reglamento (CE) 2195/2002, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de noviembre de 2002.

En tales casos, el empresario podrá acreditar su solvencia indistintamente mediante su clasificación en el grupo o subgrupo de clasificación y categoría de clasificación correspondientes al contrato o bien acreditando el cumplimiento de los requisitos específicos de solvencia exigidos en el anuncio de licitación o en la invitación a participar en el procedimiento y detallados en los pliegos del contrato. Si los pliegos no concretaran los requisitos de solvencia económica y financiera o los requisitos de solvencia técnica o profesional, la acreditación de la solvencia se efectuará conforme a los criterios, requisitos y medios recogidos en el segundo inciso del



apartado 3 del artículo 87, que tendrán carácter supletorio de lo que al respecto de los mismos haya sido omitido o no concretado en los pliegos”.

Por su parte, el apartado 1 a) del artículo 87 de la LCSP dispone que:

“1. La solvencia económica y financiera del empresario deberá acreditarse por uno o varios de los medios siguientes, a elección del órgano de contratación:

a) Volumen anual de negocios, o bien volumen anual de negocios en el ámbito al que se refiera el contrato, referido al mejor ejercicio dentro de los tres últimos disponibles en función de las fechas de constitución o de inicio de actividades del empresario y de presentación de las ofertas 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. El volumen de negocios mínimo anual exigido no excederá de una vez y media el valor estimado del contrato, excepto en casos debidamente justificados como los relacionados con los riesgos especiales vinculados a la naturaleza de las obras, los servicios o los suministros. El órgano de contratación indicará las principales razones de la imposición de dicho requisito en los pliegos de la contratación o en el informe específico a que se refiere el artículo 336”.

El apartado 1 a) y f) del artículo 90 de la LCSP señala que:

“1. En los contratos de servicios, la solvencia técnica o profesional de los empresarios deberá apreciarse teniendo en cuenta sus conocimientos técnicos, eficacia, experiencia y fiabilidad, lo que deberá acreditarse, según el objeto del contrato, por uno o varios de los medios siguientes, a elección del órgano de contratación:

a) Una relación de los principales servicios o trabajos realizados de igual o similar naturaleza que los que constituyen el objeto del contrato en el curso de, como máximo los tres últimos años, en la que se indique el importe, la fecha y el destinatario, público o privado de los mismos; cuando sea necesario para garantizar un nivel adecuado de competencia los poderes adjudicadores podrán



indicar que se tendrán en cuenta las pruebas de los servicios pertinentes efectuados más de tres años antes. Cuando le sea requerido por los servicios dependientes del órgano de contratación los servicios o trabajos efectuados se acreditarán mediante certificados expedidos o visados por el órgano competente, cuando el destinatario sea una entidad del sector público; cuando el destinatario sea un sujeto privado, mediante un certificado expedido por este o, a falta de este certificado, mediante una declaración del empresario acompañado de los documentos obrantes en poder del mismo que acrediten la realización de la prestación; en su caso, estos certificados serán comunicados directamente al órgano de contratación por la autoridad competente.

Para determinar que un trabajo o servicio es de igual o similar naturaleza al que constituye el objeto del contrato, el pliego de cláusulas administrativas particulares podrá acudir además de al CPV, a otros sistemas de clasificación de actividades o productos como el Código normalizado de productos y servicios de las Naciones Unidas (UNSPSC), a la Clasificación central de productos (CPC) o a la Clasificación Nacional de Actividades Económicas (CNAE), que en todo caso deberá garantizar la competencia efectiva para la adjudicación del contrato. En defecto de previsión en el pliego se atenderá a los tres primeros dígitos de los respectivos códigos de la CPV. La Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado podrá efectuar recomendaciones para indicar qué códigos de las respectivas clasificaciones se ajustan con mayor precisión a las prestaciones más habituales en la contratación pública.”

(...)

- e) Títulos académicos y profesionales del empresario y de los directivos de la empresa y, en particular, del responsable o responsables de la ejecución del contrato, así como de los técnicos encargados directamente de la misma, siempre que no se evalúen como un criterio de adjudicación.”*

Como puede observarse, a diferencia de lo que ocurre con la solvencia económica en el citado artículo 87.1.a) de la LCSP, no se determina un límite máximo del importe de los



trabajos a justificar como condición de solvencia, ni tampoco se determina el número de trabajos que se han de solicitar. No obstante, siempre deberá tenerse en cuenta, como no puede ser de otra manera, el condicionante establecido en el artículo 74.2 de la LCSP transcrito.

Sentado lo anterior, procede recordar que este Tribunal ha sostenido reiteradamente que la solvencia exigible ha de estar relacionada con el objeto y el importe del contrato y no producir efectos de carácter discriminatorio, sin que pueda identificarse la discriminación con la circunstancia de que unos licitadores puedan cumplir las exigencias establecidas y otros no.

Expuesto lo anterior, se comprueba que en el PCAP la clasificación no se exige como obligatoria, sino que se da la opción de poder acreditar la solvencia mediante la clasificación en el grupo y subgrupo correspondiente al contrato, o bien acreditar el cumplimiento de los específicos requisitos de solvencia exigidos. En la clasificación de los contratistas del punto F.1 del PCAP se establecen los grupos de clasificación “M” (servicios de seguridad) y “R” (servicios de transporte), ya que versan sobre las actividades objeto del contrato (CPVs: 92332000-7 servicios de playa y 75252000-7 servicios de rescate).

Pues bien, a la vista de la normativa actual sobre clasificación de contratistas de servicios, no parece adecuada la indicación de clasificación en los grupos y subgrupos citados, M-2 y R-2, en cuanto que las actividades objeto del contrato no están incluidas en dichos grupos y subgrupos. Así resulta del Anexo II del RGLCAP, relativo a *“Correspondencia entre subgrupos de clasificación y códigos CPV de los contratos de servicios”*, ya que en ese subgrupo M-2 solo incluye los CPV 79710000-4 (Servicios de seguridad), 79713000-5 (Servicios de guardias de seguridad), 79714000-2 (Servicios de vigilancia) y 98341140-8 (Servicios de vigilancia de inmuebles), por lo que no incluye el CPV 92332000-7 (Servicios de playa), y en el Grupo R. subgrupo 2, solo incluye el CPV 85143000-3 (Servicios de ambulancia), por lo que no incluye el CPV 75252000-7, servicios de rescate.

La consecuencia de lo anterior es que no cabe acreditar alternativamente la solvencia exigida con la clasificación requerida en los grupos y subgrupos reseñados en el CC, dado que no se corresponden con las actividades objeto el contrato y sus respectivos CPV, ni con



ninguna de las actividades incluidas actualmentete en los subgrupos de calificación indicados en el CC del PCAP.

Por otra parte, con arreglo a lo determinado en el artículo 38 en relación con el artículo 36.6, ambos del RGLCAP, la categoría se determina de la siguiente forma:

“La expresión de la cuantía se efectuará por referencia al valor estimado del contrato, cuando la duración de éste sea igual o inferior a un año, y por referencia al valor medio anual del mismo, cuando se trate de contratos de duración superior”.

Por tanto, en nuestro caso, la categoría de clasificación viene determinada por la anualidad media del contrato al ser la duración de dos años, lo que implica que la anualidad media se obtiene dividiendo el presupuesto total entre 24 y multiplicando el resultado por 12. El presupuesto con IVA es 308.211,20 euros. La anualidad media es 154.105,60 euros. La categoría exigible sería, en su caso, la 2, no la 3.

Por tanto, el motivo debe prosperar solo en lo relativo a la clasificación indicada en el apartado F1 del CC del PCAP y anularse dicho apartado.

Con independencia de lo anterior, referido solo a la clasificación reseñada en el CC para acreditar alternativamente la solvencia exigida, basta la mera lectura de las cláusulas F2 y F3 del PCAP para afirmar que la solvencia exigida es plenamente proporcional y está directamente relacionado con el objeto del contrato. En efecto, siendo el objeto del contrato el servicio de vigilancia, salvamento y socorrismo de las Playas del término municipal de Lluçmajor, con un presupuesto de 254.720,00 euros (IVA no incluido) y un valor estimado de 611.328,00 euros, el criterio de solvencia económica y financiera de un volumen anual de negocios en el ámbito al que se refiera el contrato, referido al mejor ejercicio dentro de los tres últimos disponibles por importe igual o superior a 191.040,00 € resulta ajustado al artículo 87 1 a) de la LCSP, al igual que los criterios de solvencia técnica expresados- una relación de los principales servicios o trabajos realizados de igual o similar naturaleza que los que constituyen el objeto del contrato en el curso de los últimos tres años, en la que se indique el importe, la fecha y el destinatario, público o privado de los mismos y las titulaciones académicas y profesionales del empresario y del personal directivo de la empresa y, en particular, del personal responsable de la ejecución del contrato, resultan



ajustados a las previsiones del art. 90 1 a) y f), entendiéndose tales condiciones razonables y proporcionadas.

En este sentido, hay dos elementos que sirven como criterio interpretativo para determinar tal razonabilidad. El primero, los límites impuestos respecto a la solvencia económica en el artículo 87.1.a) de la LCSP, que fija un máximo exigible de 1,5 veces el valor estimado del contrato, es decir, un 150% de tal cifra, que se observa en el supuesto examinado. Y el segundo, el previsto en el artículo 90.2 de la misma LCSP, que establece:

“2. En el anuncio de licitación o en la invitación a participar en el procedimiento y en los pliegos del contrato se especificarán los medios, de entre los recogidos en este artículo, admitidos para la acreditación de la solvencia técnica de los empresarios que opten a la adjudicación del contrato, con indicación expresa, en su caso, de los valores mínimos exigidos para cada uno de ellos y, en los casos en que resulte de aplicación, con especificación de las titulaciones académicas o profesionales, de los medios de estudio e investigación, de los controles de calidad, de los certificados de capacidad técnica, de la maquinaria, equipos e instalaciones, y de los certificados de gestión medioambiental exigidos. En su defecto, la acreditación de la solvencia técnica o profesional se efectuará mediante la relación de los principales servicios efectuados en los tres últimos años, de igual o similar naturaleza que los que constituyen el objeto del contrato, cuyo importe anual acumulado en el año de mayor ejecución sea igual o superior al 70 por ciento de la anualidad media del contrato”.

6.2) Nulidad de la ponderación de los criterios de adjudicación

El recurrente expone con respecto a este motivo lo siguiente:

En esta licitación rigen los siguientes criterios de adjudicación con la ponderación que asimismo se indica:

1.- Oferta económica 55 puntos



- 2.- Mejora de aportación de material para personas discapacitadas en la Playa de s'Arenal 15 puntos
- 3.- Mejora de aportación de un kayak e instalación de una caseta desmontable en la Playa de Cala Pi 10 puntos
- 4.- Mejora de experiencia del personal designado por la empresa 10 puntos
- 5.- Mejora de mantenimiento de las torres de vigilancia 10 puntos

Siendo el objeto del contrato el “*Servicio de vigilancia, salvamento y socorrismo de las playas del T.M. de Lluçmajor*” (CPVs 92332000, Servicios de playas y 75252000, Servicios de rescate), dicho código se refiere a servicios administrativos sociales, educativos, sanitarios y culturales y servicios relacionados con las prisiones, servicios de seguridad pública y Servicios de salvamento distintos de los referidos en el artículo 19.2.f) de la LCSP y están encuadrados dentro del anexo IV de la LCSP; por ello considera que al menos el 51 por ciento de los criterios de adjudicación debieran corresponder con criterios de calidad y el PCAP no cumple con este requisito.

Por lo que se refiere a esta cuestión, debe considerarse que el artículo 145.1 de la LCSP establece que:

“La adjudicación de los contratos se realizará utilizando una pluralidad de criterios de adjudicación en base a la mejor relación calidad-precio.

Previa justificación en el expediente, los contratos se podrán adjudicar con arreglo a criterios basados en un planteamiento que atienda a la mejor relación coste-eficacia, sobre la base del precio o coste, como el cálculo del coste del ciclo de vida con arreglo al artículo 148”.

Por su parte, añade el apartado cuarto del citado precepto legal:

“4. Los órganos de contratación velarán por que se establezcan criterios de adjudicación que permitan obtener obras, suministros y servicios de gran calidad que respondan lo mejor posible a sus necesidades; y, en especial, en los



procedimientos de contratos de servicios que tengan por objeto prestaciones de carácter intelectual, como los servicios de ingeniería y arquitectura.

En los contratos de servicios del Anexo IV, así como en los contratos que tengan por objeto prestaciones de carácter intelectual, los criterios relacionados con la calidad deberán representar, al menos, el 51 por ciento de la puntuación asignable en la valoración de las ofertas, sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado 2.a) del artículo 146”.

Tal y como reconoce también el órgano de contratación, el contrato está incluido dentro de los relacionados en dicho Anexo IV de la LCSP. En efecto, en el anuncio de licitación se establecen como CPVs: 92332000-7 servicios de playa y 75252000-7 servicios de rescate.

Y esos dos códigos CPV están incluidos en el Anexo IV de la LCSP de continua referencia, concretamente el 9233200 (de 92000000-1 a 92342200-2), y el 75252000 (75240000-0 a 75252000-7).

Por tanto, estando recogidos los CPVs de las prestaciones del contrato en el Anexo IV procedería aplicar lo previsto en el artículo 145.4 de la LCSP, de tal modo que los criterios relacionados con la calidad deberían representar al menos el 51 % de los criterios de adjudicación.

Por ello, se observa que los pliegos sí incurrían en esta vulneración denunciada de la LCSP en la medida en que fijan una ponderación del 55 % al criterio de la oferta económica, sin que quepa admitir la justificación invocada por el órgano de contratación según cual la fórmula empleada para la valoración permite dar menos peso a la valoración económica y más importancia a la puntuación obtenida con los criterios de calidad aportados dado que dicha fórmula recogida en los PCAP para valorar la mejor oferta económica es la proporcional inversa, que calcula el cociente entre la oferta más económica y la oferta realizada a valorar, lo que a su juicio, permitiría que el resto de ofertas realizadas obtengan una puntuación proporcional comparándola con la oferta más económica, atenuando significativamente las diferencias entre las ofertas presentadas.



Pues bien, la limitación prevista en la Ley ha sido conculcada y deberá estimarse en este punto el recurso, anulándose la misma para que se establezca una ponderación que respete el 51% mínimo exigido a los criterios relativos a la calidad de la oferta en los contratos incluidos en el Anexo IV de la LCSP, máxime cuando el órgano de contratación viene a reconocer que ciertas instrucciones internas podrían inspirar dichos criterios de calidad.

En consecuencia, el recurso debe ser estimado respecto de este motivo y anularse los pliegos en este punto.

6.3) Nulidad del requisito de habilitación profesional exigido en el PCAP

Finalmente, se sostiene que la cláusula F.6 del cuadro de características del contrato del PCAP establece como requisito de habilitación empresarial o profesional la inscripción en el Registro de Servicios de Urgencias y Emergencias de la Dirección General de Emergencias, de acuerdo con lo dispuesto en el Decreto 8/2004, de 23 de enero, por el que se desarrollan determinados aspectos de la Ley de ordenación de emergencias en las Illes Balears.

Se entiende así que se exige la inscripción de las empresas que deseen licitar en el Registro de Servicios de Urgencias y Emergencias con carácter previo a optar al procedimiento, lo que a juicio de la recurrente es un requisito que puede provocar una barrera de entrada por cuanto únicamente acepta la inscripción en un concreto Registro sin aceptar los Registros existentes en otros ámbitos territoriales y que pueden estar debidamente interconectados, añadiéndose que en el caso de que la inscripción sea indispensable para la prestación del servicio, se argumenta que esta únicamente debería exigirse a la empresa que sea adjudicataria del contrato no simplemente para tomar parte en la licitación.

La cláusula del pliego que regula esta cuestión es la sexta, que transcribimos a continuación:

“HABILITACIÓN EMPRESARIAL O PROFESIONAL EXIGIDA



El adjudicatario debe estar inscrito en el Registro de Servicios de Urgencias y Emergencias de la Dirección General de Emergencias de acuerdo con lo dispuesto en el Decreto 8/2004, de 23 de enero, por el que se desarrollan determinados aspectos de la Ley de ordenación de emergencias en las Illes Balears, o en su caso declaración responsable de haber efectuado la solicitud de inscripción en dicho Registro”.

La cuestión que debe dilucidarse es si estamos ante una condición de aptitud del artículo 65 de la LCSP que señala:

“Artículo 65. Condiciones de aptitud.

1. Solo podrán contratar con el sector público las personas naturales o jurídicas, españolas o extranjeras, que tengan plena capacidad de obrar, no estén incurso en alguna prohibición de contratar, y acrediten su solvencia económica y financiera y técnica o profesional o, en los casos en que así lo exija esta Ley, se encuentren debidamente clasificadas.

Cuando, por así determinarlo la normativa aplicable, se le requirieran al contratista determinados requisitos relativos a su organización, destino de sus beneficios, sistema de financiación u otros para poder participar en el correspondiente procedimiento de adjudicación, estos deberán ser acreditados por el licitador al concurrir en el mismo.

2. Los contratistas deberán contar, asimismo, con la habilitación empresarial o profesional que, en su caso, sea exigible para la realización de las prestaciones que constituyan el objeto del contrato.

3. En los contratos subvencionados a que se refiere el artículo 23 de esta Ley, el contratista deberá acreditar su solvencia y no podrá estar incurso en la prohibición de contratar a que se refiere la letra a) del apartado 1 del artículo 71”.

Corresponde así analizar la normativa sectorial que impera en el lugar de ejecución del contrato, en concreto la relativa a cuestiones de seguridad pública en general y servicios



de socorrismo en particular, que es la prestación a la que se refiere el contrato. Así, debe traerse a colación la Ley 2/1998, de 13 de marzo, de ordenación de emergencias, en las Illes Balears, en cuyo artículo 17 recoge qué debe considerarse como servicios de rescate (entre los que se encuentra el socorrismo en las playas) y qué habilitación es necesaria para poder prestar tal servicio en su artículo 19.

“Artículo 17. Los servicios de rescate

En el ámbito de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares se consideran servicios de rescate aquellos dedicados a realizar tal tipo de actividades en las montañas, playas y otros lugares considerados de riesgo, y están compuestos por:

- 1. Los servicios de bomberos especializados en tales actividades.*
- 2. Los servicios municipales especializados.*
- 3. El personal profesional o voluntario de las entidades públicas o privadas constituidas a tal fin.*
- 4. El personal de los concesionarios de servicios de temporada en playas o enclaves de montaña en los casos en que así se establezca.*

Artículo 19. Formación y acreditación

El personal de los servicios de rescate deberá contar con la formación adecuada y reunir las condiciones físicas y técnicas imprescindibles para este objetivo y, al efecto, deberá contar con la correspondiente acreditación, expedida y renovada periódicamente por el Gobierno de la Comunidad Autónoma, en las condiciones que se determinarán por vía reglamentaria.

Por otra parte, el Gobierno autonómico deberá organizar y promover las acciones formativas que sean procedentes a fin de mantener el personal adscrito a estos servicios en las debidas condiciones técnicas y físicas”.



El reglamento del ramo que regula tal habilitación para prestar esos servicios en la Comunidad Autónoma es el Decreto 8/2004, de 23 de enero, por el que se desarrollan determinados aspectos de la Ley de Ordenación de Emergencias en las Illes Balears.

“Artículo 4 Registro de Servicios de Emergencias y Urgencias

1. *Se crea el Registro de Servicios de Emergencias y Urgencias (RSEU), con la finalidad de dar cumplimiento a lo previsto en el Título I de la Ley 2/1998 y demás normativa de Protección Civil y garantizar el correcto despliegue de planes y protocolos operativos aplicando los medios más adecuados a cada tipo de incidente.*
2. *La inscripción en el Registro es obligatoria para todos los servicios públicos y privados contemplados en el Título II de la Ley de Ordenación de Emergencias de la CAIB y para los servicios públicos competentes en materia de seguridad ciudadana, por lo que dicho Registro se dividirá en las siguientes secciones:*
 - a) *Servicios de prevención y extinción de incendios y salvamentos.*
 - b) *Servicios de rescate.*
 - c) *Servicios públicos de emergencias sanitarias extrahospitalarias.*
 - d) *Centros de gestión de emergencias.*
 - e) *Seguridad Ciudadana.*
 - f) *Voluntariado de protección civil.*
3. *Dicho registro englobará todos los servicios de urgencias y emergencias existentes en el territorio de la comunidad autónoma de las Illes Balears y deberán estar incardinados en la sección correspondiente del mismo, según su especialidad.*
4. *El RSEU dependerá de la Dirección General de Emergencias, quien establecerá las dotaciones mínimas exigibles y el estándar aconsejable de tiempos de reacción en cada caso”.*

Pues bien, vista la obligatoriedad impuesta por la normativa sectorial autonómica, asiste la razón al órgano de contratación al precisar que el Pliego establece la inscripción en dicho Registro como una aptitud del contratista que debe aportar con la oferta presentada, aunque también se fija la posibilidad de aportar una declaración responsable de haber



efectuado la solicitud de inscripción en dicho Registro dando margen hasta la fase de adjudicación para obtener dicha inscripción.

Por ello en la medida en que esta exigencia del Pliego es aplicable únicamente a la empresa que resulte adjudicataria como una obligación previa al ejercicio de la prestación del servicio, y no en la fase de licitación como requisito de aptitud previo exigible a todos los licitadores para el desempeño de una actividad empresarial, la misma resulta ajustada a derecho.

En consecuencia, debe desestimarse este motivo de impugnación.

Por todo lo anterior,

VISTOS los preceptos legales de aplicación,

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

Primero.

- Inadmitir el recurso interpuesto por D. R. I. T., en representación de la entidad INSTITUT BALEAR D'EMERGÈNCIES, S.L., contra el anuncio de licitación y los pliegos de cláusulas administrativas particulares y de prescripciones técnicas de la licitación convocada por el Ayuntamiento de Lluçmajor para contratar el "*Servicio de vigilancia, salvamento y socorrismo de las Playas del T.M de Lluçmajor*", expediente 8/2020, en lo relativo a la falta de inclusión de la contratación en el Plan Anual de Contratos.
- Estimar parcialmente dicho recurso respecto del motivo relativo a los grupos y subgrupos de clasificación, y su categoría, determinados en el apartado F.1 del Cuadro de características del PCAP, como forma alternativa voluntaria de acreditar la solvencia exigida, que se anula, y el motivo relativo a la ponderación de los criterios de adjudicación en cuanto no respetan el 51% mínimo exigido para los criterios relacionados con la calidad de la oferta, acordándose la anulación del anuncio de licitación, los pliegos y documentos contractuales con este alcance y la retroacción del procedimiento al momento anterior a la aprobación de los pliegos, con desestimación



del recurso en lo relativo a los demás motivos de impugnación.

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

Tercero. Declarar que no se aprecia la concurrencia de mala fe o temeridad en la interposición del recurso, por lo que no procede la imposición de la sanción prevista en el artículo 58 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 Baleares, en el plazo dos meses, a contar desde el día siguiente a 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.