

**Recurso 388/2025**  
**Resolución 447/2025**  
**Sección Segunda**

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

Sevilla, 25 de julio de 2025

**VISTO** el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad **DIVISIÓN DE SEGURIDAD PRIVADA S.L.** contra la resolución de 2 de julio de 2025 por la que se declara desierta la licitación del contrato denominado «Servicio de seguridad sin armas para la Sede de la unidad de gestión de los servicios sociales comunitarios y del Área de Feminismos-LGTBI del Ayuntamiento de Puerto Real y servicios extraordinarios de la misma naturaleza durante la celebración de actos y eventos del Ayuntamiento de Puerto Real, con una duración de dos años, prorrogables por un nuevo periodo de dos años más», (Expte 6355/2025), promovido por el Ayuntamiento de Puerto Real (Cádiz), este Tribunal, en sesión celebrada el día de la fecha, ha dictado la siguiente

### **RESOLUCIÓN**

#### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.** El 16 de mayo de 2025, se publicó en el Diario Oficial de la Unión Europea y en el perfil de contratante en la Plataforma de Contratación del Sector Público, el anuncio de licitación -por procedimiento abierto y tramitación ordinaria- del contrato indicado en el encabezamiento de esta resolución. Ese mismo día, los pliegos fueron puestos a disposición de los interesados a través del citado perfil. El valor estimado del contrato asciende a 223.073,13 euros.

A la presente licitación le es de aplicación la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (en adelante LCSP), y demás disposiciones reglamentarias de aplicación en cuanto no se opongan a lo establecido en la citada norma legal.

Tras la tramitación del procedimiento de adjudicación, con fecha 2 de julio de 2025 se acuerda declarar desierta la licitación, por falta de licitadores. La citada resolución fue publicada en el perfil de contratante y notificada a los licitadores en esa misma fecha.

**SEGUNDO.** El 11 de julio de 2025, tuvo entrada en el Registro de este Tribunal, escrito de recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad DIVISIÓN DE SEGURIDAD PRIVADA S.L (la recurrente, en adelante) contra la referida resolución.

La Secretaría del Tribunal, con fecha 14 de julio de 2025, siguiente día hábil, da traslado al órgano de contratación del escrito de recurso y le solicita que aporte el informe sobre el mismo, así como la documentación necesaria para su tramitación y resolución. Lo solicitado fue recibido en este Órgano con posterioridad.

El 16 de julio de 2025, la Secretaría del Tribunal concedió un plazo de 5 días hábiles a la única licitadora interesada para que formulara las alegaciones al recurso interpuesto que considerase oportunas, no constando que se haya cumplimentado el trámite por la entidad interesada.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

### **PRIMERO. Competencia.**

Este Tribunal resulta competente para resolver en virtud de lo establecido en el artículo 46 de la LCSP y en el Decreto 332/2011, de 2 de noviembre, por el que se crea el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía.

### **SEGUNDO. Legitimación.**

La entidad recurrente ostenta legitimación para la interposición del recurso, de conformidad con lo estipulado en el artículo 48 de la LCSP, en su condición de entidad licitadora que resultó adjudicataria del contrato.

### **TERCERO. Acto recurrible.**

Formalmente, el recurso se interpone contra la resolución por la que se declara desierta la licitación de un contrato de servicios, cuyo valor estimado es superior a cien mil euros y es convocado por un ente del sector público con la condición de Administración Pública. Por tanto, el recurso es procedente de conformidad con lo establecido en el artículo 44 apartados 1 a) y 2 c) de la LCSP.

En tal sentido, la resolución por la que se declara desierta la licitación, como acto finalizador del procedimiento, debe equipararse a la adjudicación a efectos del recurso especial en materia de contratación, criterio que viene siendo admitido por este Tribunal y por el resto de los Órganos de resolución de recursos contractuales.

Sustantivamente, el recurso se dirige contra la exclusión de su oferta -propuesta como adjudicataria- por no aportar, de manera correcta, la documentación requerida en el trámite del artículo 150.2 de la LCSP.

### **CUARTO. Plazo de interposición.**

El recurso se ha interpuesto en plazo, de conformidad con lo estipulado en el artículo 50.1 g) de la LCSP.

### **QUINTO. Fondo del recurso. Alegaciones de las partes.**

#### **1. Alegaciones de la entidad recurrente.**

La recurrente interpone el presente recurso contra la referida resolución por la que se declara desierta la licitación, solicitando a este Tribunal « (...) que dicte resolución en la que se anule el acto impugnado, con retroacción de las actuaciones del expediente del concurso de adjudicación señalado al momento anterior a dictar la resolución recurrida».

Acciona contra la decisión de declarar desierta la licitación por falta de licitadores, al haberse tenido por retirada su oferta y niega que no haya atendido correctamente el requerimiento formulado, oponiéndose al razonamiento contenido en el informe jurídico que sustenta la declaración de desierto del procedimiento de adjudicación.



En concreto, transcribe el contenido de la justificación que remitió para acreditar el cumplimiento de la equivalencia a la certificación de calidad ISO 45001:2018 en la que indicaba que no disponía en el momento de la certificación solicitada (que se encontraba en trámite de obtención), pero que disponía de otra que se consideraba equivalente. Insiste, al respecto, en que el pliego dejaba abierta la posibilidad de aportación de la certificación ISO o su equivalente, pero en todo caso, se configuraba como criterio valorativo, y no de admisibilidad.

Sostiene que el Ayuntamiento pudo establecer dicha certificación como requisito de admisibilidad como solvencia necesaria, lo que implica que está vinculado y ha de atenerse a lo establecido en el pliego como ley entre las partes, no siendo admisible efectuar una interpretación que transgrede lo establecido en aquel, creando de manera artificiosa una causa de inadmisibilidad, ni tampoco puede restringir el criterio a la posesión del certificado ISO, obviando la posibilidad de aportar la acreditación de una certificación análoga.

Por ello considera que la decisión impugnada infringe lo dispuesto en el artículo 150.2 de la LCSP y en el apartado tercero del mismo precepto, que impide que el órgano de contratación pueda declarar desierta una licitación cuando exista una oferta o proposición admisible, y, por tanto, al cumplir su oferta los requisitos de admisibilidad del pliego (entre los que no se incluye la certificación discutida), no puede ser rechazada por tal motivo, no resultando la declaración de desierta de la licitación conforme a derecho.

## 2. Alegaciones del órgano de contratación.

El órgano de contratación se opone al recurso y solicita su desestimación sobre la base de las alegaciones que, de manera sucinta, pasamos a exponer a continuación.

En primer lugar, alega que las certificaciones de calidad que la cláusula 9.1 del PCAP prevé -como criterios evaluables de forma automática o sujetos a aplicación de fórmula matemática- que deben haber sido otorgadas a las empresas a la finalización del plazo de presentación de proposiciones, y su acreditación se realizará juntamente con el resto de los requisitos previos para resultar adjudicataria del contrato. En este sentido, señala lo siguiente:

*“Queda acreditado en el expediente que la empresa hace declaración en el Anexo III PROPOSICIÓN DE CRITERIOS EVALUABLES DE AUTOMATICAMENTE falseando la misma toda vez que señala tener en posesión a la fecha de finalización del plazo de presentación de proposiciones una certificación ISO 45001:2018 O EQUIVALENTE (Folio 289 del expediente) que después pretende acreditar con un documento (Folio 308 del expediente) donde relata un tercero que el licitador se encuentra en avanzado proceso de implantación de un Sistema de Gestión integrado de Seguridad y Salud en el Trabajo conforme a la norma ISO 45001: 2018 y de Gestión para las Operaciones de Seguridad Privada conforme a la norma ISO 18788:2015 con alcance: “Servicios de Seguridad Privada. Servicios de vigilantes de seguridad” y que el período previsto de Certificación del sistema es en julio de 2025”*

En segundo lugar, el informe indica que la recurrente confunde el postulado relativo a que las normas requeridas sean ISO o equivalente con que una determinada certificación equivalga a otra, y señala que la introducción de la equivalencia de las certificaciones prevista en el PCAP es consecuencia de la necesidad de observar la doctrina administrativa y la jurisprudencia en materia de contratación pública que requiere que, en caso de que se exija una certificación específica, se debe permitir en los pliegos la presentación de certificados equivalentes expedidos por organismos de otros Estados miembros de la Unión Europea, así como otras pruebas de medidas equivalentes de garantía de calidad.



## SEXTO. Fondo del asunto: Consideraciones del Tribunal.

La recurrente se alza contra la resolución del órgano de contratación por la que se declara desierta la licitación tras la exclusión de su oferta del procedimiento de licitación, en el trámite del artículo 150.2 de la LCSP, cuando, tras el examen de la documentación, se concluyó que aquella no atendió correctamente el requerimiento formulado respecto de la presentación de las certificaciones de calidad que debían estar otorgadas a la empresa antes de la finalización del plazo de presentación de proposiciones.

La presente controversia versa sobre la suficiencia de la documentación aportada por la recurrente en el referido trámite en relación con el criterio de adjudicación B.3 “Controles de calidad”.

Conviene acudir, en primer lugar, a la cláusula 9.1 del pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP) - relativa los criterios de valoración- cuyo tenor literal es el siguiente:

**“B.3 CONTROLES DE CALIDAD”:** *La puntuación máxima que puede obtenerse de la valoración de este apartado es de 2 PUNTOS.*

CRITERIO	PUNTUACIÓN
EMPRESA CERTIFICADA CON ISO 9001 O EQUIVALENTE	1
EMPRESA CERTIFICADA ISO 45001: 2018 O EQUIVALENTE	1

*Las certificaciones de calidad que se valoran deben haber sido otorgadas a las empresas que las señalen previamente a la finalización del plazo de presentación de proposiciones. En caso de que la empresa propuesta para la adjudicación haya señalado estar en su posesión, su acreditación se realizará conjuntamente con la del resto de requisitos previos para resultar adjudicataria del contrato, atendiendo el requerimiento señalado en la **Cláusula 10 del PCAP**”.*

El pliego difiere, por tanto, el momento de la acreditación del criterio de adjudicación relativo a los controles de calidad al requerimiento de la documentación previsto en la cláusula 10 del PCAP que, por lo que aquí nos interesa, prevé lo siguiente:

**“10. ADJUDICACIÓN DEL CONTRATO”**

*Clasificadas las proposiciones por orden decreciente de la puntuación final obtenida por cada una de ellas, desde la U.A Contrataciones y Compras se elevará las correspondientes propuestas de adjudicación a favor de la empresa licitadora que mayor puntuación haya/n obtenido.*

(...)

*Aceptada por el Órgano de Contratación la propuesta de la Mesa y determinada que la proposición que mayor puntuación obtiene no presenta valores anormales (en cuyo caso se atenderá a lo dispuesto en la Cláusula 9.1 del presente pliego), la U.A Contrataciones y Compras requerirá , a través de la Plataforma de Contratación a las empresas licitadoras que hayan presentado su mejor oferta para que, dentro del plazo de **DIEZ DÍAS HABLES** a contar desde el siguiente a aquel en que se hubiera recibido el requerimiento, presente la documentación detallada a continuación :*

(...)14. Acreditación de las **propuestas efectuadas** por la empresa adjudicataria, en su caso.



*De no cumplimentarse adecuadamente el requerimiento en el plazo señalado, se entenderá que la empresa licitadora ha retirado su oferta, procediéndose a exigirle el importe del 3% del presupuesto de licitación, IVA excluido en concepto de penalidad, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 71.2.a) de haber mediado dolo, culpa o negligencia.*

*En el supuesto de que en el plazo otorgado al efecto la persona candidata propuesta no presente la documentación requerida, se efectuará propuesta de adjudicación a favor del siguiente candidato/a en puntuación, recabando la misma documentación señalada en el párrafo anterior”.*

La recurrente insiste en que no procede la declaración de desierta de la licitación por falta de licitadores cuando su oferta era admisible al permitir el pliego la posibilidad de aportar otra certificación equivalente. En ese sentido, se remite al documento que presentó cuando se le efectuó el requerimiento, donde comunicaba que se encontraba en trámite de obtención de la certificación ISO 45001:2018, y adjuntaba certificado en vigor de la norma ISO 14001:2015 con validez hasta el 4 de mayo de 2026.

El órgano de contratación, por su parte, ratifica la decisión administrativa alegando que queda acreditado que la recurrente, a pesar de que en el anexo III declaró estar en posesión a la fecha de finalización del plazo de presentación de proposiciones de la certificación ISO 45001:2018 o equivalente, pretendió con posterioridad, falseando la declaración inicial, acreditarlo con un documento donde manifestaba que estaba en trámite de su obtención.

La cuestión controvertida no versa, por tanto, sobre la naturaleza de la certificación de calidad como criterio de adjudicación *versus* requisito de solvencia técnica toda vez que, conforme a lo previsto en los pliegos, la configuración de las certificaciones de calidad, objeto de valoración, es la de un criterio de adjudicación, siendo la cuestión a dirimir, en el presente caso, si la recurrente acreditó debidamente estar en posesión de las certificaciones de calidad, en el trámite del artículo 150.2 de la LCSP y, en consecuencia, si fue conforme a derecho o no considerar que no se había cumplimentado de manera correcta el requerimiento, por retirada la oferta de la recurrente, y, ante la falta de ofertas admisibles, declarar desierta la licitación.

Pues bien, del expediente administrativo remitido se desprende lo siguiente:

1º En la presente licitación resultaron admitidas las ofertas de dos empresas, la de la recurrente y la de la entidad GREEN SECURITY SINCE 2023 SL que, según resulta del acta de la sesión de la mesa de contratación de fecha 3 de junio de 2025 (páginas 240 y siguientes del expediente administrativo, en adelante, EA) fue excluida de la licitación por no superar el umbral mínimo de puntuación establecido en la cláusula 9.1 del PCAP. En dicha sesión se acordó la apertura del sobre 3 de la empresa hoy recurrente tras superar el umbral mínimo establecido.

2º Según se refleja en el acta de la sesión de la mesa de contratación, celebrada con fecha 11 de junio de 2025, (páginas 245 y siguientes) tras el descifrado y apertura del sobre 3 de la recurrente se procedió a realizar la valoración de la proposición económica y de mejoras presentadas por aquella, obteniendo una puntuación total de 94,75 puntos: 45,75 puntos obtenidos en la valoración de los criterios evaluables mediante juicio de valor y 49 puntos obtenidos en la valoración de los criterios automáticos. En dicha sesión la mesa adoptó el siguiente acuerdo:

«3.- *Propuesta adjudicación.*

*A la vista de lo actuado, la Mesa de Contratación propone, al órgano de contratación, la aceptación de la oferta, adjudicación del contrato de referencia y el requerimiento de documentación previa a la adjudicación a la oferta presentada por la mercantil DIVISIÓN DE SEGURIDAD PRIVADA SL con CIF: B11974102”.*



3º Obra en el expediente requerimiento de documentación a la recurrente de fecha 17 de junio de 2025 para que aportara, en el plazo de diez días hábiles, a contar desde el siguiente a la recepción del requerimiento, a través del Registro electrónico del Ayuntamiento, por lo que aquí interesa:

“14. Acreditación de las propuestas efectuadas por la empresa adjudicataria, en su caso.

EMPRESA CERTIFICADA CON ISO 9001:2015 O EQUIVALENTE
EMPRESA CERTIFICADA ISO 45001:2018 O EQUIVALENTE

4º Obra en el expediente también informe emitido por la jefatura de la unidad de área de contratación y compras del Ayuntamiento convocante (páginas 514 y siguientes) en el que, tras relatar las actuaciones procedimentales, se señala que, transcurrido el plazo legal establecido, la documentación presentada por la hoy recurrente resulta incompleta, no pudiendo procederse a la adjudicación.

En concreto, indica que en el anexo III del PCAP la empresa declaró estar en posesión del certificado ISO 45.001:2018 o equivalente, y sin embargo, no presentó dicho certificado sino un documento en el que se indicaba que la empresa se encuentra en avanzado proceso de implantación de un Sistema de Gestión integrado de Seguridad y Salud en el Trabajo conforme a la Norma ISO 45.001:2018 y de Gestión para las operaciones de Seguridad Privada conforme a la Norma ISO 18788:2015 con alcance “Servicios de Seguridad privada. Servicios de vigilante de seguridad”, y que, al no presentar la documentación requerida establecida en la cláusula 10 del PCAP y no haber más empresas licitadoras, al haber sido excluidos previamente, quedaría desierta la licitación.

Expuesto lo anterior, procede, a continuación, examinar la documentación presentada por la recurrente.

-En la página 291 EA figura el anexo III “proposición de criterios evaluables económicamente” (Sobre 3) que presentó la recurrente que aparece cumplimentado con el siguiente contenido:

CONTROLES DE CALIDAD	SI/NO
EMPRESA CERTIFICADA CON ISO 9001:2015 O EQUIVALENTE	SI
EMPRESA CERTIFICADA ISO 45001:2018 O EQUIVALENTE	SI

-En la página 296 del EA figura un certificado expedido a favor de la entidad GRUPO DE DIVISIÓN DE SEGURIDAD PRIVADA, S.L conforme con la norma UNE-EN ISO 9001:2015 con fecha de caducidad 04/05/2026.

-Por otra parte, en la página 301 del EA figura un certificado expedido a favor de la entidad GRUPO DE DIVISIÓN DE SEGURIDAD PRIVADA, S.L conforme con la norma UNE-EN ISO 14001:2015 con fecha de caducidad 04/05/2026.

- En la página 497 del EA figura un escrito de fecha 24 de junio de 2025 –sin firmar y cuya autoría corresponde a quien afirma ser Jefa del Departamento Jurídico de la entidad recurrente- sobre el asunto: *Declaración sobre certificación ISO 45001:2018 e incorporación de certificado equivalente*, en el que comunica que la empresa se encuentra actualmente en fase avanzada de implantación del Sistema de gestión de Seguridad y salud en el Trabajo conforme a la norma ISO 45001:2018, aportando, a los efectos de acreditar el compromiso y experiencia de la empresa el certificado en vigor de la norma ISO 14001:2015 con validez hasta el 4 de mayo de 2026.

- Aporta, asimismo, una certificación suscrita el 18 de marzo de 2025 (página 498 del EA) por un consultor y auditor de sistemas de gestión con el siguiente contenido:



*“Que la empresa DIVISIÓN DE SEGURIDAD PRIVADA, S.L. con C.I.F. B-11974102 y sita en Plaza Maestro Teófila Azaval, bloque 11, local 2-5,11408 Jerez de la Frontera, (Cádiz) se encuentra en avanzado proceso de implantación de un Sistema de Gestión Integrado de Seguridad y Salud en el Trabajo conforme a la norma ISO 45001: 2018 y de Gestión para las Operaciones de Seguridad Privada conforme a la norma ISO 18788:2015 con alcance: “Servicios de Seguridad Privada. Servicios de vigilantes de seguridad”*

*El período previsto de Certificación del sistema es en julio de 2025.*

*Para que conste a los efectos oportunos:*

*En San Fernando, a 18 de marzo de 2025”*

Ya hemos indicado que el informe jurídico en el que se sustenta la decisión que ahora revisamos concluyó que, a la vista de la documentación presentada, no se atendió el requerimiento efectuado de manera debida y procedía tener por retirada la oferta con la consecuencia de declarar desierta la licitación.

No podemos compartir la tesis defendida por el órgano de contratación por las razones que exponemos a continuación:

1º Resulta incontrovertible que, conforme al pliego, el momento para acreditar las propuestas con relación a las certificaciones de calidad (configurados como criterios de adjudicación) era el trámite del artículo 150.2 de la LCSP (documentación previa a la adjudicación) y era en tal momento cuando habría de acreditarse que los certificados hubieran sido otorgados a la entidad a la fecha de finalización del plazo de presentación de proposiciones (en el caso que examinamos esa fecha era el 30/05/2025).

2º Tampoco resulta extremo controvertido entre las partes que la recurrente, a la hora de cumplimentar en el anexo III los criterios evaluables mediante la aplicación de fórmulas, indicó que poseía ambos controles de calidad, obteniendo con ello la máxima puntuación (2 puntos) conforme a lo previsto en los pliegos. Aportó un certificado expedido a favor de la entidad GRUPO DE DIVISIÓN DE SEGURIDAD PRIVADA, S.L conforme con la norma UNE-EN ISO 9001:2015 con fecha de caducidad 04/05/2026, tal y como se exigía en el pliego, y a efectos de acreditar la norma ISO 45001:2018 o EQUIVALENTE aportó el certificado ISO 14001:2015 con fecha de caducidad 04/05/2026, comunicando que, respecto del otro, estaba en fase avanzada de implantación.

3º Ahora bien, el hecho de que la recurrente, en el momento del requerimiento de la documentación -conforme a lo previsto en la cláusula 10.2 del PCAP- no haya acreditado disponer del certificado de calidad correspondiente a la norma ISO 45001:2018 O EQUIVALENTE, no justifica la decisión adoptada por el órgano de contratación de tener por retirada su oferta, suponiendo de facto la exclusión del licitador, máxime cuando en el caso que nos ocupa, se trataba, además, de la empresa propuesta como adjudicataria, y por tanto, la oferta más ventajosa económicamente para la Administración, y la única licitadora que permanecía en el procedimiento de adjudicación. A lo sumo, podría haber supuesto la eliminación del punto otorgado a la recurrente por tal criterio, si tenemos en cuenta, además, que se trataba, como ya hemos indicado, de la única licitadora que permanecía en el procedimiento de licitación, tras la expulsión del otro licitador -por no haber superado el umbral mínimo de puntuación fijado en el pliego, circunstancias todas ellas que hubieran permitido, en su caso, la rectificación de la puntuación, sin afectar a ningún principio ni garantía de la contratación. Todo ello a la vista, insistimos, de la inexistencia de más licitadores y partiendo de la configuración de los certificados de calidad no como requisitos de solvencia técnica, sino como criterios de adjudicación, cuestión esta que no resulta controvertida.

Por otra parte, consideramos que no es admisible presuponer a priori, como indica el informe jurídico que motivó la decisión final, un ánimo de falseamiento por parte de la recurrente respecto de la cumplimentación del anexo III. Si bien es cierto que en la cumplimentación del referido anexo III indicaba la disponibilidad de tales certificados y no estaba en posesión de uno de ellos, por aplicación del principio de proporcionalidad en el



supuesto concreto que examinamos, la consecuencia no puede ser la sanción de tener por retirada la oferta, insistimos, atendiendo a las singularidades presentes en el caso que nos ocupa, a la vista de la actitud proactiva del licitador en el trámite de subsanación concedido, y la documentación presentada.

Por tanto, entendemos que la decisión de declarar desierta la licitación no fue conforme a derecho en la medida que resultaba, además, lesiva para el interés público, que veía frustrada la satisfacción de las necesidades administrativas a satisfacer mediante la contratación proyectada.

Procede, por tanto, la estimación del motivo.

Aun cuando la conclusión alcanzada por este Tribunal respecto de la no conformidad a derecho de la decisión administrativa, en los términos analizados, no se vería alterada por la consideración respecto de la equivalencia de los certificados, debemos abordarla a continuación, al ser una cuestión controvertida entre las partes.

La recurrente insiste en que la propia redacción del pliego permitía la posibilidad de aportar un certificado ISO o su equivalente, cuestionando que el órgano de contratación haya rechazado de plano la admisibilidad de aquella sin ni siquiera motivar la imposibilidad de ser admitida como equivalente o análoga.

El órgano de contratación, por su parte, señala en el informe al recurso lo siguiente: *“la norma ISO 14001 de gestión ambiental ayuda a las empresas a gestionar de manera responsable sus recursos, minimizar su huella ecológica y reducir el impacto ambiental. Implementar ISO 14001 implica establecer objetivos ambientales claros, como reducir emisiones, optimizar el uso de energía y gestionar mejor los residuos. Además, las empresas certificadas en esta norma pueden disfrutar de una mejor reputación entre clientes y socios que valoran la sostenibilidad.*

*De otra ISO 45001 está diseñada para mejorar las condiciones de seguridad y salud en el trabajo. El objetivo principal es reducir los riesgos laborales, evitar accidentes y garantizar uno en torno a trabajo seguro y saludable para todos los trabajadores. Esta norma exige a las empresas establecer protocolos para identificar, gestionar y prevenir los riesgos laborales, así como fomentar la participación activa de los trabajadores en la seguridad y comparte la estructura con la ISO 9001 de gestión de la calidad pero sólo eso.*

#### *Diferencias clave entre ISO 14001 e ISO 45001*

*A pesar de que ambas normas comparten una estructura basada en el ciclo de mejora continua (Planificar, Hacer, Verificar, Actuar), tienen diferencias en los enfoques. ISO 14001 se centra en la protección del medio ambiente, mientras que ISO 45001 hace hincapié en la salud y seguridad de los trabajadores. Así, la implementación de una u otra depende de los objetivos y prioridades de la empresa”.*

La cuestión para analizar estriba en determinar la posible admisión de un certificado equivalente, como el aportado por la recurrente, en orden a acreditar el estar en posesión del certificado de calidad “ISO 45001:2018 O EQUIVALENTE” ante la exigencia en los pliegos, como criterio de adjudicación, de tal certificación de calidad.

En el enfoque de la cuestión, conviene acudir a los razonamientos de este Tribunal en la Resolución 217/2024, recaída en el recurso RCT 184/2024, de 7 de junio de 2024 que, entre otras consideraciones, indica:

*“(…) El art. 127 LCSP por otro lado, define las etiquetas como cualquier documento, certificado o acreditación que confirme que los productos de que se trate cumplen determinados requisitos, exigiendo que "sean accesibles a todas las partes interesadas" [art.127.2.d)] y que se acepten por el órgano de contratación otros medios de prueba, incluidos los mencionados en el art. 128, que demuestren que los productos cumplen los requisitos de la etiqueta exigida (art.127.3).*



*El art. 128 de la LCSP, en el que se centra el objeto del debate de este procedimiento de recurso especial, es aplicable no solo a prescripciones técnicas, sino también a exigencias determinadas en criterios de adjudicación, como ocurre en los pliegos del procedimiento de contratación objeto de recurso especial establecidos en los pliegos señalando en su apartado primero que "los órganos de contratación podrán exigir que los operadores económicos proporcionen un informe de pruebas de un organismo de evaluación de la conformidad o un certificado expedido por este último, como medio de prueba del cumplimiento de las prescripciones técnicas exigidas, o de los criterios de adjudicación o de las condiciones de ejecución del contrato.*

*Cuando los órganos de contratación exijan la presentación de certificados emitidos por un organismo de evaluación de la conformidad determinado, los certificados de otros organismos de evaluación de la conformidad equivalentes también deberán ser aceptados por aquellos. A efectos de lo dispuesto en esta Ley, se entenderá por "organismo de evaluación de la conformidad" aquel que desempeña actividades de calibración, ensayo, certificación e inspección, y que están acreditados de conformidad con el Reglamento (CE) n.º 765/2008, del Parlamento Europeo y del Consejo.*

*2. Supletoriamente los órganos de contratación deberán aceptar otros medios de prueba adecuados que no sean los contemplados en el apartado primero, como un informe técnico del fabricante, cuando el empresario de que se trate no tenga acceso a dichos certificados o informes de pruebas ni la posibilidad de obtenerlos en los plazos fijados, siempre que la falta de acceso no sea por causa imputable al mismo y que este sirva para demostrar que las obras, suministros o servicios que proporcionará cumplen con las prescripciones técnicas, los criterios de adjudicación o las condiciones de ejecución del contrato, según el caso".*

*Al respecto, sobre la interpretación de este artículo 128.2 de la LCSP es reseñable, pues resulta vinculante por mor del artículo 5.3 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial y el artículo 38.1 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional. El alcance del artículo se delimitó por el Tribunal Constitucional en su Sentencia de 18 de marzo de 2021. Su contenido fue recurrido por el Gobierno de Aragón, pero el Tribunal rechazó el recurso y declaró con efectos generales su constitucionalidad, y lo más importante, declaraba el conjunto del precepto como normativa básica. En este caso, la crítica del Gobierno aragonés se dirigía al hecho de imponer al órgano de contratación aceptar "supletoriamente" otros medios de prueba, contraviniendo la doctrina del Tribunal sobre la cláusula de supletoriedad con relación a la legislación de las comunidades autónomas. En este sentido, el Tribunal Constitucional determinaba que, en este caso, se considera que no estamos ante un supuesto de aplicación supletoria de la norma estatal a las comunidades autónomas. Expresaba que "de una lectura conjunta del precepto se deduce que en él se establece un mínimo común en el ámbito de los medios probatorios. Por una parte, determina los medios de prueba que los órganos de contratación pueden exigir a los operadores económicos con carácter general –informe de pruebas o certificados– (apartado 1); y, por otra parte, prevé que se pueda recurrir a otros medios de prueba, cuando el acceso a los anteriores sea imposible por causas no imputables a los empresarios (apartado 2)".*

*Señala el Tribunal Constitucional que ambas reglas deben interpretarse conjuntamente, porque no pretenden otra cosa que garantizar la igualdad de los licitadores y su tratamiento común por parte de las Administraciones en la fase de preparación del contrato. Es decir, se trata de una norma materialmente básica.*

*Por tanto, con carácter general, la certificación de características o requisitos técnicos exigidos en los pliegos con relación a determinados criterios de adjudicación, como estar acreditado ante la ENAC o entidad equivalente, en cualquier caso, deben permitir el acceso en condiciones de igualdad a los licitadores y, si se exige un certificado de una entidad como ENAC o de otra acreditada por ésta como medio de prueba del cumplimiento de los requisitos técnicos, se deben también aceptar otros medios de prueba adecuados cuando no se pueda disponer de estos por causas inimputables.*



*En este sentido existen resoluciones al respecto del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (Resolución 384/2021, de 16 de abril), que estiman que lo que pretende el legislador con este precepto es que los criterios de adjudicación exigidos, basados en la calidad de los técnicos a aportar, y que resulten cualificados, puedan garantizar el acceso de los licitadores y la concurrencia en los procedimientos de contratación, sin que el establecimiento por parte del órgano de contratación de condicionantes técnicos injustificados en dichos criterios, o bien para la ejecución o el fin del contrato pueda limitar o restringir la concurrencia. También la resolución del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales 106/2020 de 23 de enero de 2020, recurso 1465/2019 (Principado de Asturias 98/2019). Por otro lado, es cierto que debe igualmente reconocerse, en orden a la definición de los requisitos técnicos de la prestación, una cierta discrecionalidad técnica al órgano de contratación. Sin embargo, a la vista del expediente de contratación remitido, esta discrecionalidad debería haber quedado motivada o justificada en la memoria de 26 de octubre de 2023, lo que habrá de examinarse, pues es ésta la que debe definir el criterio de adjudicación(...)*”

Partiendo de la doctrina anterior, hemos de examinar el supuesto que nos ocupa.

En primer lugar, en la redacción del criterio de adjudicación estaba previsto la incorporación del término “o equivalente” extremo que es puesto de manifiesto por la recurrente y desde luego, no resulta controvertido.

En segundo lugar, tratándose de un criterio de adjudicación como es el certificado de calidad controvertido, a efectos de la debida justificación, hemos de acudir a lo dispuesto en el artículo 145 LCSP apartado 1 que prevé: “*La adjudicación de los contratos se realizará utilizando una pluralidad de criterios de adjudicación en base a la mejor relación calidad-precio. Previa justificación en el expediente, los contratos se podrán adjudicar con arreglo a criterios basados en un planteamiento que atienda a la mejor relación coste-eficacia, sobre la base del precio o coste, como el cálculo del coste del ciclo de vida con arreglo al artículo 148.*” (el subrayado es nuestro)

En este sentido, conviene recordar que la LCSP incluye una ampliación importante de las obligaciones de publicidad activa. En este sentido, el artículo 63.3.a) LCSP indica que deberá publicarse al menos la siguiente información: «*La memoria justificativa del contrato, el informe de insuficiencia de medios en el caso de contratos de servicios, la justificación del procedimiento utilizado para su adjudicación cuando se utilice un procedimiento distinto del abierto o del restringido, el pliego de cláusulas administrativas particulares y el de prescripciones técnicas que hayan de regir el contrato o documentos equivalentes, en su caso, y el documento de aprobación del expediente*». Por otra parte, el artículo 116.4 y otros preceptos de la LCSP exigen que en el expediente de contratación quede acreditada la justificación adecuada de determinados aspectos como los criterios de solvencia económica y financiera, y técnica y profesional, los criterios de adjudicación, las condiciones especiales de ejecución que se van a exigir al adjudicatario en la ejecución del contrato, el cálculo del presupuesto de licitación y del valor estimado, etc.

Es cierto que la LCSP no concreta en qué tipo de documento deben constar todas estas cuestiones -en algunos casos habla en términos generales de la documentación del expediente, o simplemente del expediente- no obstante, el órgano de contratación ha de hacer efectivo siempre los principios de transparencia y buena administración, y adoptar como una buena práctica que la memoria del contrato contenga todos los aspectos que la LCSP exige que queden justificados en el expediente.

En nuestro caso, examinada la memoria justificativa obrante en el expediente, de fecha 23 de abril de 2025, únicamente se mencionan los criterios que figuran en el PCAP, literalmente, pero no se justifica ni su elección ni su idoneidad, ni se relaciona la vinculación con el objeto del contrato conforme al artículo 145 LCSP. Es cierto que los criterios de adjudicación han quedado consentidos al no haberse impugnados los pliegos. Ahora bien, ello no



significa que el criterio de adjudicación elegido, a la luz del artículo 128 LCSP, suponga que deba interpretarse como interesa el órgano proponente del contrato, cuando, por un lado, es en el informe al recurso (y no en el momento en que debió justificarlo) cuando señala la finalidad y objetivo principal del certificado de calidad que se exige (ISO 45001) y por otro, ni siquiera en el informe al recurso se ofrecen argumentos que permitan justificar por qué realiza una interpretación tan restrictiva del artículo 128 de la LCSP. En ese sentido, si bien el informe pone de manifiesto las diferencias entre las certificaciones de calidad ISO 14001 e ISO 45001 no obstante reconoce que ambas normas comparten una estructura basada en el ciclo de mejora continua (Planificar, Hacer, Verificar, Actuar), aun cuando tengan diferencias en los enfoques, para concluir que la implementación de una u otra depende de los objetivos y prioridades de la empresa, por lo que entendemos no existen motivos que justifiquen por qué debería realizarse una interpretación tan restrictiva del artículo 128 LCSP que haya permitido alcanzar dicha conclusión.

El certificado de acreditación de la calidad que se exige se impone como necesario para ser valorado como criterio de adjudicación, pero ni la memoria, ni la redacción del criterio en el PCAP motiva la interpretación restrictiva del artículo 128.2 de la LCSP llevada a cabo por el órgano de contratación pese a que la propia redacción del criterio incorporaba el término “o equivalente”. Habría sido proporcional, ante la falta de justificación, interpretar la posible admisión de un medio alternativo conforme al artículo 128.2 de la LCSP, a la vista de las alegaciones y la documentación presentadas por la recurrente.

Procede, por tanto, a la vista de las consideraciones efectuadas, estimar el recurso con los efectos que se indican a continuación.

Los efectos de la estimación del recurso suponen que se anule la declaración de desierto, para que se retrotraiga el procedimiento al momento anterior a su dictado, a fin de que la mesa valore la documentación de la recurrente que tenía en su poder a fecha de la celebración de la sesión -con relación al certificado de calidad controvertido- a los solos efectos de otorgar, o no, en su caso, la puntuación en el referido criterio, con continuación del procedimiento hasta la adjudicación, en su caso, sin perjuicio de conservar aquellas partes de este, así como los actos y trámites cuyo contenido se hubiera mantenido igual de no haberse cometido la infracción.

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

## ACUERDA

**PRIMERO.** Estimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad **DIVISIÓN DE SEGURIDAD PRIVADA S.L.** contra la resolución de 2 de julio de 2025 por la que se declara desierta la licitación del contrato denominado «Servicio de seguridad sin armas para la Sede de la unidad de gestión de los servicios sociales comunitarios y del Área de Feminismos-LGTBI del Ayuntamiento de Puerto Real y servicios extraordinarios de la misma naturaleza durante la celebración de actos y eventos del Ayuntamiento de Puerto Real, con una duración de dos años, prorrogables por un nuevo periodo de dos años más», (Expte 6355/2025), promovido por el Ayuntamiento de Puerto Real (Cádiz), y en consecuencia, anular la resolución de 2 de julio de 2025 y acordar la retroacción de actuaciones para que se proceda conforme se indica en el fundamento de derecho sexto, in fine, de la presente resolución.

**SEGUNDO.** Levantar la suspensión automática del procedimiento de adjudicación de conformidad con el artículo 57.3 de la LCSP.



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

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

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

