



**Recursos nº 1429/2019, 1476/2019 y 1550/2019 C.A. de Cantabria 55/2019, 56/2019 y 58/2019**

**Resolución nº 265/2020**

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

En Madrid a 20 de febrero de 2020

**VISTO** los recursos interpuestos por D. F. J. C. P., en representación de la mercantil GESTIÓN TRIBUTARIA TERRITORIAL, S.A., por D. Álvaro Jiménez Cid en representación de la mercantil SERVICIOS DE COLABORACIÓN INTEGRAL, S.L.U. y por D. D. C. G., en representación de la mercantil ASESORES LOCALES CONSULTORÍA, S.A. contra el Acuerdo de la Mesa de Contratación de 28 de octubre de 2019, en virtud del cual se acuerda excluir de la licitación a las mercantiles recurrentes, dictado en el procedimiento para la adjudicación del contrato del servicio de colaboración en la gestión tributaria y sancionadora del Ayuntamiento de Comillas, convocado por el Ayuntamiento de Comillas, expediente 1634/2019, este Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

### **ANTECEDENTES DE HECHO.**

**Primero.** El Ayuntamiento de Comillas ha tramitado el procedimiento de contratación del servicio de colaboración en la gestión tributaria y sancionadora de dicha Corporación Local, expediente 1634/2019. El valor estimado del contrato es de 270.000,00 euros, IVA excluido.

**Segundo.** El anuncio de licitación del citado procedimiento fue publicado en la Plataforma de Contratación del Sector Público y en el Diario Oficial de la Unión Europea el 16 de agosto de 2019.

**Tercero.** La licitación se lleva a cabo de conformidad con los trámites previstos en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (en lo sucesivo LCSP), en el Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo, de desarrollo parcial de la Ley de Contratos del Sector Público (Real Decreto 817/2009) y en el Reglamento General de la Ley de Contratos de las



Administraciones Públicas aprobado por Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre (RGLCAP).

**Cuarto.** En el plazo de presentación de ofertas, fueron cinco los licitadores que concurrieron al procedimiento, entre ellos, las mercantiles recurrentes.

**Quinto.** Con fecha de 29 de agosto de 2019, la mercantil TEODORO ZURITA S.L. interpuso recurso especial en materia de contratación contra los pliegos que regían la licitación, en el que sostenía que el criterio de solvencia técnica contenido en el apartado 10.3.2 del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares, en cuanto exigía preceptivamente la certificación “OHSAS 18001, ISOS 45001 o equivalente” no resultaba conforme a Derecho. Habiendo desistido del recurso en virtud de instancia presentada con fecha de 12 de septiembre de 2019, tal desistimiento fue aceptado mediante la Resolución 1156/2019, de 14 de octubre, de este Tribunal.

**Sexto.** Con fecha de 24 de septiembre de 2019, la ASOCIACIÓN NACIONAL DE INSPECTORES DE LA HACIENDA PÚBLICA LOCAL interpuso recurso especial en materia de contratación contra los antecitados pliegos. Careciendo dicha asociación de legitimación para la interposición del recurso, y habiendo sido el mismo interpuesto de forma extemporánea, el recurso especial en materia de contratación fue inadmitido en virtud de Resolución 1179/2019, de 21 de octubre, de este Tribunal.

**Séptimo.** Con fecha de 24 de septiembre de 2019 fue constituida la Mesa de Contratación, acordando por unanimidad requerir a los licitadores para que, en el plazo de cinco días, aportasen “*certificados expedidos por las entidades certificadoras de cualquier estado miembro de la UE, u otras pruebas de medidas equivalentes relativas al cumplimiento de los estándares de calidad, ambientales, de seguridad en la información y de seguridad y salud en el trabajo determinados en las normas ISO 9001, ISO 140001, ISO/IEC 27001, y OHSAS 18001 o ISO 45001*”.

**Octavo.** Constituida de nuevo la Mesa de Contratación con fecha de 15 de octubre de 2019, acordó excluir a tres de las licitadoras presentadas, por no haber “*acreditado los requisitos de solvencia técnica exigidos conforme al pliego de cláusulas administrativas*”. Las mercantiles excluidas fueron, en concreto, (i) GESTIÓN TRIBUTARIA TERRITORIAL, S.A., quien no



aportó una certificación emitida por una entidad certificadora independiente, sino un certificado expedido por la mercantil Quirón Prevención S.L.U.; (ii) SERVICIOS DE COLABORACIÓN INTEGRAL S.L., por presentar un certificado ISO/IEC 27001 referido a ALTIA CONSULTORES S.A., y no a la mercantil licitadora y (iii) ASESORES LOCALES CONSULTORÍA S.A., la cual había manifestado encontrarse en proceso de obtener la certificación OHSAS 18001:2007.

**Noveno.** Frente a tal acuerdo de exclusión se interpuso, con fecha de 14 de noviembre de 2019, recurso especial en materia de contratación por la mercantil GESTIÓN TRIBUTARIA TERRITORIAL, S.A. en el cual sostenía, en síntesis, que el certificado expedido por la mercantil QUIRÓN PREVENCIÓN S.L.U. debía ser considerado prueba de una medida equivalente relativa al cumplimiento de los estándares de seguridad y salud en el trabajo, al amparo de la Cláusula 10.3.2 del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares. La mercantil recurrente destacaba, en concreto, que el art. 30 de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laboral permite la concertación del servicio de prevención a una “*entidad especializada ajena a la empresa*”, como sería, en el presente caso, la mercantil QUIRÓN PREVENCIÓN S.L.U.; y sostenía que el acuerdo de exclusión vulneraba, a su parecer, lo dispuesto en el art. 75 LCSP, en cuanto éste permite la integración de la solvencia por medios externos. Asimismo, la recurrente sostenía que el acuerdo de la Mesa de Contratación implicaba una vulneración de los principios de igualdad y transparencia, y de la garantía de libre concurrencia de las empresas (art. 132 LCSP), así como una interpretación del pliego contraria al principio de buena fe, insistiendo en que, en cualquier caso, cumplía con los requisitos contenidos en la norma OHSAS 18001.

En concreto, la recurrente manifestó en ese escrito lo siguiente:

*“III. En relación a la certificación OHSAS 18001, conviene aclarar que nuestra entidad, en cumplimiento de la Ley 31/1995 de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales (LPRL en adelante), tiene “1. En cumplimiento del deber de prevención de riesgos profesionales, el empresario designará uno o varios trabajadores para ocuparse de dicha actividad, constituirá un servicio de prevención o concertará dicho servicio con una entidad especializada ajena a la empresa”.*



*En este sentido, GTT tiene concertado su servicio de prevención ajeno con la sociedad de prevención Quironprevención S.L.U., sociedad que es poseedora certificado de seguridad y salud en el trabajo OSHAS 18001, conforme se acredita en la documentación que se adjunta a este documento.*

***Por tanto, nuestros empleados/as tienen cubierto el servicio de prevención de riesgos laborales (seguridad y salud en el trabajo) bajo los estándares de calidad OHSAS 18001.***

*Adicionalmente, en caso de no entender como propia la certificación OSHAS 18001, de acuerdo con la cláusula 10.3.3. del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares, así como el artículo 75 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público se establece que:*

*“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.”*

*Es por ello que **GTT se puede basar en el cumplimiento de la solvencia técnica de Quironprevencion SLU.** Específicamente, se puede basar en el cumplimiento de la normativa, y del estándar de calidad OSHAS 18001, en materia de seguridad y salud en el trabajo de sus empleados a través del servicio de prevención de riesgos laborales ajeno, ya que Quiron Prevencion SLU, como prestador de servicios de prevención laborales, se encuentra en la obligación de cumplir y hacer cumplir, con GTT y el resto de sus clientes (como así plasma la propia empresa en la certificación adjunta), la normativa y los estándares de calidad OSHAS 18001 en materia de seguridad y salud en el trabajo, especialmente si quiere mantener dicha certificación.”*

En la certificación expedida por Quiron Prevención S.L.U. que aporta la recurrente GTT, se manifiesta lo siguiente:

*“Que la empresa GESTIÓN TRIBUTARIA TERRITORIAL, S.A, con C.I.F nº A81957367 tiene concertado con QUIRON PREVENCIÓN el contrato nº 172790 de prevención de*



*riesgos laborales con las especialidades de Seguridad en el Trabajo; Higiene Industrial; Ergonomía y Psicología Aplicada y Medicina del Trabajo, en cumplimiento de la Ley 31/1995 de Prevención de Riesgos laborales, con efectos de 01/04/2013 y vigencia hasta el 31/03/2020, prorrogándose automáticamente cada año, encontrándose a fecha del presente certificado al corriente de sus obligaciones contractuales*

*QUIRON PREVENCIÓN cuenta con la certificación OSHAS 18001,...*

**Décimo.** Con fecha de 20 de noviembre de 2019 el Ayuntamiento de Comillas emitió informe en el que interesaba la desestimación del recurso interpuesto por la mercantil GESTIÓN TRIBUTARIA TERRITORIAL, S.A., al sostener que, en contra de lo alegado por la mercantil recurrente, resultaba irrelevante que QUIRÓN PREVENCIÓN dispusiera o no del certificado acreditativo de la norma OHSAS 18001, por aparecer el mismo referido a las relaciones laborales de QUIRÓN PREVENCIÓN con sus propios empleados.

El Ayuntamiento de Comillas estimaba en dicho informe que la mera manifestación por QUIRÓN PREVENCIÓN de extender dichas medidas a la mercantil recurrente no podía considerarse equivalente, por no haber sido *“ni certificado ni explicado ni justificado”*.

**Undécimo.** Con fecha de 20 de noviembre de 2019, la mercantil SERVICIOS DE COLABORACIÓN INTEGRAL S.L.U. interpuso asimismo recurso especial en materia de contratación contra el acuerdo de exclusión. En dicho recurso la mercantil recurrente alegaba, resumidamente, que el Certificado ISO/IEC 27001 aportado satisfacía los requisitos de los pliegos, por cuanto había sido emitido por una Entidad de Acreditación Autorizada (AENOR) y que la decisión adoptada por la Mesa de Contratación vulneraba el art. 75 LCSP en tanto no se había permitido la integración de la solvencia con medios externos. Citaba, en su apoyo, la Resolución 159/2018, de 16 de febrero, de este Tribunal, que confirmó la decisión del órgano de contratación de admitir el mismo certificado presentado en este procedimiento a fin de acreditar la solvencia técnica del recurrente en un procedimiento distinto.

**Duodécimo.** Con fecha de 27 de noviembre de 2019 interpuso también recurso especial en materia de contratación la mercantil ASESORES LOCALES CONSULTORÍA, S.A. (recurso que interponía paralelamente a un recurso de alzada), en el cual alegaba la supuesta nulidad del acuerdo de exclusión dictado, sosteniendo que el certificado emitido por la entidad EURO



CERT CERTIFICATION, aun no siendo final, explícitamente señalaba que la entidad se encontraba en “*proceso de Certificación*” y que había “*superado favorablemente las auditorías correspondientes*” y se hallaba “*a la espera de los certificados finales*”, lo que, a su juicio, suponía una prueba de medidas equivalentes, con arreglo a la LCSP. Además, sostenía tal mercantil que la valoración efectuada había supuesto una vulneración de los límites de la discrecionalidad técnica reconocidos al órgano de contratación y una quiebra del principio de libre concurrencia.

**Decimotercero.** Con fecha de 2 de diciembre de 2019 el Ayuntamiento de Comillas emitió informe en el que señalaba que, habiéndose interpuesto paralelamente recursos de alzada y especial en materia de contratación, debía entenderse que el recurso especial excluía al de alzada, conforme al art. 44.5 LCSP y que, atendido el error existente en la notificación efectuada a los licitadores, que indicaba que procedía la interposición del recurso de alzada, debía ser admitido el recurso especial en materia de contratación, aun interpuesto después de quince días.

**Decimocuarto.** Notificados los recursos interpuestos a los demás licitadores del procedimiento para que en el plazo de cinco días hábiles formularan las alegaciones y presentaran los documentos que a su derecho convinieran, se han presentado alegaciones por la mercantil TEODORO ZURITA, S.L., interesando la desestimación de los recursos interpuestos por GESTIÓN TRIBUTARIA TERRITORIAL, S.A. y por SERVICIOS DE COLABORACIÓN INTEGRAL, S.L.U.

Asimismo, la mercantil GESTIÓN TRIBUTARIA TERRITORIAL S.A. ha presentado alegaciones al recurso interpuesto por SERVICIOS DE COLABORACIÓN INTEGRAL S.L., en el que insiste en el que las circunstancias concurrentes en la exclusión de una y otra empresa no pueden ser asimiladas, si bien no se pronuncia acerca de si el recurso debe ser estimado o no.

Finalmente, la mercantil SERVICIOS DE COLABORACIÓN INTEGRAL S.L.U. ha presentado alegaciones al recurso interpuesto por ASESORES LOCALES CONSULTORÍA, S.A., solicitando sea inadmitido por extemporáneo.



**Decimoquinto.** La Secretaria del Tribunal, por delegación de éste, resolvió con fecha de 26 de noviembre de 2019 conceder la medida provisional consistente en suspender el procedimiento de contratación, de conformidad con lo establecido en los artículos 49 y 56 de la LCSP.

## **FUNDAMENTOS DE DERECHO**

**Primero.** Los recursos han sido debidamente interpuestos ante este Tribunal, que es competente para su resolución de conformidad con lo dispuesto en el artículo 46.2 de la Ley de Contratos del Sector Público (LCSP) y en el Convenio suscrito al efecto con la Comunidad Autónoma de Cantabria, publicado mediante la Resolución de 5 de diciembre de 2012, de la Subsecretaría del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, sobre atribución de competencia en materia de recursos contractuales.

Asiste, por lo tanto, la razón a las recurrentes cuando dirigen sus respectivos recursos ante este Tribunal, y ello pese a que, como advierte una de ellas, en la notificación del acuerdo de exclusión se indicara erróneamente que cabía la interposición de recurso de alzada ante la Junta de Gobierno Local (docs. 88, 91 y 94 del expediente administrativo).

**Segundo.** Entre los recursos especiales interpuestos existe identidad sustancial, al interponerse contra el mismo acto administrativo y siendo, además, que la fundamentación jurídica de los recursos es la misma. En consecuencia, se acuerda la acumulación de los recursos en virtud de lo dispuesto en el artículo 57 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común (LPAC). Del mismo modo, dicha acumulación procede de conformidad con el artículo 13 del Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos especiales de revisión de decisiones en materia contractual y de organización del TACRC (RPERMC): *“podrá acordarse la acumulación de dos o más recursos en cualquier momento previo a la terminación, tanto de oficio como a solicitud del recurrente o de cualquiera de los interesados comparecidos en el procedimiento”*.

**Tercero.** De acuerdo con el artículo 44.2.b) LCSP, pueden ser objeto de recurso los actos de la mesa o del órgano de contratación por los que se acuerde la admisión o inadmisión de



candidatos o licitadores, o la admisión o exclusión de ofertas. Se trata, además, de un contrato de servicios cuyo valor estimado supera los 100.000,00 euros.

**Cuarto.** Los recursos interpuestos por GESTIÓN TRIBUTARIA TERRITORIAL, S.A. y por SERVICIOS DE COLABORACIÓN INTEGRAL, S.L.U. se han presentado dentro del plazo de quince días del artículo 50.1.c) LCSP y deben ser admitidos. En cuanto al recurso interpuesto por ASESORES LOCALES CONSULTORÍA, S.A., se discute por la mercantil SERVICIOS DE COLABORACIÓN INTEGRAL S.L.U. la admisibilidad del mismo por cuanto, según sostiene, resulta extemporáneo.

Es evidente, y así lo señala también el órgano de contratación, que el recurso se interpuso por ASESORES LOCALES CONSULTORÍA, S.A. cuando se había rebasado sobradamente el plazo de quince días a que se refiere el art. 50.1 LCSP. Consta en el expediente administrativo que la notificación le fue efectuada el día 28 de octubre de 2019 (doc. 90 del expediente administrativo) y el recurso especial fue interpuesto el día 27 de noviembre de 2019. Sin embargo, no puede negarse tampoco que tal notificación fue defectuosa, pues erróneamente indicada que frente a tal acto cabía la interposición de *“Recurso de alzada ante la Junta de Gobierno Local, en el plazo de un mes contado desde el siguiente a la notificación de este acuerdo”* (doc. 88 del expediente administrativo). Así lo admite el órgano de contratación, que expresamente solicita en su informe la admisión del recurso.

En tal tesitura, y atendido el error apuntado, debe ser admitido el recurso aun interpuesto después del plazo de quince días, como ha resuelto este mismo Tribunal en supuestos análogos (por todas, Resolución 529/204, de 11 de julio).

**Quinto.** Con relación a la legitimación, según el artículo 48 de la LCSP, *“[p]odrá 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”*.

Debe entenderse que los recursos han sido interpuestos por personas legitimadas para ello, pues las recurrentes concurren a la licitación. Por tanto, se trata de licitadores que no han resultado adjudicatarios del procedimiento de licitación, con lo que son titulares de un interés



legítimo (la eventual adjudicación del contrato) que se ve afectado por la resolución de exclusión recurrida.

**Sexto.** El análisis del fondo de los tres recursos impone acudir, en primer lugar, al tenor literal de los pliegos, de los que trae causa la decisión administrativa impugnada. Y así, la solvencia técnica o profesional aparece regulada en el apartado 10.3.2 del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (doc. 10 del expediente administrativo), al señalar, en la parte relevante para la resolución de los presentes recursos: “10.3.2. *La solvencia técnica o profesional de los empresarios se apreciará por los medios siguientes: (...)*

- *A fin de garantizar la seguridad de los datos, deberán contar con un Sistema de Gestión de la Seguridad de la Información de acuerdo a los requisitos de la norma ISO/IEC 27001 o equivalente, con el fin de identificar, evaluar y minimizar los riesgos a los que se expone la información municipal así como garantizar el cumplimiento de los objetivos establecidos. Aceptándose certificados expedidos por cualquier estado miembro de la UE, así como otras pruebas de medidas equivalentes de garantía de seguridad en la información que presenten los empresarios.*

*Asimismo, deberán contar con certificación en vigor, acreditativa de la adecuación Esquema Nacional de Seguridad (ENS): para las actividades de Gestión, Recaudación e Inspección de Tributos y otros Ingresos de Derecho Público, servicios de apoyo jurídico e Informático, categoría media.*

- *A fin de garantizar la seguridad y salud en el trabajo de sus empleados, deberán contar con certificación OHSAS 18001, ISO 45001 o equivalente. Aceptándose certificados expedidos por cualquier estado miembro de la UE, así como otras pruebas de medidas equivalentes de garantía de seguridad en la información que presenten los empresarios”* (el subrayado es nuestro).

Por su parte, el apartado 10.3.3 del mencionado Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares se ocupa de la documentación acreditativa de los requisitos mínimos de solvencia técnica o profesional, exigiendo, en concreto, los “*Certificados expedidos por expedidos por las entidades certificadoras de cualquier estado miembro de la UE, u otras pruebas de medidas equivalentes ISO 9001 ISO 140001, ISO/IEC 27001, OHSAS 18001 o ISO 45001*”.



Lo primero que sorprende, al respecto, es la inclusión del certificado OHSAS 18001 entre los requisitos de solvencia técnica, pese a no tratarse de un certificado acreditativo del cumplimiento de un sistema de normas de garantía de calidad, como hemos tenido ocasión de señalar en anteriores resoluciones. Así, ya en la Resolución 627/2018, de 29 de junio (citada, entre otras por la posterior Resolución 906/2018, de 5 de octubre), dijimos que el *“certificado OHSAS 18001 no es un certificado acreditativo del cumplimiento de un sistema de normas de garantía de la calidad, por lo que no puede exigirse como requisito de solvencia técnica por no estar comprendido entre los indicados en los artículos 78 y 79 bis del TRLCSP. Ello no significa que no pudiera exigirse ese certificado para acreditar que aplicará métodos adecuados de seguridad y salud en la ejecución de la prestación del contrato, pero no es un medio de acreditar un medio de solvencia de los previstos en la norma y menos un certificado de acreditación del cumplimiento de determinadas normas de garantía de la calidad, que son los únicos que exige el PCAP del contrato. Motivo por el que es indudable que no puede amparar la exclusión de la UTE por no poseerlo una de sus integrantes, ya que no puede operar como requisito de solvencia, aunque sí pueda operar como condición o requisito de ejecución, lo que no requiere que, si eso realmente fuese exigido por la normativa de contratación, todos los integrantes de la UTE posean ese certificado, aunque sí deba la contratista aplicar los métodos, normas y criterios precisos para cumplir las normas de garantía de la seguridad y salud en el ejecución de la prestación contratada”*.

La mercantil GESTIÓN TRIBUTARIA TERRITORIAL, S.A. cita, precisamente, el párrafo transcrito de la Resolución 627/2018, de 29 de junio, aunque no parece que impugne el concreto requisito de los pliegos, sino la conclusión del órgano de contratación, según la cual la recurrente no habría satisfecho el mismo, por no bastar a tal fin la documentación aportada. Pues bien, se pretenda, o no, la impugnación de dicho requisito (lo que no queda claro del tenor literal del recurso), nos hallamos ante un defecto que, en su caso, tendría que haberse hecho valer mediante un recurso especial en materia de contratación contra los propios pliegos que rigen la licitación. Tales pliegos fueron de hecho impugnados, por tal motivo, por la mercantil TEODORO ZURITA S.L. (doc. 15 del expediente administrativo), la cual, sin embargo, decidió posteriormente desistir del recurso, con lo que aquéllos se convirtieron en actos consentidos y firmes que no pueden ser atacados con ocasión de la posterior impugnación de un acuerdo de exclusión. En definitiva, no habiéndose impugnado tales pliegos por exigir el certificado OSHAS 18001, no cabría, en principio, rechazar su exigencia,



máxime si se tiene en cuenta que la recurrente no ha invocado la nulidad de la cláusula del PCAP que establece ese requisito de solvencia técnica. Ahora bien, el hecho cierto es que la exigencia a las empresas licitadoras como requisito de solvencia técnica de un contrato de servicios, de tener implantado un sistema de seguridad y salud en el trabajo que cumpla el estándar OSHAS 18001 o ISO 45001 que no está incluido entre los concretos y limitativos (artículo 86.1 de la LCSP) requisitos previos de solvencia técnica enumerados en el artículo 90 de la LCSP ni, por ello mismo, está prevista su acreditación por medio de un certificado expedido por una entidad certificadora del cumplimiento del sistema de normas OSHAS 18001 o ISO 450001, ni, por otra parte, su exigencia tampoco está autorizada en los artículos 93 y 94 de la LCSP, dado que no tienen por objeto acreditar el cumplimiento de determinadas normas de gestión de la calidad o de gestión medioambiental, ni es requisito alguno vinculado a la solvencia técnica precisa para poder cumplir correctamente las prestaciones objeto del contrato; y en fin, tampoco, por todo lo indicado, la exigencia de ese requisito de solvencia cumple los requisitos legales previstos en el artículo 74.2 de la LCSP, a saber: estar vinculados a su objeto y ser proporcionales al mismo, requisitos que, obviamente, no concurren pues lo exigido es un requisito subjetivo referido a la empresa licitadora, no a la prestación objeto el contrato, y no es proporcional en este caso, pues se exige algo que va más allá de lo exigido en la normativa reguladora constituida por la ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales, artículos 30 y ss, que prevén que los servicios de prevención puedan ser propios o ajenos concertados, todo lo cual constituye una indudable e improcedente traba a la efectividad del principio de libertad de acceso a las licitaciones (artículo 1 de la LCSP). Por todo ello, la acreditación del cumplimiento de ese requisito debe efectuarse y apreciarse con la amplitud y flexibilidad necesarias.

Por otra parte, se impone advertir que es ésta, la acreditación del cumplimiento de un sistema de normas, sea de gestión de la calidad o del tipo que sea, mediante certificación de entidad certificadora acreditada o equivalente, o mediante pruebas de medidas equivalentes, una materia en la que el criterio de este Tribunal ha sufrido ajustes importantes. Así, inicialmente, se venía sosteniendo en algunas resoluciones de este Tribunal – por influencia, en gran medida, de cierta doctrina de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado, que se cita y reproduce en las alegaciones de la mercantil TEODORO ZURITA S.L.– el criterio de que los certificados de cumplimiento de determinadas normas de garantía de calidad y de gestión medioambiental eran inherentes a la organización de la persona jurídica que los



poseía, es decir, eran personalísimos, inherentes a la entidad a que se refería el certificado, 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. Asumiendo, en consecuencia, que a los efectos del presente procedimiento cabe admitir, por no haber sido impugnado en plazo, la inclusión del certificado OHSAS 18001 como un certificado acreditativo del cumplimiento de un sistema de normas de seguridad y salud en el trabajo que opere como requisito de solvencia.

El criterio apuntado, sin embargo, ha sido posteriormente corregido por este Tribunal –entre otras, Resoluciones 627/2018, de 29 de junio o 687/2019, de 20 de junio. En esta última señalamos expresamente que *“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.’”* Dos de los recursos interpuestos versan acerca de la posible integración de la solvencia técnica mediante el recurso a terceros, por lo que las consideraciones anteriores son relevantes para su resolución.

En fin, ese criterio, en especial, en lo relativo a la acreditación del requisito referido al cumplimiento de estándares de normas mediante la integración con los medios de terceros, se ha corroborado por la Audiencia Nacional en su sentencia de 9 de octubre de 2019 (PO 747/2016), que reitera su doctrina contenida en su sentencia de 10 de abril de 2012), en cuanto dice:

*--“6.-Esta doctrina que, aunque de forma poco clara, parece ser recogida por el propio TACRC en la resolución impugnada, y explícitamente y con cita textual de la SAN de 10 de abril de 2012 por el propio TACRC en resoluciones posteriores (por ejemplo la Resolución 167/2019 del TACRC, aportada por la recurrente a los autos), y resuelto, por tanto, el derecho de la*



*recurrente a integrar un requisito de calidad con medios de su filial al cien por ciento, criterio reiterado como decíamos por esta Sala (también en la SAN de 29 de enero de 2013, Sección Primera, recurso nº 605/2011), y partiendo también del hecho acreditado de que EVERIS SPAIN estaba en posesión de un certificado CMMI a su favor, como titular de la organización y a través de sus unidades organizativas, y, en cualquier caso, ante la existencia de una posible duda del Órgano de Contratación, el principio de libre concurrencia y de buena fe en los contratos exige que antes de pronunciarse sobre la carencia del acreditamiento de dicha solvencia técnica, la entidad licitadora debió haber podido subsanar la declaración de voluntad no expresa, que dimana de su único fin económico del grupo empresarial, mediante la declaración de voluntad expresa de la sociedad del grupo -en este caso de la filial- que ostentaba la titulación formal de solvencia técnica, a fin de aportar la prueba de la efectiva disponibilidad de los medios con los que contaba la recurrente -matriz del grupo- para el cumplimiento del contrato del caso.*

*Y al no haber actuado así la Administración resulta clara la infracción del derecho a utilizar los medios de prueba necesarios para la defensa de la recurrente y con ello la vulneración del artículo 24.2 de la CE que consagra el derecho de todos a utilizar los medios de prueba pertinentes para su defensa y que no sólo se refiere, como tiene declarado el Tribunal Supremo (STS de 5 de junio de 2007, entre otras muchas) sólo al proceso sino que también alcanza a los procedimientos administrativos”.*

**Séptimo.** Dicho lo cual, y aun cuando la íntima conexión existente entre los tres recursos impone su tramitación y resolución conjunta, un mejor análisis de los argumentos empleados por cada una de las mercantiles recurrentes exige su estudio por separado, si bien, evidentemente, en el seno de la misma resolución. Así, y por razones de sistemática, atenderemos en primer lugar al contenido del Recurso 1429/2019, interpuesto por GESTIÓN TRIBUTARIA TERRITORIAL, S.A.

Según se ha señalado anteriormente, la mercantil recurrente no aporta un certificado OHSAS 18001, referido a dicha empresa, sino que, en su lugar, acompaña un certificado expedido por la mercantil QUIRÓN PREVENCIÓN S.L.U., en el cual se hace constar que: *“la empresa GESTIÓN TRIBUTARIA TERRITORIAL, S.A. con C.I.F. nº A81957367 tiene concertado con QUIRON PREVENCIÓN el contrato nº 172790 de prevención de riesgos laborales (...)*



*QUIRON PREVENCIÓN cuenta con la certificación OSHAS 18001, garantizando la seguridad y salud en el trabajo de sus empleados y de las empresas que contratan sus servicios (...)*”.

Dicho certificado expedido por QUIRÓN PREVENCIÓN, acompañado del certificado de conformidad del sistema de gestión de la seguridad y salud en el trabajo de Quirón Prevención para las actividades que menciona con los requisitos de las normas OSHAS 18001, fue aportado por la mercantil recurrente acompañado de un escrito en el que ya pretendía justificar la posibilidad de satisfacer las exigencias de solvencia técnica a través del certificado expedido por otra mercantil, a cuyo fin sostenía que tal certificación era propia y que, en caso de no ser considerada como tal, integraría su solvencia técnica al amparo del art. 75 LCSP (doc. 55 del expediente administrativo).

A la vista de la documentación aportada por la empresa GTT para acreditar que cuenta con que tiene implantado un sistema de seguridad y salud en el trabajo que cumple el estándar de las normas OSHAS 18001 o ISO 45001, es indudable que ha acreditado que sí cumple con lo exigido por la normativa legal, la Ley 31/1995, de Prevención de Riesgos Laborales (LPRL) que determina las obligaciones legales que pesan sobre las empresas en materia de prevención de riesgos laborales y seguridad y salud en el trabajo, ya que ha acreditado que dispone de un sistema de prevención ajeno concertado (artículo 31.1 de la LPRL), en concreto con la empresa Quirón Prevención, que, obviamente, dispone de la autorización que exige el artículo 31.5 de la LPRL. El contrato que vincula a ese fin a esta empresa con GTT data de 2013 y está vigente y se prorroga anualmente.

En concreto, la entidad certificadora manifiesta : *“Que la empresa Gestión Tributaria Territorial , S.A. con CIF... tiene concertado con QUIRON PREVENCIÓN el contrato nº 172790 de prevención de riesgos laborales con las especialidades de Seguridad en el Trabajo; Higiene Industrial; Ergonomía y Psicología Aplicada y Medicina del Trabajo, en cumplimiento de la Ley 31/1995 de Prevención de Riesgos laborales, con efectos de 01/04/2013 y vigencia hasta el 31/03/2020, prorrogándose automáticamente cada año, encontrándose a fecha del presente certificado al corriente de sus obligaciones contractuales”-*



Además, en el certificado ENAC expedido por entidad certificadora aportado se certifica que el sistema de gestión de la seguridad y salud en el trabajo de la empresa QUIRON PREVENCIÓN para las actividades de: Prestación de servicios de:

Servicio de prevención ajeno para entidades privadas y administraciones públicas en las especialidades de:

Seguridad en el trabajo.

Higiene industrial.

Ergonomía y psicología aplicada.

Medicina del trabajo, incluyendo la actividad en unidades móviles sanitarias

Formación presencial y online, consultoría estratégica y organizacional en el ámbito de la prevención de riesgos laborales conforme con los requisitos de la norma OHSAS 18001:2007.

Pues bien, del examen del acta de la Mesa de Contratación que acuerda la exclusión de la mercantil recurrente puede inferirse que son dos los motivos que, a juicio de la misma, implican que no pueda ser admitido tal certificado: (i) de una parte, se indica que la *“mera manifestación por Quirón Prevención de que extiende estas medidas a Gestión Tributaria Territorial no puede considerarse equivalente porque no ha sido certificado por una entidad independiente”* y, (ii) de otra, se niega la posibilidad de tal requisito de solvencia técnica pueda ser integrado a través de la solvencia de un tercero, ya que *“al tratarse de la acreditación de que se siguen determinados protocolos en materia de gestión de personal, mediante certificado de una entidad certificadora independiente, dicha certificación solo puede referirse al licitador”* (doc. 87 del expediente administrativo).

Con relación al segundo de los argumentos se impone recordar, como señalamos en el apartado anterior, que la inicial postura de este Tribunal se ha visto modificada en los últimos años, de manera que hoy resulta pacífico que los certificados de cumplimiento de determinadas normas de garantía de la calidad y de gestión medioambiental no son



personalísimos y que, en consecuencia, en tanto que requisito de solvencia técnica pueden ser integrados en debida forma en la solvencia de un licitador a través de los medios, capacidades y procedimientos de un tercero que se ajustan a las normas que los determinan. Obviamente, la integración de los medios y recursos y métodos del sistema de gestión externo debe ser debidamente realizada para que, como exige la norma, sirva de prueba de medidas equivalentes.

No puede compartirse, por lo tanto, como afirma la Mesa de Contratación, que *“al tratarse de la acreditación de que se siguen determinados protocolos en materia de gestión de personal, mediante certificado de una entidad certificadora independiente, dicha certificación solo puede referirse al licitador”*.

Ello no obstante, tal argumento de la Mesa de Contratación parece corregirse posteriormente al emitir el informe al recurso especial en materia de contratación, pues se señala entonces por el Secretario-Interventor del Ayuntamiento de Comillas, que *“no han justificado cómo se ponen a disposición del licitador esos medios, cómo se trasladan los mismos protocolos de Quirón Prevención respecto a sus trabajadores, a Gestión Tributaria y Territorial S.A.”*. Es decir, que el problema no sería tanto que no pudiera integrarse la solvencia técnica mediante el recurso a terceros, sino que, en este concreto caso, la mercantil recurrente no habría justificado cómo iba a trasladar a su ámbito los protocolos empleados por QUIRON PREVENCIÓN S.A.

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 1090/2017, de 17 de noviembre, reproducida, a su vez, en la Resolución 628/2019, de 6 de junio, en lo que aquí importa, de la siguiente manera: *“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: (...) 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”.*

De la doctrina anterior interesa destacar, especialmente, que como señala el informe del órgano de contratación, corresponde al licitador acreditar de qué manera va a disponer de los medios que el tercero pone a su disposición, eligiendo a tal fin el medio de prueba que estime pertinente. A juicio de la Mesa de Contratación, no se ha realizado tal esfuerzo probatorio por parte de la mercantil recurrente, por cuanto no se ha explicado adecuadamente por parte de QUIRON PREVENCIÓN S.A. la traslación de los protocolos en cuestión, certificados respecto de esta última empresa, al ámbito de aquélla. Sin embargo, al emplear tal razonamiento obvia la Mesa de Contratación que, de estimar insuficientes las justificaciones de la mercantil, el resultado no puede ser, en ningún caso, la exclusión automática, como ha ocurrido en el presente caso, sino que lo procedente habría sido otorgar a la mercantil recurrente plazo de tres días a fin de reparar tal defecto subsanable y de ofrecer explicaciones detalladas de la traslación de los protocolos empleados en QUIRÓN PREVENCIÓN – por ejemplo, certificando ésta de qué manera el sistema de seguridad y salud en el trabajo o el programa o plan de prevención de riesgos laborales de GESTIÓN TRIBUTARIA TERRITORIAL, S.A. se atiene al sistema de normas OSHAS y de qué manera habría QUIRON PREVENCIÓN efectuado tal evaluación, y ello al amparo del art. 141.2 LCSP, y requiriendo a su vez la declaración responsable suscrita por la mercantil a que se ha recurrido para integrar la solvencia técnica, al amparo del art. 140.1.c LCSP.



Tampoco puede convenirse con la Mesa de Contratación cuando concluye que la *“mera manifestación por Quirón Prevención de que extiende estas medidas a Gestión Tributaria Territorial no puede considerarse equivalente porque no ha sido certificado por una entidad independiente”*. Una medida *equivalente* al certificado emitido por una entidad independiente tiene que ser, por definición, algo distinto de dicho certificado, con lo que admitir únicamente aquéllos expedidos por tales entidades independientes sería tanto como dejar sin efecto la previsión legal de incorporar *medidas equivalentes*, a que se refieren los arts. 93 y 94 LCSP. Es cierto que tal aseveración se ve, de nuevo, posteriormente matizada en el informe al recurso especial en materia de contratación, y en el que el Secretario-Interventor del Ayuntamiento de Comillas no exige que el certificado tenga que ser necesariamente emitido por una entidad independiente, sino que se limita a criticar que no *“sea una medida equivalente porque no justifican ni acreditan que siguen los mismos estándares de calidad. La mera manifestación por Quirón Prevención de que extiende estas medidas a Gestión Tributaria Territorial no puede considerarse equivalente porque no ha sido ni certificado ni explicado ni justificado”*.

Tal tesis, sin embargo, choca con el argumento anteriormente apuntado: si la Mesa de Contratación consideraba que era necesaria una certificación o explicación adicional, lo procedente era requerir de nuevo al licitador, a fin de que ofreciera cuantas explicaciones se estimaran precisas. Sin embargo, la mera exclusión por tal motivo no puede considerarse justificada en Derecho, pues privó a la recurrente de la posibilidad acreditar, en su caso, tener establecido de un sistema de medidas de gestión de la seguridad y salud en el trabajo admisible a los efectos de acreditar la solvencia.

Por tanto, no compartimos el criterio y, en especial, las apreciaciones de la Mesa. En nuestro criterio, la recurrente ha aportado pruebas de que dispone de un sistema de prevención de riesgos laborales ajeno concertado con una entidad habilitada legalmente al efecto con arreglo a lo requerido en la normativa aplicable en esta materia, la Ley 31/1995, que es QUIRON PREVENCIÓN que, además, tiene implantado un sistema de gestión de la seguridad y salud en el trabajo que cumple el estándar de las normas OSHAS 18001, no solo para sí misma, sino también en el desarrollo de servicios de prevención ajeno para entidades privadas y administraciones públicas en las especialidades que señala, entre ellas, la de seguridad en el trabajo, lo que implica, pura y simplemente, que el sistema de seguridad y salud en el trabajo



con arreglo a lo exigido en la Ley 31/1995, de la empresa GTT es, por concierto, el sistema ajeno de la empresa QUIRON PREVENCIÓN, que se define como el conjunto de medios humanos y materiales necesarios para realizar las actividades preventivas a fin de garantizar la adecuada protección de la seguridad y la salud de los trabajadores, asesorando y asistiendo para ello al empresario, a los trabajadores y a sus representantes y a los órganos de representación especializados., con arreglo al artículo 31.2 de la LPRL.

Lo anterior tiene como consecuencia que al ser el sistema de prevención de la empresa GTT es el propio de QUIRON PREVENCIÓN por concierto vigente, que cumple el estándar OSHAS 18001, hemos de concluir que ese sistema de gestión de la seguridad y salud en el trabajo de GTT ajustado a lo exigido por la ley 31/1995 es prueba de tener implantada medidas de seguridad y salud en el trabajo equivalentes a al sistema conforme con la norma OSHAS 18001, por lo que cumple el requisito exigido de tener implantadas en el desarrollo de sus actividades medidas de seguridad y salud en el trabajo medidas equivalentes al sistema de normas OSHAS 18001, y así lo ha acreditado.

Lo expuesto determina una conclusión adicional, que es que la recurrente ha acreditado que cumple el requisito exigido sobre seguridad y salud en el trabajo mediante un sistema mixto de acreditación a través del cauce de empleo de pruebas de tener adoptadas medidas equivalentes a un sistema de gestión y salud en el trabajo ajustado al estándar de la norma OSHAS 18001 y de integración de la solvencia técnica con medios externos de origen legal en cuanto que es la Ley 31/1995 la que determina que el sistema de prevención de riesgos laborales de las empresas sea propio o concertado con un tercero, como es el caso, lo que determina que no sea admisible el argumento de que el sistema de gestión de la seguridad y salud en el trabajo de un tercero certificado conforme con la norma OSHAS 18001 no se pueda emplear para integrar este requisito de solvencia técnica en la licitadora recurrente.

Por tanto, el motivo debe ser estimado.

**Octavo.** Se impone a continuación el examen de los alegatos contenidos en el Recurso 1476/2019, interpuesto por la mercantil SERVICIOS DE COLABORACIÓN INTEGRAL S.L.U. La decisión de la Mesa de Contratación de excluir a la mercantil recurrente se produjo al constatar “*que los certificados aportados de la ISO/IEC 27001, y Esquema Nacional de*



*Seguridad se refieren a Altia Consultores S.A. que es el data center en el que Servicios de Colaboración Integral tiene contratado el alojamiento de información, administración de aplicaciones y outsourcing; por lo que es la misma situación a la que se ha hecho referencia en relación con Gestión Tributaria Territorial, S.A. y no pueden ser admitidos” (doc. 87 del expediente administrativo).*

Por su parte, la recurrente sostiene que sí satisface los requisitos impuestos en el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares, pues, según alega, aportó el “*Certificado ISO/IEC/27001 correspondiente a ALTIA CONSULTORES, S.A. con una vigencia hasta el 29 de mayo de 2021, que está emitido por una Entidad de Acreditación Autorizada (AENOR), al que anexó una autorización de VODAFONE ESPAÑA, S.A.U.*” La recurrente explica que la información que se maneja en la prestación del servicio tiene formato electrónico, encontrándose alojada en un servidor remoto, cuya titularidad y gestión compete, precisamente, a ALTIA CONSULTORES S.A.

Efectivamente, en la pág. 4/10 del doc. 74 del expediente administrativo consta un Certificado de Gestión de Seguridad de la Información expedido por AENOR, si bien referido a la organización ALTIA CONSULTORES, S.A. A su vez, en la pág. 5/10 de dicho documento obra igualmente escrito de VODAFONE S.A.U. en el que dicha mercantil hace constar que la mercantil recurrente ha suscrito con la mercantil recurrente un contrato de alojamiento de sus bases de datos en “*su DATA CENTER de Vigo, titularidad de ALTIA CONSULTORES, S.A.*”. Y asiste también la razón a la recurrente cuando advierte que tal certificado se estimó bastante por este Tribunal, al confirmarse en la Resolución 159/2018, de 16 de febrero, la decisión del órgano de contratación de otorgar validez al mismo.

El precedente apuntado por la mercantil recurrente, sin embargo, debe ponerse en relación con las circunstancias concurrentes en tal caso. En primer lugar, se hace necesario destacar que, mientras en el presente procedimiento el certificado de referencia resulta preceptivo a fin de acreditar el cumplimiento de los requisitos de solvencia técnica, en aquella ocasión aparecía configurado como un criterio de valoración. Y en segundo término, en tal supuesto, la decisión de dar por bueno el certificado controvertido venía amparada en las peculiaridades del caso concreto, pues la resolución en cuestión expresamente indica que “*existen pruebas suficientes, y así fueron valoradas por el órgano de contratación, de que es precisamente Altia*



*Consultores quien va a desarrollar la parte del proceso productivo a que viene referida este certificado, existiendo además prueba suficiente de la disponibilidad de los medios de Altia a favor de SGS (página 28 a 35 del documento ‘oferta técnica’)*”.

Pues bien, lo cierto es que, en el presente caso, la propia Mesa de Contratación parece admitir que también aquí se ha acreditado la disponibilidad de medios por parte de la mercantil a que se acude para integrar la solvencia técnica: en el acta impugnada (doc. 87 del expediente administrativo) se indica que el certificado se refiere a “*Altia Consultores S.A. que es el data center en el que Servicios de Colaboración Integral tiene contratado el alojamiento de información*”. Es decir, que lo que la Mesa de Contratación parece sugerir, en este caso, es que el certificado solo podría admitirse de haberse expedido expresamente para la mercantil recurrente. Se trata, según se ha dicho más arriba, de un criterio que, aun sostenido originalmente por este Tribunal, se encuentra superado a fecha de hoy. SERVICIOS DE COLABORACIÓN INTEGRAL S.L.U. ha acudido a otra mercantil para integrar su solvencia, aportando pruebas suficientes de que los medios de aquélla se encuentran a su disposición para tal fin, al haber suscrito un contrato al efecto. Es evidente, en consecuencia, que el recurso debe ser acogido.

A lo anterior se añade, además, que como detecta la mercantil recurrente en el acto recurrido se habría producido un segundo error, por cuanto, el certificado aportado con relación al Esquema Nacional de Seguridad lo era de una mercantil distinta, AYTOS SOLUCIONES INFORMÁTICAS S.L.U. y no de ALTIA CONSULTORES S.A., como se indica por la Mesa de Contratación.

Por ello, debe ser estimado igualmente el recurso especial en materia de contratación, a fin de acoger las pretensiones de la mercantil recurrente SERVICIOS DE COLABORACIÓN INTEGRAL S.L.U..

**Noveno.** Finalmente, el examen de los argumentos empleados por la mercantil ASESORES LOCALES CONSULTORÍA, S.A en el recurso 1550/2019 conduce asimismo a la estimación del mismo. En el caso de dicha mercantil, la exclusión traería causa, igual que en el supuesto de la exclusión de GESTIÓN TRIBUTARIA TERRITORIAL, S.A., de la falta de aportación del certificado OHSAS 18001:2007, al señalarse por la Mesa de Contratación que “*el certificado*



de la entidad certificadora Eurocert España dice que Asesores Locales Consultoría S.A. se encuentra en proceso de obtener la certificación OHSAS 18001:2007" (doc. 87 del expediente administrativo).

Efectivamente, al atender al requerimiento anteriormente apuntado, la mercantil ASESORES LOCALES CONSULTORÍA, S.A. presentó certificado en el cual la entidad EURO CERT CERTIFICATION hacía constar que la mercantil ASESORES LOCALES CONSULTORÍA se encontraba "en proceso de Certificación en base a la Norma OHSAS 18001:2007 Sistemas de Gestión de la Seguridad y Salud en el Trabajo, habiendo superado favorablemente los procesos de auditoría y estando pendiente de la emisión definitiva de los Certificados correspondientes" (doc. 49 del expediente administrativo).

Las consideraciones efectuadas en el Fundamento de Derecho Sexto de la presente resolución resultan igualmente de aplicación al presente recurso. No resulta conforme a Derecho la exclusión automática de la recurrente, sin valorar siquiera las pruebas de medidas equivalentes aportadas. Si la Mesa de Contratación consideraba que la certificación aportada no resultaba suficiente para ser considerada una *medida equivalente*, debería haber requerido a la mercantil recurrente para que aportara cuantas explicaciones o pruebas adicionales fueran preceptivas.

Es más, en casos similares, en los cuales las mercantiles recurrentes no habían obtenido la certificación final, pero se hallaban exclusivamente pendiente de la expedición definitiva de los certificados en cuestión, se ha admitido por este Tribunal que las certificaciones provisionales pudieran ser admitidas como las pruebas de medidas equivalentes a que se refieren los arts. 93 y 94 LCSP. En tal sentido, la Resolución 906/2018, de 5 de octubre, señalaba, en un caso análogo, en el cual sí se ofreció la posibilidad de subsanación, pero sin consignar expresamente la posibilidad de aportar pruebas de medidas equivalentes, que "el requerimiento de subsanación fue incompleto y privó a la recurrente de la posibilidad de acreditar, en su caso, tener establecido de un sistema de medidas de gestión de la seguridad y salud en el trabajo admisible a los efectos de acreditar la solvencia y que, aparentemente, podría ya tener establecido, aunque no tuviese en ese momento el concreto certificado exigido, el OSHAS 18001".



En definitiva, en este caso, la recurrente aportó certificación expedida por la entidad certificadora de la conformidad por la que acreditaba que: *“ASESORES LOCALES CONSULTORIA, SA Con domicilio a los efectos de notificaciones Avd. Pintor Joaquín Sorolla, 51 — MÁLAGA (ESPAÑA), se encuentra en proceso de Certificación en base a la Norma OHSAS 18001:2007 Sistemas de Gestión de la Seguridad y Salud en el Trabajo, habiendo superado favorablemente los procesos de auditoría y estando pendiente de la emisión definitiva de los Certificados correspondientes”*.

El certificado OSHAS se le ha expedido finalmente por la misma entidad certificadora, EURO CERT, con fecha 2 de octubre de 2019.

El certificado aportado por la recurrente es una prueba de medida equivalente acreditativa de que a la fecha de su expedición la interesada disponía de un sistema de gestión de la seguridad y salud en el trabajo que había superado los procesos de auditoría exigidos en el contexto de la norma OSHAS 18001, por tanto, conforme con dicho estándar, que estaba solo pendiente de emisión de los certificados.

Por tanto, procede estimar el recurso interpuesto, pero solo en lo relativo a la anulación del acto de exclusión de la recurrente.

Por todo lo anterior,

**VISTOS** los preceptos legales de aplicación

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

**Primero.** Estimar los recursos interpuestos por D. F. J. C. P., en representación de GESTIÓN TRIBUTARIA TERRIOTRIAL, S.A., por D. Álvaro Jiménez Cid en representación de la mercantil SERVICIOS DE COLABORACIÓN INTEGRAL, S.L.U. y por D. D. C. G., en representación de la mercantil ASESORES LOCALES CONSULTORÍA, S.A. contra el Acuerdo de la Mesa de Contratación de 28 de octubre de 2019, en virtud del cual se acuerda excluir de la licitación a las mercantiles recurrentes, dictado en el procedimiento para la adjudicación del contrato del servicio de colaboración en la gestión tributaria y sancionadora del Ayuntamiento de Comillas, convocado por el Ayuntamiento de Comillas, expediente



1634/2019 y anular dicho acto, con retroacción del procedimiento para que se admita a las empresas recurrentes y se continúe el procedimiento por sus trámites.

**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 LCSP.

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