



Recurso nº 596/2019

Resolución nº 687/2019

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

En Madrid, a 20 de junio de 2019.

VISTO el recurso interpuesto por D. P.G.H., en representación de BARBO ENERGÍAS RENOVABLES, S.A. y D. José Manuel Menéndez Iglesias, en representación de SALTOS DEL MUNDO Y TUS, S.L., contra el “*acuerdo de exclusión*” de la licitación convocada por la Mancomunidad de Canales de Taibilla, para contratar el “*Servicio de mantenimiento preventivo y correctivo de las centrales hidroeléctricas de la Mancomunidad de los Canales del Taibilla (Varios)*”. Expediente nº V-11/18-03”, este Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. Mediante anuncio publicado en D.O.U.E. (sitio TED) EL 1 de abril de 2019, el Comité Ejecutivo de la Mancomunidad de los Canales del Taibilla, convocó la licitación del contrato de Servicios de mantenimiento preventivo y correctivo de las centrales hidroeléctricas de la Mancomunidad de los Canales del Taibilla (Varios). El valor estimado del contrato es de 397.187,74 euros y el procedimiento abierto.

Segundo. El Cuadro de características del PCAP prescribe:

15. SOLVENCIA(Cláusula 6)

Los licitadores deberán acreditar la solvencia económica y financiera, técnica aportando los documentos exigidos en los artículos 87,90 y 92 a 94 de la LCSP.

(...)

Integración de la solvencia con medios externos (artículo 75 de la LCSP).



Para acreditar la solvencia necesaria para celebrar un contrato determinado, el empresario podrá basarse en la solvencia y medios de otras entidades, independientemente de la naturaleza jurídica de los vínculos que tenga con ellas, siempre que demuestre que durante toda la duración de la ejecución del contrato dispondrá efectivamente de esa solvencia y medios, y la entidad a la que recurra no esté incurso en una prohibición de contratar.

(...)

15.3. CONCRECIÓN DE LAS CONDICIONES DE SOLVENCIA.

Los empresarios acreditarán la solvencia por los criterios que se señalan en los siguientes subapartados:

(...)

15.3.2 Solvencia técnica o profesional (art. 90 de la LCSP).

Se acreditará por los siguientes medios:

TOODOS LOS SEÑALADOS A CONTINUACIÓN:

a) *Una relación de los principales servicios... (NO SE EXIGE)*

b) *Indicación del personal técnico o de las unidades técnicas, integradas o no en la empresa, participantes en el contrato, especialmente aquellos encargados del control de calidad (NO SE EXIGE).*

c) *Descripción de las instalaciones técnicas, de las medidas empleadas por el empresario para garantizar la calidad y de los medios de estudio e investigación de la empresa (NO SE EXIGE)*

(...)

f) *Indicación de las medidas de gestión medioambiental que el empresario podrá aplicar al ejecutar el contrato (NO SE EXIGE).*

(...)

15.4. ACREDITACIÓN DEL CUMPLIMIENTO DE LAS NORMAS DE GESTIÓN MEDIOAMBIENTAL (Artículo 94 de la LCSP).

EL LICITADOR DEBERÁ JUSTIFICAR LO SIGUIENTE:



Disponer de la Norma Internacional EN ISO 14001, u otra norma equivalente o justificar, mediante cualquier otro medio adecuado, que se cumplan los requisitos de gestión ambiental establecidos en el sistema antes citado.

15.5. ACREDITACIÓN DEL CUMPLIMIENTO DE LAS NORMAS DE GARANTÍA DE CALIDAD (Artículo 93 de la LCSP). EL LICITADOR DEBERÁ JUSTIFICAR LO SIGUIENTE:

Disponer de la Norma Internacional EN ISO 9001, u otra norma equivalente o justificar, mediante cualquier otro medio adecuado, que se cumplan los requisitos de gestión de calidad establecidos en el sistema antes citado.

Tercero. La empresa recurrente alega en su recurso que:

“Por último, y a mayor prueba acreditativa, en el documento DEUC acompañado por BARBO expresamente se manifestaba (apartado D de aseguramiento de la calidad y normas de gestión medioambiental) que se recurría a la empresa “COVER VERIFICACIONES ELÉCTRICAS, S.A.” a efectos de integrar la solvencia técnica requerida:

<i>Sistemas de aseguramiento de la calidad y normas de gestión medioambiental</i>	<i>Respuesta</i>
<i>¿Podrá el operador económico presentar certificados expedidos por organismos independientes que acrediten que cumple las normas de aseguramiento de la calidad requeridas, en particular en materia de accesibilidad para personas con discapacidad?</i>	<i>SI () No (i)</i>
<i>Si la respuesta es negativa, sírvase explicar por qué y especificar de qué otros medios de prueba sobre el sistema de aseguramiento de la calidad se dispone.</i>	<i>BARBO ENERGIAS RENOVABLES, S.A.U. dispone de un sistema de calidad de mantenimiento y explotación de Centrales Hidroeléctricas, aunque no está certificado por una empresa externa debido al pequeño tamaño de la empresa.</i>
	<i>La empresa Cover Verificaciones Eléctricas, S.A. aportará su gestión de calidad con ISO 9001 el desarrollo del contrato</i>

En consecuencia, como hemos expuesto, los pliegos acogen la posibilidad legalmente prevista de integración de la solvencia con medios externos. Entre los requisitos de solvencia -y no de capacidad- que se exigen al licitador está la acreditación de aportar sistema de gestión de calidad.”

Cuarto. Tras la oportuna tramitación la mesa de contratación, en sesión celebrada el 19 de mayo de 2019 acordó la exclusión de la recurrente: *“No aporta los certificados que*



acreditan disponer de las normas de gestión medioambiental (ISO 14001 o equivalente) y de gestión de calidad (ISO 9001 o equivalente) ambos componentes de la UTE, de conformidad con lo requerido en los apartados 15.4 y 15.5 respectivamente del cuadro de características del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares”.

La recurrente aporta un documento de compromiso de la empresa COVER VERIFICACIONES ELÉCTRICAS, S.A., por el que se compromete a colaborar con BARBO RENOVABLES, S.A. para el concurso *“servicio de mantenimiento preventivo y correctivo de las centrales hidroeléctricas de la MANCOMUNIDAD DE LOS CANALES DEL TAIBILLA (VARIOS)”* en el caso de que la citada empresa resultase adjudicataria del concurso.

Quinto. Disconforme con dicho acuerdo formula recurso especial en materia contratación en mérito a los siguientes motivos: En la oferta del recurrente y así se especifica en el Documento Europeo Único de Contratación, la recurrente participa en el proceso de licitación con las mercantiles *“SALTO DEL MUNDO Y TUS, S.L.”* y *“COVER VERIFICACIONES ELÉCTRICAS, S.A.”*, esta última participa a efectos de integrar la solvencia del licitador. El artículo 75.2 de la LCSP, así como el apartado 15 del PCAP, prevén este modo de acreditación. Asimismo, se aportaba -según indica- a la oferta una carta de compromiso de COVER VERIFICACIONES ELÉCTRICAS, S.A. y se aportan los certificados ISO 9001 Y 14001.

Sexto. El órgano de contratación ha emitido el oportuno informe en el que expone que, de acuerdo con el informe de la JCCA 29/2010, los certificados de cumplimiento de normas de garantía y de gestión medioambiental son intransferibles y no pueden ser integrados por terceros: Es clarificador en este aspecto el Informe 29/10, de 24 de noviembre de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa Estatal para sostener que: *“hay una diferencia esencial entre las exigencias relacionadas con la solvencia, contenidas en los artículos 64 a 68 y los requisitos a que se refieren los artículos 69 y 70 de la Ley de Contratos del Sector Público. En efecto, mientras los primeros se refieren básicamente a los medios de carácter financiero, a la experiencia y a los medios personales y materiales de que dispone cada empresa, los otros dos artículos hacen referencia a la acreditación del cumplimiento de normas de garantía de calidad y de gestión medioambiental de cada una de las empresas del grupo o de la UTE(...) los certificados a los que aluden los artículos 69 y 70 se refieren a características intrínsecas de cada empresa que afectan*



básicamente a las peculiaridades de su funcionamiento, y, por tanto, no pueden ser transferidos de unas a otras” Los artículos 69 y 70 corresponden en la ley 30/2007, de 30 de octubre de contratos del Sector Público a los actuales 93 y 94 en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre de Contratos del Sector Público, que son, por otra parte, los artículos en que se basa la acreditación de estas normas en el procedimiento recurrido, tal y como viene reflejado en el cuadro de características del PCAP que rige esta contratación.

Únicamente se admite como excepción a la norma de no transmisión del certificado de garantía de calidad o de gestión medioambiental cuando la actividad a realizar como consecuencia del contrato por alguna de las empresas que conforman la UTE no tenga relación con aquella para la cual se hubieran exigido los certificados. No es el caso que nos ocupa tal y como hemos dejado plasmado en el Informe.

(Resolución 230/2016 del Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid al recurso nº 2018/2016, Resoluciones 254/2011 de 26 de octubre, 60/2012 de 1 de julio, 433/16 de 3 de julio, 434/16 de 3 de junio, 299/2015, de 30 de marzo, o 261/2015 de 23 de marzo)”.

Séptimo. En fecha 24 de mayo de 2019 la Secretaria del Tribunal dio traslado del recurso interpuesto a los restantes licitadores para que, si lo estimaban oportuno, formularan las alegaciones que convinieran a su derecho. En fecha 28 de mayo de 2019 se presentan alegaciones por la UTE SEDISA, S.A. - A. TAIBO, S.L.

Octavo. Interpuesto el recurso, la Secretaria del Tribunal por delegación de éste dictó resolución de 4 de junio de 2019 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 de los recursos la que acuerde el levantamiento de la medida adoptada.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. Este Tribunal es competente para la resolución del recurso de acuerdo con lo previsto en el artículo 45 LCSP, al tratarse de un recurso contra un acto emitido por un poder adjudicador en un contrato sujeto a regulación armonizada.



Segundo. Constituye el objeto de recurso el acuerdo de exclusión adoptado por la Mesa de Contratación que se configura como acto recurrible al amparo del artículo 44.2 LCSP.

Tercero. El recurso ha sido formulado en plazo establecido en el artículo 50 LCSP.

Cuarto. La cuestión queda, pues centrada, en si es posible o no la integración con medios de tercero de los certificados que acreditan disponer de las normas de gestión medioambiental (ISO 14001 o equivalente) y de gestión de calidad (ISO 9001 o equivalente), o si, tales certificados o equivalente, solo tienen virtualidad para la empresa que los posee y no pueden integrar la solvencia de otras.

Sobre la integración de la solvencia, en general, de una empresa licitadora mediante el empleo de las capacidades, solvencia y medios externos a ella, nos hemos pronunciado de forma extensa en nuestra Resolución nº 1090 (Rec. nº 810) de 17 de noviembre de 2017, reproducida en nuestra Resolución del Recurso 411/2019, en lo que aquí importa, de la siguiente manera:

“Séptimo. Integración de condiciones de solvencia económica y financiera y técnica o profesional con medios externos.

Por lo que se refiere a la integración de las condiciones de solvencia económica y financiera y técnica o profesional con medios externos, debe recordarse inicialmente lo dispuesto en el artículo 63 TRLCSP:

“Para acreditar la solvencia necesaria para celebrar un contrato determinado, el empresario podrá basarse en la solvencia y medios de otras entidades, independientemente de la naturaleza jurídica de los vínculos que tenga con ellas, siempre que demuestre que, para la ejecución del contrato, dispone efectivamente de esos medios”.

Como puede observarse, el citado precepto permite que la solvencia sea acreditada por cualquier medio, pudiendo a estos efectos utilizar la otorgada por otras entidades, con independencia del vínculo que se tenga, siempre y cuando se acredite la disposición efectiva de tales medios. En relación con esta cuestión, la doctrina reiterada de este Tribunal puede resumirse en los siguientes puntos:



a) La posibilidad de integrar la solvencia con medios externos es válida, tanto para la solvencia técnica o profesional, como en relación con la solvencia económica y financiera. A este respecto, este Tribunal ha señalado, en su Resolución 11/2012, que, a la vista del tenor literal del artículo 47.2 de la Directiva 2004/18/CE, parece que la interpretación que ha de darse al artículo 52 de la LCSP (art. 63 TRLCSP) es que el mismo permite la acreditación de la solvencia económica y financiera de la licitadora mediante medios externos, debiendo interpretarse la ausencia de referencia en el artículo 64 de la LCSP (art. 75 TRLCSP) en el sentido de que no existe limitación a la forma en que aquella acreditación podrá llevarse a cabo (Resolución nº4/2015).

b) La cuestión relativa al recurso por un licitador a las capacidades de otras entidades venía regulado en la Directiva 2004/18, artículo 47.2 para la capacidad económica y financiera, y en el artículo 48.3 para la capacidad técnica y profesional.

Por su parte, la actual Directiva 2014/24 regula esa materia en su artículo 63. Este último precepto, en lo que aquí interesa dice:

“Con respecto a los criterios relativos a la solvencia económica y financiera establecidos con arreglo a lo dispuesto en el artículo 58, apartado 3, y a los criterios relativos a la capacidad técnica y profesional establecidos de conformidad con el artículo 58, apartado 4, un operador económico podrá, cuando proceda y en relación con un contrato determinado, recurrir a las capacidades de otras entidades, con independencia de la naturaleza jurídica de los vínculos que tenga con ellas. No obstante, con respecto a los criterios relativos a los títulos de estudios y profesionales que se indican en el anexo XII, parte II, letra f), o a la experiencia profesional pertinente, los operadores económicos únicamente podrán recurrir a las capacidades de otras entidades si estas van a ejecutar las obras o prestar servicios para los cuales son necesarias dichas capacidades. Cuando un operador económico desee recurrir a las capacidades de otras entidades, demostrará al poder adjudicador que va a disponer de los recursos necesarios, por ejemplo, mediante la presentación del compromiso de dichas entidades a tal efecto. El poder adjudicador comprobará, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 59, 60 y 61, si las entidades a cuya capacidad tiene intención de recurrir el operador económico cumplen los criterios de selección pertinentes y si existen motivos de exclusión con arreglo al artículo 57. El



poder adjudicador exigirá al operador económico que sustituya a una entidad si esta no cumple alguno de los criterios de selección pertinentes o si se le aplica algún motivo de exclusión obligatoria. El poder adjudicador podrá exigir o el Estado miembro podrá exigir a este que requiera al operador económico que sustituya a una entidad que haya incurrido en algún motivo de exclusión no obligatoria...”

De ese texto este Tribunal no deduce restricción alguna, sin perjuicio de que, lo que no ocurre en nuestro caso, en ciertos casos cabe que el órgano de contratación establezca ciertas restricciones en los Pliegos. Por el contrario, sí apreciamos que la norma faculta a que el Poder adjudicador, antes de la adjudicación, compruebe las capacidades de dichas entidades a las que acude el licitador, al que puede exigir que sustituya a alguna de dichas entidades, y que distingue entre el deseo presente del licitador de acudir a las capacidades de terceros y su obligación futura anterior a la adjudicación de demostrar que dispondrá efectivamente de los medios de tales entidades necesarios para la ejecución del contrato.

c) Ese precepto y, en especial, sus precedentes en la Directiva 2004/18 han sido interpretados por el TJUE en su sentencia en el asunto C-324/14, de 7 de abril de 2016, que, a su vez, cita su jurisprudencia al respecto, en concreto, la contenida en su Sentencia de 10 de octubre de 2013, asunto C-84/12. De ellas resulta que:

-33. Según jurisprudencia reiterada, los artículos 47, apartado 2, y 48, apartado 3, de la Directiva 2004/18 reconocen a los operadores económicos el derecho, para un contrato determinado, a basarse en las capacidades de otras entidades, independientemente de la naturaleza de los vínculos que tengan con ellas, siempre que demuestren ante la entidad adjudicadora que el candidato o el licitador dispondrá efectivamente de los medios de esas entidades necesarios para ejecutar dicho contrato (véase, en este sentido, la sentencia de 10 de octubre de 2013, Swm Costruzioni 2 y Mannocchi Luigino, C-84/12, EU:C:2013:646, apartados 29 y 33).

34. Dicha interpretación es conforme con el objetivo de abrir los contratos públicos a la mayor competencia posible que persiguen las directivas en la materia en beneficio no sólo de los operadores económicos, sino también de las entidades adjudicadoras. Además, igualmente puede facilitar el acceso de las pequeñas y medianas empresas a los contratos



públicos, lo que persigue también la Directiva 2004/18, como señala su considerando 32 (sentencia de 10 de octubre de 2013, Swm Costruzioni 2 y Mannocchi Luigino, ECLI:EU:C:2013:646, apartado 34 y jurisprudencia citada).

35. De las consideraciones anteriores resulta que, dada la importancia que reviste en el marco de la normativa de la Unión en materia de contratación pública, el derecho consagrado en los artículos 47, apartado 2, y 48, apartado 3, de la citada Directiva constituye una regla general que los poderes adjudicadores deben tener en cuenta cuando ejercen sus competencias de verificación de la aptitud del licitador para ejecutar un determinado contrato.

36. En este contexto, la circunstancia de que, con arreglo al artículo 48, apartado 3, de la Directiva 2004/18, un operador económico pueda basarse en las capacidades de otras entidades «en su caso», no puede interpretarse, como parece sugerir en particular el órgano jurisdiccional remitente, en el sentido de que ese operador sólo puede recurrir con carácter excepcional a las capacidades de entidades terceras.

*37. Siendo ello así, es necesario precisar, en primer lugar, que, si bien es libre para establecer vínculos con las entidades cuyas capacidades invoca y para elegir la naturaleza jurídica de esos vínculos, el licitador debe aportar, no obstante, la prueba de que efectivamente dispone de los medios de tales entidades que no son de su propiedad y que son necesarios para la ejecución de un determinado contrato (véase, en este sentido, la sentencia Holst Italia SpA (asunto a/176/98) de 2 de diciembre de 1999, apartado 29 y jurisprudencia citada)”.
- Más adelante concluye lo siguiente:*

“49. Teniendo en cuenta las consideraciones anteriores, procede responder a las cuestiones primera a tercera, quinta y sexta que los artículos 47, apartado 2, y 48, apartado 3, de la Directiva 2004/18, en relación con el artículo 44, apartado 2, de esta Directiva, deben interpretarse en el sentido de que:

– reconocen el derecho de todo operador económico a basarse, en relación con un determinado contrato, en las capacidades de otras entidades, independientemente de la naturaleza de los vínculos que tenga con ellas, siempre que se demuestre al poder adjudicador que el candidato o el licitador dispondrá efectivamente de los medios de tales entidades necesarios para la ejecución de dicho contrato;

– no se excluye que el ejercicio del citado derecho pueda ser limitado, en circunstancias particulares, habida cuenta del objeto del contrato de que se trate y de la finalidad perseguida por éste. Así sucede en particular cuando las capacidades de que dispone una entidad tercera, necesarias para la ejecución del contrato, no pueden ser transmitidas al candidato o al licitador, de modo que éste sólo puede basarse en tales capacidades si dicha entidad tercera participa directa y personalmente en la ejecución del citado contrato”.

Y en ella se añadía:

“f). Por las razones y criterios expuestos, concluimos que:

-Todo licitador tiene derecho a integrar su solvencia con medios de otras entidades.

-Corresponde al licitador que acude a los medios de terceros para integrar su solvencia la libertad de escoger, por un lado, qué tipo de relación jurídica va a establecer con las otras entidades cuya capacidad invoca a efectos de la ejecución de ese contrato y, por otro, qué medio de prueba va a aportar para demostrar la existencia de esos vínculos, uno de los cuales es el compromiso suscrito por los terceros titulares de los medios.

-los poderes adjudicadores no pueden, en principio, imponer condiciones expresas que puedan obstaculizar el ejercicio del derecho de cualquier operador económico a basarse en las capacidades de otras entidades, en particular, señalando por adelantado las modalidades concretas conforme a las cuales pueden ser invocadas las capacidades de esas otras entidades.

-No se establece en ningún sitio que el licitador deba ejecutar necesariamente una parte de la prestación del contrato con medios propios que no sean de tercero, entre otras razones, porque para el órgano de contratación, los medios de terceros a disposición del



licitador son medios propios del mismo. En su caso, tal exigencia debe establecerse previamente en los Pliegos del contrato.

-Una cosa es la solvencia, sea la propia o la de los terceros, cuya existencia debe existir a la fecha límite de presentación de proposiciones, y otra muy distinta la acreditación por el licitador de que dispondrá de esos medios de terceros, que ha de acreditarse antes de la adjudicación por el propuesto como adjudicatario.

g). Todo lo anterior se corresponde con lo determinado en el Código Europeo de Buenas Prácticas para facilitar el acceso de las PYME a los contratos Públicos, de 25 de junio de 2008, facilidad de acceso que, a su vez, se pretende en la nueva Ley de Contratos del Sector Público"

Por otra parte, este Tribunal ha puesto de manifiesto (Por todas, Resolución 264/2018, de 16 de marzo, Recuso nº 159/2018) la práctica incorrecta de algunos órganos de contratación consistente en que, en el PCAP, no se exige para acreditar la solvencia técnica exigida unos concretos medios de los previstos, en el caso de los contratos de servicios sujetos a regulación armonizada, en el artículo 90 en relación con el 92, ambos de la LCSP, en concreto no se exige "b). la Indicación del personal técnico o de las unidades técnicas, integradas o no en la empresa, participantes en el contrato, especialmente aquellos encargados del control de calidad; ni c) Descripción de las instalaciones técnicas, de las medidas empleadas por el empresario para garantizar la calidad y de los medios de estudio e investigación de la empresa, (...) ni f) Indicación de las medidas de gestión medioambiental que el empresario podrá aplicar al ejecutar el contrato".

Es decir, el PCAP no exige entre los concretos medios de solvencia para ejecutar la prestación del contrato ninguno de los previstos legalmente para acreditar que tiene instaurado un sistema de gestión de la calidad o de gestión medioambiental, ni tampoco se exige, adicionalmente, que ese sistema de medidas o sistemas de gestión de la calidad o de gestión medioambiental se ajusten a determinados sistemas de normas específicas determinadas por la LCSP, u otras equivalentes, o se aporten pruebas de medidas equivalentes.

Lo que suele hacerse indebidamente en la práctica es exigir el certificado correspondiente como medio de prueba de que el sistema de gestión de la calidad o de gestión medioambiental no exigidos de la licitadora cumplen determinadas normas u otros equivalentes. Es decir, no se exige el requisito material y que cumpla determinadas normas sino, el certificado de que lo no exigido cumple determinadas normas. Por tanto, estamos ante la exigencia de la prueba de algo no exigido previamente.

En nuestro caso, literalmente se exige “*Disponer de la Norma Internacional EN ISO 9001, u otra norma equivalente o justificar*”. Es decir, no se exige haber adoptado medidas de gestión de la calidad, disponer de responsables de control de la calidad o de unidades técnicas integradas o no en la empresa, encargadas del control de la calidad, ni siquiera que esas medidas o sistema cumplan los requisitos establecidos por determinadas normas, ni tampoco se exige el certificado que acredite ese cumplimiento, sino que lo que se exige es disponer de la norma en sí.

No obstante, dicho lo anterior, sí podríamos entender que lo que en dicho PCAP se exige que se acredite mediante determinados certificados es que el sistema de gestión instaurado en la empresa cumple determinados requisitos establecidos en ciertos sistemas de normas. Pero, aun así, la realidad es que el PCAP no exige como solvencia unos concretos medios materiales o personales, o medidas para garantizar la calidad o la gestión de la calidad o de gestión medioambiental.

En cualquier caso, lo cierto es que no se ha planteado en un recurso contra los pliegos la cuestión de la improcedencia de exigir un certificado acreditativo de un concreto medio de solvencia técnica específico y determinado que no se ha exigido expresamente, por lo que nos limitamos a ponerlo de manifiesto sin entrar en más consideraciones.

Quinto. Sobre la integración de la solvencia de una empresa licitadora mediante el empleo de las capacidades, solvencias y medios externos a ella, en el concreto aspecto relativo a la disposición y acreditación de un sistema de gestión de la calidad o de gestión medioambiental que cumpla o se ajuste a determinados sistemas de normas, nos hemos pronunciado en un caso semejante en nuestra Resolución nº 1090 del Recurso 810/2017:



“... esas mismas circunstancias concurren en parte en nuestro caso. Se exige la acreditación del cumplimiento de normas de garantía de la calidad, sin determinar previamente como medio de solvencia, la exigencia de observación de unas concretas o determinadas normas de garantía de la calidad, o la adopción de medidas de control de la calidad, de garantía de dicho control o la existencia de personal responsable del control de la calidad o de gestión medioambiental, sino que se limita a especificar los certificados que exige para acreditar algo que no concreta. Por ello, no sabemos si su exigencia es proporcional y adecuada al objeto del contrato, ni cuáles son las normas equivalentes, ni tampoco qué medidas equivalentes de garantía de la calidad o de gestión medioambiental pueden probar los empresarios para acreditar que tienen la solvencia exigida, pero que no se concreta. Lo anterior determina que debemos considerar ilegal la exigencia de unos determinados certificados para acreditar el cumplimiento de una norma de garantía de la calidad o de gestión medioambiental que no son determinadas en el propio PCAP, ni acreditan algo que previamente no ha determinado el pliego y debió hacerlo, que es concretar los específicos medios de solvencia técnica que debían ser acreditados mediante los certificados de acreditación del cumplimiento de determinadas normas de garantía de la calidad o de gestión medioambiental, u otros equivalentes o por las pruebas de mediadas equivalentes por los empresarios, como autoriza el TRLCSP, lo que es un derecho de los empresarios licitadores”. No obstante, lo anterior, lo cierto es que la recurrente no impugna esa exigencia de certificados en esos términos, sino solo el acto que niega la posibilidad de que el operador licitador pueda integrar su solvencia con, entre otros medios y capacidades de un tercero, los que se acreditan con el certificado ISO 9001 que posee, de que cumple determinadas normas de garantía de la calidad.

En segundo lugar, suponiendo que fuese admisible legalmente exigir el certificado que nos ocupa como requisito de solvencia técnica per se, y no solo como lo que es, un medio de acreditación de determinada solvencia, observamos que el PCAP, en su Anexo I, admite el certificado que cita o sus actualizaciones, u otros equivalentes, pero omite la posibilidad de pruebas de medidas equivalentes, como admite el artículo 80.2 del TRLCSP, y, precisamente, pruebas de medidas equivalentes son las que más arriba hemos reseñado como requisitos aceptados por el TRLCSP para acreditar la solvencia técnica en los contratos de servicios, como son el personal responsable del control de la calidad y las

medidas adoptadas de control de la calidad, que es lo que realmente debería haberse exigido acreditar.

En fin, si los artículos 80 y 81 del TRLCSP admiten que los empresarios puedan acreditar que cumplen niveles de garantía de la calidad equivalentes sin poseer los certificados exigidos mediante pruebas de medidas equivalentes, hemos de entender que pruebas de medidas equivalentes puede serlo, bien la acumulación de solvencias ordenada reglamentariamente para el caso de las UTEs, bien la integración de la solvencia del licitador con los medios y capacidades de un tercero, de forma que la acreditación del cumplimiento de las medidas equivalentes puede hacerse aplicando los métodos de control de la integrante de la UTE o del tercero que posee el certificado a la realización de toda la prestación, lo que equivale a medida equivalente o prueba de medida equivalente; es decir, nada impide que, en nuestro caso, el control de garantía de la calidad en la realización de los trabajos se asuma por la empresa miembro de la UTE o por el tercero que sí posee el certificado, y aplique sus sistemas, normas y métodos, medios y personal certificados al total de la prestación, aunque ella no la realice materialmente por sí, o solo la realice en parte.

Y en tercer lugar, negamos el carácter inherente o personalísimo del certificado respecto del titular que lo posee, pues como se ha expuesto más arriba, si los sistemas de control de calidad se concretan en la aplicación de medidas, métodos, controles, prácticas, reglas, comprobaciones, empleo de ciertos medios y de recursos humanos cualificados dedicados a ese fin, etc. para conseguir, en este caso, los niveles adecuados de garantía de la calidad ante el usuario o cliente de los servicios en la realización de la prestación, no vemos por qué si la empresa que posee el certificado los aplica a sus propias prestaciones, no los pueda aplicar a la prestación realizada conjuntamente con otra empresa, bien una integrante de una UTE, bien con el licitador individual, ya se realice la prestación conjuntamente ya se realice por la otra empresa, limitándose la poseedora de la certificación exigida precisamente a asegurar el cumplimiento de un estándar de nivel de calidad exigido en la ejecución de las prestaciones del contrato. En fin, dos razones legales nos llevan a esa conclusión que niega el carácter personalísimo o inherente a la propia organización de la titular del certificado, de lo acreditado por los certificados que nos ocupan. La primera es que el propio artículo 78, c) del TRLCSP admite que el requisito de



solvencia consistente en “Indicación del personal técnico o de las unidades técnicas, integradas o no en la empresa, participantes en el contrato, especialmente aquéllos encargados del control de calidad”, pueden estar o no integradas en la empresa, que se refiere a las unidades técnicas en que se integra el personal técnico, en especial, el encargado del control de calidad. Por tanto, si las unidades técnicas o su personal, en especial, los encargados del control de la calidad, pueden o no estar integradas en la empresa licitadora, no cabe sostener que el derecho a la integración de la solvencia propia con los medios y capacidades de otras empresas terceras no se extiende a las capacidades, medios, medidas, etc., que integran el sistema de control de garantía de la calidad acreditado mediante un certificado del que es titular la misma, porque es personalísimo y no cedible al licitador o no aplicable a una prestación a realizar por uno con su medios y con los del tercero, cuando la propia norma lo admite. Y la segunda es que el TRLCSP sí cita, en su artículo 77, f), entre los requisitos exigibles de solvencia técnica en el contrato de suministro: “f) Certificados expedidos por los institutos o servicios oficiales encargados del control de calidad, de competencia reconocida, que acrediten la conformidad de productos perfectamente detallada mediante referencias a determinadas especificaciones o normas”. Pero este mismo requisito no es exigible, pues no se menciona, para el contrato de servicios, en el artículo 78...”

En el mismo sentido nos hemos pronunciado en otros asuntos semejantes en los siguientes términos en la Resolución 713/2018, de 27 de julio de 2018:

“... sobre otro aspecto de la cuestión planteada, se venía manteniendo en algunas resoluciones de este Tribunal, procedente en gran medida de cierta doctrina de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado, que se cita y reproduce en el informe del órgano de contratación, el criterio de que los certificados de cumplimiento de determinadas normas de garantía de la calidad y de gestión medioambiental eran inherentes a la organización de la persona jurídica que los poseía, es decir, eran personalísimos, por lo que no se podían transferir o ceder, de lo que se seguía que no se podían acumular entre empresas integrantes de una UTE, ni entre empresas de un mismo grupo empresarial, ni utilizarse en el ejercicio del derecho de toda empresa de integrar su solvencia con los medios externos de un tercero.

El citado criterio ha sido corregido por este Tribunal, al menos, por el momento, en parte, en los asuntos concretos resueltos, en la Resolución nº 334 del Recurso 217/2018, antes citada, y en la Resolución nº 627, de 29 de junio de 2018, del Rec. nº 494/2018. En esta última, sobre el aspecto de la acumulación o integración de la solvencia entre miembros de una UTE o de un licitador con los medios y capacidades de un tercero, dijimos lo siguiente:

“Con independencia de lo anterior, y aunque fuese admisible la exigencia de dicho certificado, es indudable que legalmente no solo es admisible sino preceptiva la acumulación de la solvencia de las empresas integrantes de la UTE licitadora por expresa determinación legal, sin excepción alguna. El artículo 24.1 del Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, sobre solvencia de las UTEs, determina que:

“1. En las uniones temporales de empresarios cada uno de los que la componen deberá acreditar su capacidad y solvencia conforme a los artículos 15 a 19 de la Ley y 9 a 16 de este Reglamento, acumulándose a efectos de la determinación de la solvencia de la unión temporal las características acreditadas para cada uno de los integrantes de la misma, sin perjuicio de lo que para la clasificación se establece en el artículo 52 de este Reglamento.”

Este precepto es, hoy en día, una variante de la integración de solvencia con medios ajenos que autorizan las Directivas Comunitarias y el TRLCSP, con la única particularidad de que en la UTE se produce una colaboración entre las empresas que las lleva a participar en el procedimiento a través de una figura colaborativa, mientras que en la integración de la solvencia con medios ajenos, la colaboradora prestadora de medios externos no participa directamente en la relación contractual con el ente adjudicador; pero ambas son formas o mecanismos legales de completar los medios necesarios para que las empresas puedan participar en una licitación determinada y obtener la adjudicación del contrato, incrementando la concurrencia y la competencia.

Pues bien, la norma reglamentaria citada determina que las capacidades técnicas y la solvencia de las empresas integrantes de la UTE se acumulan para determinar la de la UTE y si cumple o no los niveles de solvencia exigidos. Por tanto, si el propio texto reglamentario impone esa acumulación para determinar la solvencia de la UTE, que es una figura empresarial asociativa temporal normalmente limitada a un contrato, no apreciamos qué puede impedir que la solvencia o capacidad técnica acreditada por una de las



integrante de la UTE no sirva para justificar la solvencia de ésta, y se exija además esa misma capacidad técnica a la otra miembro de la UTE, lo que excluye per se la idea de acumulación para determinar la solvencia de la UTE mermando la eficacia de este instrumento de colaboración empresarial y, por ello, restringiendo la competencia.

Tampoco podemos entender por qué se afirma que el poseer una determinada certificación acreditativa del cumplimiento de unas determinadas normas de garantía de la calidad o de gestión medioambiental por su titular en las prestaciones que ejecute, no se pueda aplicar a otra prestación que se realice conjuntamente por los agrupados en la UTE, ni qué pueda impedir que los métodos, controles, prácticas, etc. aplicados por la empresa que posee ese certificado acreditativo de una determinada forma de realizar sus prestaciones de servicio no se puedan aplicar a la prestación realizada conjuntamente por los integrantes de la UTE, si la poseedora de la certificación aplica sus métodos y sistemas de medidas para asegurar la calidad de la prestación contratada, o en este caso, para alcanzar los niveles adecuados de seguridad y salud en la ejecución de la prestación contratada.

En fin, si los artículos 80 y 81 del TRLCSP admiten que los empresarios puedan acreditar que cumplen determinadas normas de garantía de la calidad sin poseer los certificados exigidos mediante pruebas de medidas equivalentes, hemos de entender que una prueba de medidas equivalentes puede ser la acumulación de solvencias ordenada reglamentariamente para el caso de las UTES, de forma que la acreditación del cumplimiento de las normas determinadas puede hacerse aplicando los métodos de control de la integrante de la UTE que posee el certificado a la realización de toda la prestación, lo que equivale a medida equivalente o prueba de medida equivalente; es decir, nada impide que, en nuestro caso, el control de seguridad y salud en la realización de los trabajos, se asuma por la empresa miembro de la UTE que sí posee el certificado, y aplique sus sistemas, normas y métodos certificados al total de la prestación, aunque ella no la realice materialmente por sí o solo la realice en parte. Así, por otra parte, suele funcionar en la ejecución de obras, en las que el estudio de seguridad y salud o el estudio básico de seguridad y salud forma parte del proyecto y el coste de su ejecución suele ser proporcionalmente reducido respecto del global del proyecto, y cuya coordinación corresponde a los mismos profesionales que se encargan de la dirección y supervisión de la ejecución de la obra.

Pues bien, en nuestro caso, no vemos razón alguna para negar la posibilidad de la acumulación determinada reglamentariamente de las capacidades y medios de solvencia de la empresas integrantes de la UTE para determinar la solvencia de esta, ni tampoco para afirmar que las prácticas, métodos, reglas y normas establecidas por una empresa miembro de la UTE para conseguir la seguridad y salud en la ejecución de la prestación del contrato sean circunstancias personalísimas propias de ellas no trasladables a otras o, más en concreto, a las prestaciones realizadas conjuntamente por ellas, pues si se trata de métodos, controles, prácticas, reglas, etc. para conseguir, en este caso, los niveles adecuados de seguridad y salud en la realización de la prestación, no vemos por qué si la empresa que posee el certificado los aplica a sus propias prestaciones, no los puede aplicar a la prestación realizada conjuntamente con otra empresa integrante de la UTE, ya se realice la prestación conjuntamente ya se realice por la otra empresa, limitándose la poseedora de la certificación exigida precisamente a asegurar el cumplimiento de la normas de seguridad y salud exigidas en la ejecución de las prestaciones del contrato.

En fin, y como ha razonado este Tribunal en ocasiones anteriores, si se admite la integración de la solvencia con medios externos, con mayor motivo deberán sumarse las capacidades de las sociedades que se comprometen a la ejecución en UTE. La participación en la licitación y la presentación de este recurso puede considerarse como compromiso suficiente de que Germania dispondrá de tal solvencia y medios durante la ejecución del contrato."

Por tanto, hemos de admitir que cabe integrar los requisitos de solvencia en materia de gestión de la calidad o de gestión medioambiental acudiendo a los medios, capacidades, procedimientos, medidas y certificaciones de un tercero, que en la Resolución recurrida se niega.

Sexto. No obstante, lo expuesto hasta el momento, es lo cierto que los requisitos, los concretos medios, de solvencia técnica referidos a la gestión medioambiental o de la calidad no se exigen solo tal cual sino condicionados a que cumplan determinadas normas que acreditan los certificados exigidos. Por ello, no se trata solo de disponer de los medios de solvencia concretos exigidos o de haber adoptado las medidas de gestión exigidas, sino además que se acredite que se ajustan a dichas normas.

Ello se acredita ordinariamente mediante los certificados exigidos, pero solo respecto de la empresa auditada y certificada, lo que nos lleva a que la integración de la solvencia de la licitadora no se pueda realizar mediante la mera yuxtaposición de los certificados a la solvencia técnica de la recurrente que pretende integrar su solvencia con ellos, ya que es necesario acreditar o comprobar que el sistema de gestión medioambiental o de la calidad del tercero es aplicable a la recurrente o, mejor dicho, a su actividad en relación con el objeto del contrato, e indicar y probar cómo se aplicará a la estructura y actividad de ésta por parte de aquélla en la ejecución de la concreta prestación objeto del contrato licitado. Pues bien, eso es posible mediante el sistema alternativo de acreditación del cumplimiento de determinadas normas de gestión medioambiental o de la calidad que prevén los artículos 93 y 94 de la LCSP, que es a través de la prueba de medidas equivalentes (Res del Recurso 411/2019).

Sobre ese mismo aspecto nos hemos pronunciado en la Resolución nº 624/2019(Recurso 344/2019), de 6 de junio, en la que se determina lo siguiente:

“Por otra parte, en especial ello es así (carácter no personalísimo del certificado) porque la norma, a falta del certificado exigido o equivalente, admite la prueba de medidas equivalentes, y una prueba de medidas equivalentes puede serlo la aplicación por una empresa de todo su sistema de gestión medioambiental o de la calidad, que cumpla un determinado sistema de normas de gestión medioambiental o de la calidad, para asegurarla y aplicarla en la realización de toda la prestación contratada a la que licite en compromiso de UTE con otra empresa, más aun si pertenecen al mismo grupo, siempre que la prueba ofrecida y su sistema de control de la calidad o de gestión medioambiental se ajusten a las normas exigidas o sean equivalentes y las prestaciones a realizar por cada miembro de la UTE estén comprendidas en el sistema de control establecido por la empresa que tiene acreditado el cumplimiento de las normas requeridas, y demuestre al órgano de contratación que sus medidas de control se pueden y se van a aplicar a la ejecución de la parte de la prestación por la otra miembro de la UTE.

Aplicado lo expuesto a la cuestión que se plantea en nuestro caso, observamos que la mesa de contratación, por el simple hecho de que en el DEUC de una de las dos empresas licitadoras en UTE, DISPAL ASTUR, S.A., perteneciente como la otra miembro de la UTE,



SAYTEL SERVICIOS INFORMÁTICOS, S. A, al GRUPO SEIDOR, S.A., declara que no posee los certificados de acreditación del cumplimiento de determinadas normas de gestión medioambiental o de la calidad, las excluye sin más consideraciones y sin ofrecer trámite de subsanación. Puede ocurrir que la empresa DISPAL ASTUR sí tenga implantadas medidas de gestión medioambiental o de gestión de la calidad y sean equivalentes a la acreditación mediante el certificado exigido. También puede ocurrir que ambas licitadores tengan o desarrollen las actividades objeto del contrato de forma integrada y plenamente especializada, y hayan acordado que SAYTEL SERVICIOS INFORMÁTICOS controle y verifique a través de sus sistemas de gestión medioambiental y de gestión de la calidad la total prestación a realizar por la UTE en la ejecución del contrato y ofrezcan pruebas de que la aplicación de su sistema de control a la total prestación será eficaz y adecuada y sirva como prueba de medidas equivalentes. Es decir, que la acumulación de las respectivas solvencias determinada en el artículo 24 del RGLCAP es, en el caso concreto, posible y, por ello una prueba de medidas equivalentes.

Así pues, atendida la doctrina de este Tribunal sobre la cuestión formulada, procede la estimación del recurso, si bien limitándolo a declarar la nulidad del acto por el que la mesa excluyó a la UTE DISPAL- SAYTEL porque aquélla declaró no poseer los certificados de gestión medioambiental y de gestión de la calidad, y ordenar la retroacción del procedimiento al momento anterior a dicho acto para que la mesa ofrezca trámite de subsanación en los términos y con el fin indicados en el párrafo anterior”.

Ese criterio es aplicable en nuestro caso, de forma que cabe que la recurrente integre su solvencia técnica con los medios y capacidades de un tercero, en especial, si bien no mediante la mera yuxtaposición de los certificados exigidos a los medios de solvencia técnica de la recurrente, como pretende ésta, sino acreditando que la concreta prestación a realizar por, en su caso, la recurrente en la ejecución va a ser objeto del sistema de control de gestión medioambiental o de gestión de la calidad de COVER VERIFICACIONES ELÉCTRICAS, S.A., y en qué forma, de manera que controle y verifique a través de sus sistemas de gestión medioambiental y de gestión de la calidad la total prestación a realizar por la licitadora en la ejecución del contrato y ofrezcan pruebas de que la aplicación de su sistema de control a la total prestación será eficaz y adecuada y

sirva como prueba de medidas equivalentes a las de cumplimiento de las normas a que se refieren los certificados exigidos. Es decir, que la integración de los concretos medios de solvencia y sistemas del tercero al que se refieren los certificados que posee, a los medios o medidas de gestión de la calidad de la recurrente, es, en este caso concreto, posible y, por ello, que en la ejecución del contrato se cumplirán las normas a que se refieren los certificados, constituyéndose así en una prueba de medidas equivalentes como admiten, alternativamente, los artículos 93 y 94 de la LCSP.

Por otra parte, ha de recordarse que el artículo 140.1, c), de la LCSP determina lo siguiente:

“En los casos en que el empresario recurra a la solvencia y medios de otras empresas de conformidad con el artículo 75 de la presente Ley, cada una de ellas también deberá presentar una declaración responsable en la que figure la información pertinente para estos casos con arreglo al formulario normalizado del documento europeo único de contratación a que se refiere el artículo siguiente”.

No obstante, lo anterior, adicionalmente, ha de ponerse de manifiesto que la recurrente ha aportado solo un compromiso de colaboración de COVER VERIFICACIONES ELÉCTRICAS, S.A , con la empresa BARBO ENERGÍAS RENOVABLES, S.A., pero no con la otra integrante de la UTE, la empresa SALTOS DEL MUNDO Y TUS, S.L, Además, dicho compromiso es de colaboración, pero no contiene una puesta a disposición de la recurrente de sus capacidades y medios de todo tipo para integrar la capacidad y solvencia de la UTE recurrente en lo relativo al cumplimiento de normas de garantía de la calidad y de gestión medioambiental, por lo que el compromiso debe completarse.

De lo expuesto hasta ahora, se concluye que la integración, en este caso de la solvencia de la recurrente con los medios y capacidades de un tercero en lo relativo a tener instalado un sistema de gestión de la calidad o de gestión medio ambiental es admisible como prueba de medida equivalente a los certificados de cumplimiento de determinadas normas completada en los términos indicados más arriba ante la mesa de contratación, para su apreciación por ésta.

Así pues, atendida la doctrina de este Tribunal sobre la cuestión formulada, procede la estimación del recurso, si bien limitándola a declarar la nulidad del acto por el que la mesa excluyó a la recurrente que integró el requisito de tener instalado un sistema de gestión de la calidad y de gestión medioambiental que cumpla los sistemas de normas que determina el PCAP, mediante los sistemas certificados de un tercero, y ordenar la retroacción del procedimiento al momento anterior a dicho acto para que la mesa ofrezca trámite de subsanación en los términos y con el fin indicados en el párrafo anterior, sobre prueba de medidas equivalentes por la recurrente, así como para completar el compromiso del tercero, y a resultas, resuelva la mesa lo que proceda.

VISTOS los preceptos legales de aplicación,

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

Primero. Estimar el recurso formulado por D. P.G.H., en representación de BARBO ENERGÍAS RENOVABLES, S.A. y D. José Manuel Menéndez Iglesias, en representación de SALTOS DEL MUNDO Y TUS, S.L., contra el *“acuerdo de exclusión”* de la licitación convocada por la Mancomunidad de Canales de Taibilla, para contratar el *“Servicio de mantenimiento preventivo y correctivo de las centrales hidroeléctricas de la Mancomunidad de los Canales del Taibilla (Varios). Expediente nº V-11/18-03”* y, en consecuencia, anularlo y retrotraer el procedimiento hasta el momento anterior a la exclusión de la recurrente para que se proceda en la forma indicada en los seis últimos párrafos del Fundamento de Derecho Sexto de esta Resolución.

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 58.2 de la Ley 9/2017.

Esta resolución es definitiva en la vía administrativa y contra la misma cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional, 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 11.1, letra f), y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.