

Recurso 124/2022
Resolución 269/2022

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

Sevilla, 13 de mayo de 2022

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la **ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE EMPRESARIOS DE SERVICIOS DEPORTIVOS A LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS** (en adelante, AEESDAP) contra los pliegos que, entre otra documentación, rigen el procedimiento de licitación del contrato denominado “Servicio de salvamento, socorrismo, primeros auxilios, asistencia sanitaria, transporte sanitario y atención a personas con discapacidad en las playas de Benalmádena y salvamento y socorrismo acuático en la piscina municipal del Polideportivo “Ramón Rico “en Benalmádena Pueblo”, (Expediente n.º 2020/00040456S), promovido por el Ayuntamiento de Benalmádena, este Tribunal, en sesión celebrada el día de la fecha, ha dictado la siguiente

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. El 12 de marzo de 2022 se publicó en el perfil de contratante en la Plataforma de Contratación del Sector Público el anuncio de licitación, por procedimiento abierto y tramitación urgente, del contrato de servicios indicado en el encabezamiento de esta resolución, con un valor estimado de 4.477.652,28 euros. Asimismo, dicho anuncio se publicó en el Diario Oficial de la Unión Europea el 15 de marzo de 2022 y los pliegos y demás documentación que rigen la licitación fueron puestos a disposición de las personas interesadas en dicho perfil de contratante el 14 de marzo de 2022.

La presente licitación se rige por la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (en adelante, LCSP) y demás normas reglamentarias de aplicación, en cuanto no se opongan a lo establecido en la citada disposición legal.

SEGUNDO. El 4 de abril de 2022 tuvo entrada en el registro del Tribunal recurso especial en materia de contratación contra los pliegos que rigen la contratación referenciada, interpuesto por la asociación empresarial indicada en el encabezamiento. En su escrito de recurso, la asociación recurrente solicita, entre otras cuestiones, la suspensión del procedimiento de licitación.

Mediante oficio de la Secretaría del Tribunal se dio traslado del recurso al órgano de contratación requiriéndole la documentación necesaria para su tramitación y resolución, que fue posteriormente recibida en este Órgano con fecha 12 de abril.

El 20 de abril de 2022 este Tribunal adopta la medida cautelar de suspensión del procedimiento de licitación, solicitada por la asociación recurrente.

Por la Secretaría del Tribunal se concedió un plazo de 5 días hábiles a las entidades licitadoras para que formularan las alegaciones que considerasen oportunas, no habiéndose recibido ninguna en el plazo establecido.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. Competencia.

Este Tribunal resulta competente para resolver en virtud de lo establecido en el artículo 46.1 de la LCSP y en el artículo 10.3 del Decreto 332/2011, de 2 de noviembre, por el que se crea el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía, en su redacción dada por el Decreto 120/2014, de 1 de agosto; toda vez que el Ayuntamiento de Benalmádena (Málaga) no ha manifestado que disponga de órgano propio, por sí o a través de la Diputación Provincial, para la resolución del recurso, habiendo remitido a este Tribunal toda la documentación necesaria para su resolución.

SEGUNDO. Legitimación.

Con carácter previo al estudio de los restantes motivos de admisión, procede abordar la legitimación de la asociación recurrente para la interposición del presente recurso especial.

Al respecto, el artículo 48 de la LCSP establece 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.*

Estarán también legitimadas para interponer este recurso (...). En todo caso se entenderá legitimada la organización empresarial sectorial representativa de los intereses afectados».

Asimismo, el artículo 24, apartado 1 del Reglamento de los procedimientos especiales de revisión de decisiones en materia contractual (en adelante el Reglamento), aprobado por Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre, señala que *«Sin perjuicio de los supuestos generales previstos en el artículo 42 del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público y en el 102 de la Ley 31/2007, de 30 de octubre, los recursos regulados en este Reglamento podrán ser interpuestos por las asociaciones representativas de intereses relacionados con el objeto del contrato que se impugna exclusivamente cuando lo sean para la defensa de los intereses colectivos de sus asociados».*

Sobre la legitimación activa de las asociaciones, ya ha tenido ocasión de pronunciarse este Tribunal en numerosas ocasiones, valga por todas las Resoluciones 143/2016, de 17 de junio, 214/2017, de 23 de octubre y 233/2018, de 2 de agosto, en las que se pone de relieve la abundante doctrina del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo existente al respecto y que debe entenderse igualmente aplicable en el ámbito del procedimiento del recurso especial en materia de contratación, pues la clave común en todos los casos está en el concepto de interés legítimo.

A priori, se ha de indicar que el estudio de la legitimación pasa por analizar el acto impugnado y su incidencia sobre los intereses colectivos defendidos por la asociación recurrente. Ello obliga a conocer cuáles son los motivos que sustentan el recurso interpuesto.



Como ya se ha indicado, el escrito de recurso se interpone contra el PCAP, y ello por entender que en aquel se incumplen determinados aspectos relacionados con los criterios de adjudicación.

Al respecto, debe indicarse que conforme al artículo 4 de los estatutos de la asociación recurrente, el ámbito profesional de actividad de la asociación alcanza los servicios deportivos prestados desde las Administraciones Públicas por empresas privadas, incluidos los servicios de salvamento y socorrismo y otros derivados de la salud.

Entre los fines de la asociación que se recogen en el artículo 5 de los estatutos, se encuentra la vigilancia de la neutralidad de la contratación pública, mediando, solicitando, negociando o impugnando aquellas contrataciones que bajo su opinión no respondan a esta neutralidad o a la legalidad.

Por lo expuesto, queda justificado el interés legítimo que ostenta la asociación recurrente en el ejercicio de la representación y defensa de sus asociados, debiendo reconocerse legitimación a la misma al amparo de lo previsto en el artículo 48 de la LCSP.

TERCERO. Acto recurrible.

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

CUARTO. Plazo de interposición.

En cuanto al plazo de interposición del recurso, en el supuesto examinado, conforme a la documentación enviada por el órgano de contratación, el PCAP fue puesto a disposición de las personas interesadas en el perfil de contratante el 14 de marzo de 2022, por lo que el recurso presentado el 4 de abril de 2022 en el registro del Tribunal, se ha interpuesto dentro del plazo legal establecido en el artículo 50.1 b) de la LCSP.

QUINTO. Fondo del asunto. Alegaciones de las partes.

1. Alegaciones de la recurrente.

En el recurso se alega infracción del artículo 145 de la LCSP respecto de los criterios de adjudicación establecidos en el Anexo 8.1 n del PCAP. La asociación recurrente cuestiona la validez de los referidos criterios que exigen la implantación de sistemas de calidad basados en la certificación ISO 9001 (o EFQM y equivalente); sistemas de gestión de emergencias basados en la certificación ISO 22320 (y equivalentes) o sistemas para la gestión para la evaluación y control del riesgo por agentes biológicos basados en la certificación Biological Risk Control de OCA Global o equivalentes, al considerar que hacen referencia a una característica general de la empresa pero no a la implantación de dichos sistemas de gestión en el servicio objeto del contrato, incumpléndose con ello la vinculación con el objeto del contrato que la LCSP exige para los criterios de adjudicación.

Invoca doctrina de este Tribunal sobre la utilización de los certificados de calidad como criterios de adjudicación, y señala que las certificaciones de gestión de la calidad, gestión de emergencias u otras equivalentes son un medio acreditativo de la implantación de unos sistemas determinados de calidad, pero no sistemas de calidad en si mismos. Añade, asimismo, que en la medida que las certificaciones UNE ISO no son las únicas reconocidas en el marco de la Unión Europea, existiendo otras certificaciones equivalentes, deben ser aceptadas cualesquiera



otras pruebas que permitan demostrar que los licitadores cuentan con capacidad para implantar sistemas equivalentes en el servicio. En apoyo de su tesis, invoca la Resolución 115/2018 del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales y la Resolución 39/2016 del Tribunal de Contratos Públicos de Aragón.

Por otra parte, considera discriminatorio, restrictivo y contrario al artículo 145. 5 b) de la LCSP la exigencia a los licitadores, con carácter previo a la adjudicación, de contar con la implantación de dichos sistemas, considerando que en la práctica dicha exigencia viene a funcionar como un criterio de solvencia, de donde predica la vulneración de los principios de libre concurrencia, y del acceso en condiciones de igualdad a la licitación pública.

En definitiva, solicita la anulación de tales criterios por contrarios a la normativa de contratación pública dada la improcedencia de establecer la exigencia de dichos certificados como criterios de adjudicación, por su naturaleza genérica sobre los procesos productivos de las empresas, es decir, por hacer referencia a una característica propia de la empresa, en lugar de referirse a una característica de la prestación en si misma, con evidente infracción de la exigencia de vinculación al objeto del contrato.

Consecuentemente con el razonamiento que efectúa, ejercita la pretensión de nulidad de los pliegos y por extensión, del procedimiento de licitación, con invocación de la doctrina que establece que la consecuencia de la anulación de un criterio de adjudicación conlleva la de la propia licitación.

2. Alegaciones del órgano de contratación.

En su informe al recurso, el órgano de contratación solicita la desestimación del mismo, y defiende la procedencia de los criterios de adjudicación controvertidos con fundamento en los motivos esgrimidos en los informes técnicos emitidos por el Jefe de Bomberos y por el Jefe de Instalaciones Deportivas, y que pasamos a exponer, de manera sucinta, a continuación.

Así, argumentan que el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales -entre otras, en sus Resoluciones 976/2020, de 11 de septiembre y 786/2019, de 11 de julio- ha modificado el criterio que venía sosteniendo sobre los certificados de sistemas de calidad, señalando que *“(...) es cierto que la evolución del ordenamiento de la Unión Europea y, en especial, la de la nueva Ley 9/2017 en materia de contratación pública, ha determinado la necesidad de matizar la doctrina de este Tribunal sobre la cuestión controvertida, en concreto sobre la posibilidad de configurar la disponibilidad de un certificado ISO no solamente como criterio de solvencia empresarial sino también como criterio de adjudicación. Ahora bien, para que pueda admitirse la exigencia de estos certificados como criterio de adjudicación, es necesario que estén claramente vinculados con el objeto del contrato, en el sentido en que la resolución citada –y otras muchas– interpretan la concurrencia de esta vinculación: cuando se refiera o integre en la prestación contratada, en cualquiera de sus aspectos y en cualquier etapa de su ciclo de vida”*. De este modo, el órgano de contratación sostiene que este tipo de certificados pueden ser criterios de adjudicación siempre que se encuentren vinculados con el objeto del contrato.

Los referidos informes se amparan, pues, en la evolución doctrinal de los Tribunales de resolución de los recursos especiales sobre la admisibilidad los certificados de calidad y gestión medioambiental desde una posición inicial contraria a su configuración como criterios de adjudicación, hasta una matización de la doctrina del Tribunal Administrativo Central sobre esta cuestión, admitiendo la posibilidad de configurar la disponibilidad de dichos certificados, no solo como criterio de solvencia, sino como criterios de adjudicación, siempre que hagan referencia a una característica de la prestación en si misma que permita efectuar una ejecución comparativa del



nivel de rendimiento de cada oferta respecto del objeto del contrato.

En segundo lugar, arguyen que, en el supuesto concreto que se plantea, no se puede desligar el servicio que presta la empresa de la propia configuración intrínseca de la empresa, afirmando que los certificados de calidad responden a unos protocolos que se implantan destinados a generar un servicio eficaz y de calidad, de donde infieren el carácter inescindible entre la calidad de la empresa y la calidad del servicio que se presta. Asimismo, manifiestan que la implantación de un sistema de calidad puede tardar años por lo que justifican la valoración previa de que la empresa tenga implantados los procedimientos, al ser de inmediata cobertura las necesidades administrativas a satisfacer.

El informe concluye que queda suficientemente justificado que el criterio de valoración establecido en el PCAP está vinculado al objeto del contrato; que el objeto del contrato y las características y peculiaridades del mismo exigen que se lleve a cabo una planificación y organización específica del servicio que determinan la calidad del mismo, por lo que procede valorar criterios de calidad de la empresa, y que la valoración que se otorga al certificado de calidad en el lote n.º 2 es irrelevante dentro del total de puntuación lo que conduce a la conclusión de que las empresas que no tengan implantado un sistema de calidad, no solo pueden perfectamente concurrir a la licitación, sino resultar adjudicatarias.

SEXTO. Consideraciones del Tribunal sobre el fondo del asunto: sobre la conformidad a derecho de los criterios de adjudicación relativos a los certificados de calidad establecidos en el pliego.

Expuestas las alegaciones de las partes procede el examen de la cuestión controvertida que se circunscribe a analizar la admisibilidad como criterios de adjudicación de los certificados de calidad que se exigen en el Anexo 8.1n del PCAP.

A fin de enfocar debidamente la cuestión, conviene acudir a la doctrina de este Tribunal, expuesta entre las más recientes, en la Resolución 534/2021, de 10 de diciembre de 2021, en la que se mencionaba, a su vez, la Resolución 11/2021, de 21 de enero, que parcialmente transcribimos:

«(...) la calidad aparece en la LCSP referida a distintos aspectos del procedimiento de licitación de los contratos, y, en lo que ahora interesa, distingue entre lo que es la calidad de las empresas licitadoras (conectada pues con su solvencia técnica o profesional, constituyendo dentro de esta una especialidad la aportación de certificados acreditativos del cumplimiento de normas de garantía de calidad o de normas de gestión medioambiental) y la calidad de las ofertas que aquellas presenten. Este Tribunal, en su Resolución 105/2015, de 17 de marzo, por referencia al Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, declaró la posibilidad de exigir como requisito de solvencia técnica, nunca como criterio de adjudicación, la aportación de certificados expedidos por organismos independientes que acrediten que el empresario cumple determinadas normas de garantía de la calidad o de gestión medioambiental, debiendo ser reconocidos todos los certificados de calidad o de gestión medioambiental expedidos conforme a las normas europeas, aceptando incluso otras pruebas equivalentes de garantía de la calidad o de gestión medioambiental que presenten los empresarios. En similar sentido, los órganos competentes para la resolución del recurso especial tienen una consolidada doctrina sobre la posibilidad de emplear certificados de calidad como criterios de adjudicación, habiendo señalado que si bien pueden exigirse como criterio de solvencia, no cabe establecerlos como criterios de adjudicación (entre otras, las Resoluciones 65/2013, 29/2015, 30/2015 y 54/2019 del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales; la Resolución 40/2011, de 14 de julio, del Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid, y el Acuerdo 84/2015 del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón).



Así, en la Resolución 786/2019, de 11 de julio, del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, citada en el informe al recurso, criterio recientemente reiterado en su Resolución 976/2020, de 11 de septiembre, se ha señalado: “En este sentido debe destacarse como el legislador al trasponer la Directiva 2014/24/UE, y para determinar la vinculación con el objeto contrato, ha hecho referencia a las prestaciones del contrato. En efecto, el artículo 67.3 de la Directiva establece que “Se considerará que los criterios de adjudicación están vinculados al objeto del contrato público cuando se refieran a las obras, suministros o servicios que deban facilitarse en virtud de dicho contrato...” mientras que el artículo 145.6 de la LCSP dispone que “Se considerará que un criterio de adjudicación está vinculado al objeto del contrato cuando se refiera o integre las prestaciones que deban realizarse en virtud de dicho contrato...”

Por ello no pueden admitirse como criterios de adjudicación características relacionadas con la capacidad técnica, económica o profesional de los licitadores, especialmente los referidos a las características de la empresa, como los certificados contemplados en el PCAP. (...)

Este Tribunal considera que los certificados requeridos hacen referencia genéricamente a todos los procesos productivos de la empresa, es decir a una característica de la propia empresa pero no a una característica de la prestación en sí misma que permita, como exige la Directiva 24/2014 en su Considerando 92 para los criterios de adjudicación, “efectuar una evaluación comparativa del nivel de rendimiento de cada oferta respecto del objeto del contrato”, lo que significa que los aspectos medioambientales o sociales incorporados como criterios de adjudicación deben repercutir en el resultado de la concreta prestación solicitada permitiendo una evaluación comparativa de las ofertas respecto de su calidad intrínseca, lo que no ocurre cuando se configuran como criterios de adjudicación características generales de la política medioambiental, social o corporativa de la empresa proscritas como criterios de adjudicación (Directiva 24/2014 Fund. 97) y no las características intrínsecas de la concreta prestación (...).”

Pues bien atendiendo a los criterios expuestos, y a la vista del contenido de la memoria justificativa, este Tribunal considera que no queda acreditada la vinculación de los certificados que se exigen con el objeto del contrato, de forma que los establecidos como criterios de adjudicación en el PCAP hacen referencia a características o cualidades de las empresas, no a la concreta oferta que pueda presentarse en la presente licitación para ser adjudicatario del acuerdo marco. Así por ejemplo, respecto del Certificación de Gestión de la Calidad conforme a norma ISO 9001, para el ámbito de aplicación de servicios de vigilancia y seguridad, la memoria justificativa hace referencia a que está relacionado con la calidad de la organización, y a que este certificado es una regla que estandariza el sistema de control de calidad de las organizaciones. Es decir, el certificado se refiere a cualidades propias de la empresa. Lo mismo cabe indicar respecto del resto de certificados. Así la Certificación de sistema de gestión ambiental conforme a ISO 14001. Igualmente la Certificación de sistema de Prevención de riesgos laborales conforme a ISO 45001, u a OHSAS 18001 es predicable del conjunto de la empresa u organización, y no de la concreta oferta que se presente en la licitación”

Asimismo, la Resolución 976/2020, de 11 de septiembre, del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, alegada por el órgano de contratación, sostiene en el supuesto allí analizado lo siguiente:

«Por tanto, debemos nuevamente abordar la cuestión de si los certificados ISO 50.001 y 27.001, atendidas las específicas circunstancias del caso concreto, pueden considerarse válidamente criterios de adjudicación de conformidad con el art. 145, y en particular, que cumplan la exigencia de estar “vinculados al objeto del contrato”. Debe señalarse, en primer lugar, que el artículo 116.4 de la LCSP exige que en el expediente se justifiquen entre otros aspectos los criterios que serán tenidos en cuenta para la adjudicación del contrato, respondiendo así a la exigencia



general del derecho administrativo de motivar todo acto discrecional. En la memoria de necesidad justificativa que se incluye en el expediente, simplemente se indica que «se utilizarán como criterios de adjudicación la “mejora de las infraestructuras del CIBIR”, la “calidad del servicio”, la “formación del personal de mantenimiento” y “características sociales”, en todos los casos criterios valorables a través de la mera aplicación de las fórmulas establecidas en el correspondiente clausulado específico del pliego de cláusulas reguladoras que regirá la licitación». Sin embargo, no hay una justificación específica de que los certificados ISO previstos como criterios de adjudicación valorables automáticamente, bajo la rúbrica «calidad de servicio» se ajusten efectivamente a las exigencias del artículo 145 de la LCSP. Tal y como indicamos en la Resolución 456 y 786/2019, el Tribunal carece de los conocimientos técnicos suficientes para resolver en qué medida los sistemas de calidad, gestión, medioambientales o de salud en el trabajo que tenga implantados la empresa incidirán en la prestación concreta que es objeto del contrato de servicios que se pretende contratar, pero esta justificación debería haber sido incluida en el expediente, tal y como resulta exigible en el artículo 116 de la LCSP; y la falta de motivación del vínculo entre los citados sistemas y el objeto del contrato, por sí sola, puede dar lugar a la infracción de la citada norma».

Pues bien, los criterios de adjudicación cuya nulidad se solicita en el presente recurso se establecen en el Anexo 8.1.n del PCAP bajo la rúbrica “Criterios de adjudicación evaluables mediante la utilización de fórmulas”, con el siguiente contenido que transcribimos a continuación:

“2) RESTO DE CRITERIOS CUANTIFICABLES EN FORMA AUTOMÁTICA: OFERTA TÉCNICA (hasta un máximo de 55 puntos).

-CALIDAD EN EL SERVICIO (Máximo 45 puntos):

Tener implantado de un sistema de seguimiento y control (sistema de gestión de la calidad), estando en posesión de la acreditación conforme con la Norma UNE/EN ISO 9001, sello de excelencia europea EFQM o equivalente: 15 puntos.

La posesión de esta acreditación garantiza que el licitador tiene establecidas unas políticas, medidas y procedimientos de calidad implementados para la prestación del servicio de Salvamento y Socorrismo Acuático vinculado, por tanto, directamente a la prestación de servicio objeto de este contrato en todos sus ciclos.

Tener implantado un sistema de gestión de emergencias y respuesta ante incidentes, estando en posesión de la acreditación conforme con EN/ISO 22320 (normas europeas e internacionales sobre sistemas de gestión medioambiental) o equivalente: 30 puntos.

Al tratarse de un contrato de prestación de servicios vinculado directamente a la atención de emergencias e incidentes en el litoral, esta certificación va ligada a la calidad en la prestación del mismo en todos sus ciclos, ofreciendo garantía de resolución y o gestión.

-SEGURIDAD COVID-19 (10 puntos):

Tener implantado un sistema de gestión para la evaluación y control del riesgo producido por Agentes Biológicos para mejorar los protocolos y procedimientos internos frente a Covid-19 y otros, mediante la posesión de la Certificación Biological Risk Control de OCA Global o equivalente: 10 puntos.

Referido a un contrato de prestación de servicios, este se encuentra vinculado directamente a la atención de personas e incidentes, esta certificación va ligada a la gestión del Riesgo Biológico en todas sus formas, con especial referencia al Covid-19, máxime teniendo en cuenta que se desarrolla la actividad en espacios de alta afluencia de personas.

La equivalencia de estos títulos será analizada y, en su caso, aceptada por el órgano de contratación siempre que el medio de prueba de la equivalencia que acredite que el licitador cumpla con los requisitos de los certificados de



calidad exigidos en lo referente a las políticas y medidas implementadas por la empresa junto con sus los procedimientos en cada caso, recayendo la carga de la prueba sobre el licitador...”

El artículo 116. 4, letra c) de la LCSP exige que en el expediente se justifiquen adecuadamente los criterios de solvencia técnica o profesional, y económica y financiera, y los criterios que se tendrán en consideración para adjudicar el contrato, así como las condiciones especiales de ejecución del mismo (el subrayado es nuestro).

Obra en el expediente administrativo remitido un informe de la Sección de Contratación de fecha 10 de febrero de 2022 en la que se indica textualmente lo siguiente en relación con la justificación de los criterios de adjudicación:

“Se reitera lo informado anteriormente, en relación a los certificados que se recogen en la presente PC. Ya en nuestros anteriores informes indicábamos:

“El establecimiento de certificados de calidad como criterios de adjudicación ha sido objeto de numerosas resoluciones de los tribunales de recursos contractuales, habiéndose producido una evolución en su doctrina.

Así en un primer periodo los certificados de calidad únicamente se consideraban como criterios de solvencia. Posteriormente, estos tribunales han señalado que estos certificados podían ser incluidos como criterios de adjudicación, solo si se refieren al objeto de la prestación a ejecutar y no a las características de la empresa, pues en este último caso se trataría de criterios de solvencia y no de adjudicación. Por tanto, siendo este un tema susceptible de recurso, entendemos debe ser justificado por el órgano gestor, siguiendo a estos efectos la doctrina del TACRC en resoluciones tales como la 976/2020 o 786/2019 que se incorporan al expediente.”

En la presente PC subida a TAO el 26 de enero de 2021, el servicio proponente considera que se justificaciones de estos extremos (sic)

Así, dado que este es un tema que ha provocado numerosos recursos, y dado que esta Sección de Contratación carece de los conocimientos técnicos adecuados, y que el servicio proponente continúa considerando la conveniencia de mantener tales criterios de adjudicación, en los términos que la PC recoge, dicho servicio proponente deberá estar en condiciones de poder asegurar ante un eventual recurso, que estos certificados no se refieren a las características de la empresa , sino que están referidos al objeto de la prestación a realizar...”

En el supuesto aquí analizado, en la propuesta de contratación obrante en el expediente, que figura a modo de memoria justificativa, se explica la elección de los certificados exigidos como criterios de adjudicación relativos a la calidad en el servicio en los siguientes términos:

- Respecto de la Norma UNE/EN ISO 9001, sello de excelencia europea EFQM o equivalente, se indica que: *“La posesión de esta acreditación garantiza que el licitador tiene establecidas unas políticas, medidas y procedimientos de calidad implementados para la prestación del servicio de Salvamento y Socorrismo Acuático vinculado, por tanto, directamente a la prestación de servicio objeto de este contrato en todos sus ciclos”*

- Respecto de la acreditación conforme con EN/ ISO 22320 (normas europeas e internacionales sobre sistemas de gestión medioambiental) se justifica la elección en los siguientes términos: *“Al tratarse de un contrato de prestación de servicios vinculado directamente a la atención de emergencias e incidentes en el litoral, esta certificación va ligada a la calidad en la prestación del mismo en todos sus ciclos, ofreciendo garantía de resolución y o gestión.*

-Respecto de la acreditación de estar en posesión de la Certificación Biological Risk Control de OCA Global o equivalente, la justificación que figura en el citado documento indica que *“Referido a un contrato de prestación de servicios, este se encuentra vinculado directamente a la atención de personas e incidentes, esta certificación va*



ligada a la gestión del Riesgo Biológico en todas sus formas, con especial referencia al Covid-19, máxime teniendo en cuenta que se desarrolla la actividad en espacios de alta afluencia de personas”.

El objeto del contrato aparece definido en la citada propuesta al señalar que *“El objeto de la contratación es la necesidad de dotar y garantizar el servicio público de salvamento, socorrismo, primeros auxilios, asistencia sanitaria, transporte sanitario y atención a personas con discapacidad en las playas de BENALMÁDENA y dotar de servicio de socorrismo y salvamento acuático a la piscina municipal del Polideportivo “Ramón Rico” en Benalmádena Pueblo.*

Se define como el conjunto de los equipos humanos y medios materiales, así como por todas aquellas medidas organizativas, de planificación y operativas de seguridad y Protección destinadas a garantizar la seguridad y el auxilio de los usuarios de las playas, y la prevención y seguridad en la salud de los usuarios de la piscina municipal”.

De la justificación de los criterios de adjudicación transcrita no es posible inferir, a juicio de este Tribunal, la incidencia concreta del criterio de adjudicación controvertido, respecto del objeto del contrato, que redunde en una mejor y más adecuada prestación del servicio. Como se puede comprobar fácilmente, para justificar la elección de los tres certificados que se exigen, la propuesta emplea términos y razonamientos deductivos genéricos. Así, respecto de la exigencia de la norma Norma UNE/EN ISO 9001, sello de excelencia europea EFQM o equivalente, lo que se indica es que el hecho de que el licitador tenga establecidos unas políticas, medidas y procedimientos de calidad, que se acredita a través de la posesión del certificado que se exige, va a implementar la prestación del servicio de Salvamento y Socorrismo Acuático y sin más explicación, se afirma la vinculación al objeto del contrato.

Respecto de la exigencia de la Norma EN/ ISO 22320 (normas europeas e internacionales sobre sistemas de gestión medioambiental) se justifica la elección empleando, a juicio de este Tribunal, una tautología al indicar que, tratándose de un contrato de prestación de servicios vinculado directamente a la atención de emergencias e incidentes en el litoral, esta certificación va ligada a la calidad en la prestación del mismo en todos sus ciclos, ofreciendo garantía de resolución y gestión. Este Tribunal por el contrario, considera que no solo existe falta de motivación de la elección del criterio de forma tal que permita a cualquier interesado apreciar la vinculación de aquél con el objeto del contrato, sino que vislumbramos una falta de vinculación clara entre el objeto del contrato (salvamento, socorrismo, primeros auxilios, transporte sanitario y atención a personas con discapacidad en las playas del municipio, o el servicio de socorrismo y salvamento acuático en la piscina municipal) con los certificados exigidos como criterios de adjudicación que se refieren a normas sobre gestión medioambiental.

Finalmente, tampoco se justifica suficientemente en qué aspectos redundante en una mejor y más eficaz prestación del servicio la exigencia de certificación Biological Risk Control de OCA Global o equivalente. Es más, como ya hemos indicado, es difícil apreciar siquiera, de manera tangencial, una vinculación entre la prestación objeto del contrato con el hecho de exigir una certificación de calidad ligada a la gestión del Riesgo Biológico en todas sus formas, con especial referencia al Covid-19. Pretende justificarse en que la actividad se desarrolla en espacios de alta afluencia de personas, si bien, tratándose de espacios al aire libre (playas y piscina municipal) resulta muy forzado deducir una clara vinculación al objeto del contrato que permita evaluar el rendimiento de cada oferta respecto del objeto del contrato.

Este Tribunal viene considerando que para que sea válido un criterio de adjudicación es necesario que sea objetivo (por recaer sobre el objeto a valorar y depender de factores comprobables apreciables) y que permita evaluar el rendimiento de cada oferta respecto del objeto del contrato definido en los pliegos, para de ese modo obtener la prestación que mejor responda a las necesidades del órgano de contratación. En definitiva, hemos



señalado, siguiendo dicha línea argumental (v.g. Resolución 412/2020, de 26 de noviembre) que:

- Un criterio de adjudicación solo será admisible si cumple la condición establecida en la Directiva 2014/14 de permitir valorar las ofertas en términos de rendimiento del contrato -de la obra, el suministro o el servicio- tal y como es definido en las especificaciones técnicas, es decir, si puede afectar de manera significativa a la ejecución de aquel.

-Un criterio de adjudicación cumple el requisito de vinculación al objeto del contrato si se refiere, bien directamente a las prestaciones en sí mismas objeto del contrato (la obra, el suministro o el servicio), bien a través de los factores que intervienen en alguno de los procesos indicados de sus ciclos de vida, sin olvidar en este último caso que el criterio debe incidir en el rendimiento del contrato afectando significativamente a su ejecución.

Esta doctrina ha sido reiterada también en nuestra reciente Resolución 534/2021, de 10 de diciembre de 2021 anteriormente mencionada.

En el supuesto analizado, y tal y como se desprende del informe del órgano de contratación con fundamento en el extracto del informe del Jefe de Bomberos, a cuyo contenido nos remitimos íntegramente a fin de evitar reiteraciones innecesarias, la implementación de un sistema de gestión de la calidad permite a una organización empresarial gestionar mejor la prestación del servicio, es decir, supone un plus para calibrar la calidad del resultado prestacional de la empresa en términos globales, pero no incide *per se* en una mejor prestación del servicio contratado, o al menos, no aparece justificado.

Lo anterior pone de manifiesto y revela la cualidad de requisito de solvencia, y no su debida configuración como criterios de adjudicación, al no redundar intrínsecamente en una mejor prestación del servicio objeto del contrato que permita evaluar comparativamente las ofertas presentadas. Es decir, el hecho de que una empresa esté en posesión de un certificado de cumplimiento de dicha norma -que es lo que se valora como criterio de adjudicación- redundaría en una cualidad de la empresa en cuanto mejora la gestión y control de la organización interna de la misma, y le proporciona indudablemente una serie de ventajas, pero no se proyecta directamente en la prestación que la empresa en cuestión ofrece en el mercado.

Además, las razones esgrimidas en el informe del órgano de contratación al recurso no ofrecen argumentación suficiente para contrarrestar la conclusión que alcanzamos, al incidir, de manera genérica, en la imposibilidad de desligar el servicio que presta la empresa de la propia estructura y organización empresarial. Esa falta de justificación denota precisamente la cualidad o naturaleza de solvencia que encubre el criterio de adjudicación establecido, en relación a la posesión de los certificados de calidad que se exigen. Por ello, ha de darse la razón al recurrente respecto de dicho motivo cuya estimación procede.

Por el contrario, no le asiste la razón a la recurrente en lo referente a la argumentación que desarrolla en torno al carácter restrictivo de la aportación de certificados expedidos por organismos independientes que acrediten que el empresario cumple determinadas normas de garantía de la calidad o de gestión medioambiental -en la consideración que dicha exigencia y la necesidad de acreditación por el licitador antes de la adjudicación del contrato resultaría contraria a derecho- puesto que, de haber sido configurados como requisitos de solvencia, por mandato expreso del legislador en el artículo 140.4 de la LCSP, el licitador debería acreditar estar en posesión de aquéllos en el momento procedimental oportuno. Así, el mencionado precepto establece que *las circunstancias relativas a la capacidad, solvencia y ausencia de prohibiciones de contratar a las que se refieren los apartados anteriores, deberán concurrir en la fecha final de presentación de ofertas y subsistir en el momento de*



perfección del contrato. En cualquier caso, de haber sido configurados como criterios de adjudicación con observancia y cumplimiento de la debida vinculación al objeto del contrato, deberían estar incluidos y formar parte de la oferta técnica del licitador, por lo que es totalmente inconsistente la alegación formulada por la asociación recurrente en ese concreto aspecto.

Como corolario de cuanto se ha dicho, consideramos que, en los pliegos impugnados, no se aprecia la obligada vinculación al objeto contractual de los criterios de adjudicación referentes a los certificados de calidad, aspecto que debió justificarse en la memoria justificativa, no siendo admisible bajo ningún concepto que la justificación pueda efectuarse a posteriori en sede de recurso, en el informe del órgano, lo que, a mayor abundamiento, tampoco se ha efectuado en el supuesto examinado.

Como ya señalamos en nuestra Resolución 412/2020, de 26 de noviembre, la vinculación ha de producirse de manera objetiva y depender de factores comprobables y apreciables. No puede basarse en hipótesis más o menos probables que no garantizan de un modo objetivo y continuado una mejora constatable en la realización de la prestación.

Con fundamento en las consideraciones realizadas, el recurso debe ser estimado procediendo la anulación de los criterios de adjudicación impugnados, y por ende, la de los pliegos que rigen la licitación, incluidos los demás actos del expediente de contratación relacionados con su aprobación, debiendo convocarse, en su caso, una nueva licitación.

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

ACUERDA

PRIMERO. Estimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la **ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE EMPRESARIOS DE SERVICIOS DEPORTIVOS A LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS** (en adelante, AEESDAP) contra los pliegos que, entre otra documentación, rigen el procedimiento de licitación del contrato denominado “Servicio de salvamento, socorrismo, primeros auxilios, asistencia sanitaria, transporte sanitario y atención a personas con discapacidad en las playas de Benalmádena y salvamento y socorrismo acuático en la piscina municipal del Polideportivo “Ramón Rico “en Benalmádena Pueblo” (Expediente n.º 2020/00040456S) promovido por el Excmo. Ayuntamiento de Benalmádena, y en consecuencia, anular dichos actos, así como los del expediente de contratación relacionados con su aprobación.

SEGUNDO. Acordar, de conformidad con lo estipulado en el artículo 57.3 de la LCSP, el levantamiento de la suspensión del procedimiento de adjudicación adoptada por este Tribunal en resolución de 20 de abril de 2022.

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

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

Esta resolución es definitiva en vía administrativa y contra la misma solo cabrá la interposición de recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente a la recepción de su notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 10.1 letra k) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

