

Recurso 163/2024
Resolución 205/2024
Sección Tercera

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

Sevilla, 10 de mayo de 2024

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad **GRUPO CONTROL EMPRESA SEGURIDAD, S.A.U.**, contra la resolución del órgano de contratación, de 3 de abril de 2024, por la que se adjudica el contrato denominado “Servicio de vigilancia y seguridad del Edificio Administrativo Torretriana, calle Juan Antonio de Vizarrón s/n y del Edificio de Archivo, calle Gramil 86, Sevilla”, convocado por la Consejería de Economía, Hacienda y Fondos Europeos (Expte. 2023/1059639 SGT116/23), este Tribunal, en sesión celebrada el día de la fecha, ha dictado la siguiente

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. El 24 de noviembre de 2023, se publicó en el perfil de contratante en la Plataforma de Contratación de la Junta de Andalucía el anuncio de licitación, por procedimiento abierto y tramitación ordinaria, del contrato de servicios 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 697.409,14 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 correspondiente procedimiento, el órgano de contratación dictó resolución de adjudicación el 3 de abril de 2024. La citada resolución se remitió a la entidad ahora recurrente y se publicó en el perfil de contratante el 3 de abril de 2024.

SEGUNDO. El 24 de abril de 2024, se presentó en el Registro Electrónico Común de la Administración General del Estado dirigido a este Tribunal, escrito de recurso especial en materia de contratación interpuesto por GRUPO CONTROL EMPRESA SEGURIDAD, S.A.U. (GRUPOCONTROL o la recurrente en adelante) contra la citada resolución de adjudicación, el recurso tuvo entrada en este Tribunal el mismo día de su interposición.

El mencionado escrito de impugnación fue remitido por la Secretaría de este Tribunal al órgano de contratación, solicitándole informe al mismo, así como la documentación necesaria para su tramitación y resolución, posteriormente lo solicitado ha sido recibido en este Órgano.

La Secretaría del Tribunal concedió un plazo de 5 días hábiles a las entidades licitadoras para que formularan las alegaciones que considerasen oportunas, habiéndolas presentado la entidad adjudicataria, COFER SEGURIDAD, S.L.

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 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 del procedimiento de adjudicación del contrato.

TERCERO. Acto recurrible.

El recurso se interpone contra la resolución de adjudicación, acordada en el procedimiento de adjudicación de un contrato de servicios cuyo valor estimado es superior a 100.000 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.

CUARTO. Plazo de interposición.

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

QUINTO. Fondo del asunto. Alegaciones de las partes.

1. Alegaciones de la recurrente.

Manifiesta que la adjudicación se ha realizado a favor de una entidad que carece de la habilitación administrativa necesaria para prestar los servicios que son objeto del contrato y que es exigida en el pliego de cláusulas administrativas particulares (en adelante PCAP).

En este sentido argumenta que en la cláusula 6.1. del PCAP se establece lo siguiente: *«Asimismo, deberán contar con la habilitación empresarial o profesional que, en su caso, sea exigible para la realización de las prestaciones que constituyan el objeto del contrato, según lo indicado en el Anexo I apartado 4».*

Que acudiendo al citado anexo I apartado 4 del PCAP, se establece lo siguiente con relación a los requisitos de capacidad y solvencia: *«Se exige habilitación empresarial o profesional: Si En caso afirmativo, especificar:*

Al tratarse de un servicio de vigilancia y seguridad, las empresas licitadoras deberán encontrarse inscritas en el registro de empresas de seguridad de la Dirección General de la Policía y autorizadas para “La vigilancia y protección de bienes, establecimientos, lugares y eventos, tanto públicos como privados, así como de las personas que pudieran encontrarse en los mismos” para “La instalación y mantenimiento de aparatos, equipos, dispositivos



y sistemas de seguridad conectados a centrales receptores de alarmas o a centros de control o de videovigilancia” y para “La explotación de centrales para la conexión, recepción, verificación y, señales de dispositivos auxiliares para la seguridad de personas, de bienes muebles o inmuebles o de cumplimiento de medidas impuestas, y la comunicación a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad competentes en estos casos”. Todo ello en cumplimiento de lo que establece la Ley 5/2014, de 4 de abril. De seguridad privada, su desarrollo reglamentario y demás normativa de aplicación».

De lo anterior, la recurrente considera que la entidad adjudicataria del contrato debe disponer de las autorizaciones administrativas pertinentes y que acudiendo a la información publicada por la Policía Nacional la entidad que ha resultado adjudicataria de la presente licitación: *«no tiene la autorización necesaria para la explotación de centrales para la conexión, recepción, verificación y, señales de dispositivos auxiliares para la seguridad de personas, de bienes muebles o inmuebles o de cumplimiento de medidas impuestas, y la comunicación a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad competentes».*

En este sentido, concluye que la entidad adjudicataria no cuenta con la habilitación profesional que se exige en el PCAP, con relación a la explotación de la central receptora de alarmas. Alude a cierta doctrina que ampararía la fundamentación del motivo de recurso.

Manifiesta que además dicha prestación no podría ser objeto de subcontratación atendiendo a lo recogido en el anexo I apartado 10 del PCAP que establece lo siguiente: *«Determinadas partes o trabajos deberán ser ejecutadas directamente por la persona contratista o, en el caso de una oferta presentada por una unión de empresarios, por un participante en la misma: Si.*

En caso afirmativo, indicar dichas partes o trabajos: Vigilancia y seguridad prestada por vigilantes.

Obligación de cumplimentar la sección D: Información relativa a las personas subcontratistas en cuya capacidad no se basa el operador económico de la parte II del DEUC: Si

En caso afirmativo, ¿Debe facilitarse la información requerida en las secciones A y B de la parte II y en la parte III del DEUC por cada una de las personas subcontratistas o cada uno de los perfiles profesionales de subcontratistas?: Si

La persona contratista debe indicar en la oferta la parte del contrato que tenga previsto subcontratar: Si

En caso afirmativo, las personas licitadoras deberán indicar la parte del contrato que tengan previsto subcontratar, señalando su importe (referido al presupuesto base de licitación) y el nombre o perfil empresarial definido por referencia a las condiciones de solvencia técnica de las personas subcontratistas a las que se vaya a encomendar su realización, de acuerdo con el Anexo IX del PCAP».

De lo anteriormente reproducido, la recurrente entiende que los pliegos solo permiten la subcontratación en la actividad de seguridad prestada por vigilantes, en este sentido afirma: *«es decir, que, aunque se entendiese posible “suplir” ese requisito de capacidad por medio de la subcontratación, los Pliegos tampoco contemplan la subcontratación de la conexión y explotación de la Central Receptora de Alarmas».*

Finalmente, argumenta que este requisito se debía contar al fin del plazo de presentación de ofertas y no en un momento posterior. Afirma, que la mesa de contratación le requirió a la finalmente adjudicataria que subsanara determinada documentación entre la que figuraría la correspondiente a la inscripción en el registro de empresas de la Dirección General de la Policía y que a la vista de la documentación que presentó consideró que la entidad subsanaba la documentación requerida. Sin embargo, manifiesta la recurrente, a fecha de 19 de diciembre de 2023 -fecha a la que se encuentra actualizado el listado que ha consultado- la adjudicataria no contaba con la citada habilitación correspondiente. Sobre este particular, alude a doctrina que indicaría que: *«puede subsanarse lo que existe, pero no se ha aportado; no se puede subsanar lo que en el momento citado no existe de manera indudable».*



En definitiva, solicita la anulación de la resolución recurrida, la retroacción de las actuaciones, la exclusión de la entidad adjudicataria y la continuación del procedimiento.

2. Alegaciones del órgano de contratación.

En su informe se opone al recurso interpuesto. Con relación a la alegación de la recurrente relativa a que la adjudicataria no cumple los requisitos de capacidad al no disponer de la autorización administrativa pertinente, manifiesta que según consta en la documentación que obra en el expediente que la entidad *«dispone de certificado expedido por la Dirección General de la Policía, del Ministerio del Interior (Documento n.º 03 RNESE COFER SEGURIDAD) por el que se le reconoce autorización para: “La vigilancia y protección de bienes, establecimientos, lugares y eventos, tanto públicos como privados, así como de las personas que pudieran encontrarse en los mismos”, “El acompañamiento, defensa y protección de personas físicas determinadas, incluidas las que ostenten la condición legal de autoridad” y “La instalación y mantenimiento de aparatos, equipos, dispositivos y sistemas de seguridad conectados a centrales receptoras de alarma o a centros de control o de videovigilancia”».*

Que la adjudicataria manifestó en el DEUC del sobre 1 de su oferta la intención de *«subcontratar los servicios de conexión a la Central Receptora de Alarmas (CRA) y en la Declaración de Subcontratación (Documento n.º. 03 DECLARACIÓN SUBCONTRATACIÓN) que tenía intención de subcontratar con la empresa PREMIUM CRA, S.L. Asimismo, ha quedado acreditado, según certificado de la Dirección General de la Policía, del Ministerio Interior, (Documento n.º 02 RNESE SUBCONTRATA), que la empresa PREMIUM CRA, S.L se encuentra inscrita en el Registro Nacional de Seguridad Privada del Ministerio del Interior y autorizada para: “La explotación de centrales para la conexión, recepción, verificación y en su caso, respuesta y transmisión de las señales de alarmas así como la monitorización de cualesquiera señales de dispositivos auxiliares para la seguridad de personas, de bienes muebles o inmuebles o de su cumplimiento de medidas impuestas, y la comunicación a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad competentes en estos casos”».*

Con relación a la supuesta obligación de que la adjudicataria deba tener por sí misma la autorización para la explotación de la CRA el órgano de contratación parte de la normativa sectorial: la Ley 5/2014, de 4 de abril, de Seguridad Privada (LSP) y el Real Decreto 2364/1994, de 9 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Seguridad Privada (RSP). En este sentido reproduce el artículo 14.3. del RSP que establece que: *«Los servicios y actividades de seguridad deberán ser realizados directamente por el personal de la empresa contratada para su prestación, no pudiendo ésta subcontratarlos con terceros, salvo que lo haga con empresas inscritas en los correspondientes Registros y autorizadas para la prestación de los servicios o actividades objeto de subcontratación, y se cumplan los mismos requisitos y procedimientos prevenidos en este Reglamento para la contratación. La subcontratación no producirá exoneración de responsabilidad de la empresa contratante».* Llegando a la conclusión de que en la citada normativa no existe impedimento para la citada subcontratación de la explotación de la CRA con una empresa debidamente autorizada e inscrita en el correspondiente registro. Alude a determinada doctrina que apoyaría sus fundamentos.

Sobre la alegación de la recurrente relativa a que en el PCAP no existe la posibilidad de que se subcontrate esta actividad y que solo lo permitía con relación a la actividad de seguridad prestada por vigilantes, argumenta que la adjudicataria presentó tanto su DEUC como el de la subcontratista, indicando la citada subcontratación y que la mesa de contratación al analizar esta documentación la consideró correcta por lo que quedó la entidad admitida a la licitación. Con relación a lo que indica la recurrente respecto de las prestaciones que sí podían ser objeto de subcontratación manifiesta que está equivocada y que sí se permite la citada subcontratación, en tanto que solo la vigilancia y seguridad prestada por vigilantes debe ser ejecutada directamente por el contratista permitiéndose la subcontratación de las demás prestaciones, entre ellas, la explotación de la CRA.



Sobre lo anterior concluye: *«Teniendo en cuenta que la normativa vigente en materia de seguridad permite la subcontratación con empresas inscritas en los correspondientes Registros y autorizadas para la prestación de los servicios o actividades objeto de subcontratación, no constando en el PCAP la prohibición para subcontratar la explotación de la CRA, este órgano de contratación considera que la empresa COFER SEGURIDAD, S.L. tiene la capacidad y habilitación exigida para realizar la prestación objeto del contrato, ya que el servicio de seguridad debe ser realizado por una empresa habilitada para ello, integrando mediante el recurso a la subcontratación aquella para del contrato para lo que no está habilitada».*

Con relación a la alegación de la recurrente relativa al momento en el que se debía acreditar la habilitación el órgano de contratación manifiesta que la entidad adjudicataria presentó documentación donde consta que la empresa COFER SEGURIDAD, S.L se encuentra inscrita en el Registro Nacional de Seguridad Privada del Ministerio del Interior desde el 9 de junio de 2008 y documentación en la que consta que la empresa subcontratista PREMIUM CENTRAL DE RECEPTORA DE ALARMAS se encuentra inscrita en el Registro Nacional de Seguridad Privada del Ministerio del Interior desde el 11 de septiembre de 2008. En conclusión argumenta que: *«La mesa de contratación, en su sesión del día 20 de marzo de 2024, comprobó que la empresa COFER SEGURIDAD, S.L. contaba con la habilitación profesional requerida en el PCAP mediante la aportación de la habilitación para “La vigilancia y protección de bienes, establecimientos, lugares y eventos, tanto públicos como privados, así como de las personas que pudieran encontrarse en los mismos” para “La instalación y mantenimiento de aparatos, equipos, dispositivos y sistemas de seguridad conectados a centrales receptores de alarmas o a centros de control o de videovigilancia” por la propia empresa adjudicataria y la aportación de la habilitación para “La explotación de centrales para la conexión, recepción, verificación y, señales de dispositivos auxiliares para la seguridad de personas, de bienes muebles o inmuebles o de cumplimiento de medidas impuestas, y la comunicación a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad competentes en estos casos” por la empresa subcontratista PREMIUM CRA, S.L. indicada en la Declaración de Subcontratación incluida en el sobre electrónico 1 de requisitos previos».* Por lo que entendió subsanados los efectos observados.

3. Alegaciones de la entidad interesada.

Finalmente, la entidad interesada COFER SEGURIDAD S.L., se opone asimismo a lo argumentado por la recurrente en los términos reflejados en su escrito de alegaciones y que, constando en las actuaciones del procedimiento de recurso, aquí se dan por reproducidos.

La entidad interesada, analizando la doctrina sobre la cuestión argumenta en síntesis lo siguiente: *«aunque carece de autorización para explotar centrales receptoras de alarmas, ha aportado la documentación acreditativa para realizar este específico cometido mediante la subcontratación, por lo que está actuando conforme a los términos previstos en los pliegos que rigen la licitación, que son la ley del contrato, de manera que goza de aptitud para contratar la prestación objeto del contrato, sin que pueda acogerse la pretensión interesada de la recurrente de que las licitadoras- y más en concreto la adjudicataria-, en todo caso, deban contar con la autorización para explotar el mencionado servicio, pues vaciaría de contenido la posibilidad de la subcontratación prevista en los pliegos y que, como se vienen reiterando son la ley del contrato y vinculan tanto a las licitadoras como al órgano de contratación».*

En definitiva, solicita la desestimación del recurso interpuesto.

SEXTO. Consideraciones del Tribunal.

Expuesto lo alegado por las partes, procede examinar ahora el núcleo de la controversia que se centra en la pretensión de la recurrente de anulación de la resolución de adjudicación por considerar que la entidad



adjudicataria debió ser excluida de la licitación por carecer a fecha del final del plazo de presentación de ofertas de la habilitación exigida en los pliegos rectores de la licitación con relación a la explotación de la central receptora de alarmas.

En síntesis los argumentos de la recurrente se centran en las siguientes afirmaciones: (i) que la adjudicataria carece de la habilitación administrativa necesaria para la explotación de centrales para la -conexión, recepción, verificación y, señales de dispositivos auxiliares para la seguridad de personas, de bienes muebles o inmuebles o de cumplimiento de medidas impuestas, y la comunicación a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad competentes- prestación objeto del contrato y exigida en el PCAP por lo que no puede resultar dicha entidad adjudicataria de la presente licitación. (ii) que esta falta de capacidad no puede ser suplida por medio de la subcontratación al tratarse de un requisito de capacidad excluyente (iii) que en cualquier caso los pliegos rectores de la presente licitación no permitirían subcontratar esta parte de la prestación y (iv) que la adjudicataria debía contar con la habilitación en el momento de presentar oferta.

Con relación a la primera y cuarta cuestión planteada por la recurrente se ha de concluir que no existe controversia, es decir, tanto el órgano de contratación como la entidad adjudicataria vienen a reconocer que al momento del fin del plazo de presentación de ofertas, la adjudicataria carece de la autorización para explotar centrales receptoras de alarmas, por tanto, la cuestión a dilucidar es si esta parte de la prestación puede ser objeto de subcontratación y si la misma -la subcontratación de esta parte de la prestación- está o no prevista en los pliegos.

Pues bien, como indicamos en el apartado 4 del anexo I del PCAP, se establece determinada habilitación empresarial consistente, entre otras cuestiones, en que las empresas licitadoras deberán encontrarse inscritas en el registro de empresas de seguridad de la Dirección General de la Policía y autorizadas para *«la explotación de centrales para la conexión, recepción, verificación y, señales de dispositivos auxiliares para la seguridad de personas, de bienes muebles o inmuebles o de cumplimiento de medidas impuestas, y la comunicación a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad competentes en estos casos»*. *Todo ello en cumplimiento de lo que establece la Ley 5/2014, de 4 de abril. De seguridad privada, su desarrollo reglamentario y demás normativa de aplicación*». La adjudicataria no niega que no tenga dicha habilitación, pero defiende que la prestación de este servicio podría ser subcontratada con una entidad que sí la disponga.

La entidad adjudicataria argumenta que el PCAP no impide la subcontratación de esta prestación a diferencia de la recurrente que manifiesta en su tercer argumento (iii) de recurso que dicha subcontratación se encuentra vedada en el pliego rector de la licitación.

Para resolver esta cuestión resulta preciso acudir a la cláusula 16 del PCAP que establece respecto de la subcontratación en lo que aquí resulta relevante lo siguiente: *«De conformidad y con las limitaciones establecidas en el artículo 215 de la LCSP, la persona contratista podrá concertar con terceras personas la realización parcial de la prestación objeto de este contrato, con las excepciones recogidas en el presente pliego, lo que implicará la realización de una parte de la prestación, objeto del contrato, por persona o entidad distinta de la persona contratista, que está ligada a ésta por un contrato que es siempre de naturaleza privada, de tal modo que la persona subcontratista solo queda ligada ante la persona contratista, no teniendo ésta acción directa contra esta Administración. No obstante, la persona contratista tiene siempre la responsabilidad de ejecutar todo el contrato. De conformidad con los artículos 75.4 y 215.2 e) de la LCSP, en el Anexo I-apartado 10 se especificará si hay determinadas tareas críticas, partes o trabajos que, en atención a su especial naturaleza, deberán ser ejecutadas directamente por la persona contratista o, en el caso de una oferta presentada por una unión de empresarios, por un participante en la misma, si se dieran los supuestos de los artículos 215.2 d) y e) de la LCSP.*



En el Anexo I-apartado 10 se indicará si las personas licitadoras tendrán la obligación de cumplimentar la sección D, de la parte segunda del DEUC».

En el citado apartado 10 del anexo I del PCAP, se establece con relación a la subcontratación lo siguiente:

«Determinadas partes o trabajos deberán ser ejecutadas directamente por la persona contratista o, en el caso de una oferta presentada por una unión de empresarios, por un participante en la misma: Sí.

En caso afirmativo, indicar dichas partes o trabajos: Vigilancia y seguridad prestada por vigilantes».

De la anterior afirmación la recurrente parece deducir que la única parte del trabajo susceptible de ser subcontratado es la actividad de seguridad prestada por vigilantes, sin embargo, a la vista de la parte del PCAP anteriormente reproducida resulta que ciertamente es al contrario, es decir, la única parte del contrato que no puede ser objeto de subcontratación es precisamente la seguridad prestada por vigilantes. Además, parece lógico que sea así entendiéndose que el órgano de contratación considera que el contratista debe prestar directamente el servicio de vigilancia y seguridad siendo el resto de las prestaciones objeto del contrato susceptibles, en principio, de ser subcontratadas.

Visto todo lo anterior, queda por analizar la segunda y última cuestión alegada por la recurrente; que la falta de capacidad de la adjudicataria no puede ser suplida acudiendo a la subcontratación al resultar un requisito excluyente. Pues bien, sobre esta cuestión se han pronunciado este y otros órganos de resolución del recurso especial en materia de contratación y existen además pronunciamientos judiciales al respecto.

Así en la Resolución de este Tribunal 360/2019, de 31 de octubre, se realiza una revisión del marco normativo sobre esta cuestión indicando: *«Pues bien, para resolver la cuestión suscitada hemos de partir de la regulación contenida en la normativa sectorial, a saber, la Ley 5/2014, de 4 de abril, de Seguridad Privada (LSP) y el Real Decreto 2364/1994, de 9 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Seguridad Privada (RSP).*

Al respecto, el artículo 38.3 de la LSP permite la subcontratación de servicios de seguridad privada al disponer que “Reglamentariamente se establecerán las condiciones y requisitos para la subcontratación de servicios de seguridad privada”. El Reglamento de desarrollo de la citada norma legal aún no se ha aprobado, hallándose vigente en lo que no la contradiga el RSP, cuyo artículo 14.3 establece que “Los servicios y actividades de seguridad deberán ser realizados directamente por el personal de la empresa contratada para su prestación, no pudiendo ésta subcontratarlos con terceros, salvo que lo haga con empresas inscritas en los correspondientes Registros y autorizadas para la prestación de los servicios o actividades objeto de subcontratación, y se cumplan los mismos requisitos y procedimientos prevenidos en este Reglamento para la contratación. La subcontratación no producirá exoneración de responsabilidad de la empresa contratante”.

La regulación expuesta nos permite concluir, como ya hiciera el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (TACRC), en su Resolución 507/2019, de 9 de mayo, que “(...) ni la Ley ni el Reglamento prohíben la contratación de actividades que no se pueden prestar por no contar con autorización para ello, sino más exactamente prestar la actividad en sí, razón por la cual debemos concluir que es acorde a la normativa en vigor la contratación con empresas solo parcialmente autorizadas siempre que conste el compromiso de subcontratar la prestación de la actividad no autorizada con una empresa que posea la pertinente habilitación.”

En el supuesto analizado, a la luz de la normativa expuesta, hemos de concluir que siendo la adjudicataria una empresa autorizada para la realización de actividades de seguridad privada -extremo que no se discute- podría subcontratar la actividad relativa a la explotación de la CRA con una empresa debidamente autorizada para ello e inscrita en el correspondiente Registro, sin que pueda darse la razón a la recurrente cuando señala que la autorización administrativa para la citada actividad de explotación constituye un requisito de aptitud legal o habilitación empresarial referido al propio licitador que no puede ser objeto de subcontratación».



En concreto, la doctrina existente diferencia entre si el objeto del servicio es ejercer las funciones propias de la central receptora de alarmas o si el servicio se limita a permitir la conexión a las mismas. Sobre esta cuestión se pronuncia la citada Resolución 507/2019 del TACRC aludiendo a anterior doctrina mantenida por ese mismo órgano, en la Resolución 114/2013, de 21 de marzo, en la que se manifiesta: «con respecto de la primera cuestión debemos indicar que el análisis de los preceptos de Ley y Reglamento deben llevarnos a la conclusión de que no existe una prohibición expresa al respecto, pues si bien es cierto que en el artículo 22, apartado 2, letra c) de la Ley se califica como infracción muy grave “la realización de funciones que excedan de la habilitación obtenida por la empresa de seguridad...” y que el artículo 24.3 de la misma atribuye a su vez la calificación de infracción grave a “la contratación o utilización de empresas carentes de la habilitación específica necesaria para el desarrollo de los servicios de seguridad privada...”, tales preceptos, interpretados según el verdadero sentido de sus términos, no resultan de aplicación al caso contemplado en el presente recurso. En efecto, el primero de los preceptos transcritos sanciona la realización de funciones que excedan de la habilitación obtenida, circunstancia que no concurre en el presente caso, pues la adjudicataria del contrato en ningún caso realizará las funciones propias de la Central receptora de Alarmas, limitándose a permitir la conexión con ella. La realización de tales funciones corresponderá, en todo caso, al personal de la subcontratista que sí tiene la habilitación requerida.

Por otra parte, y en lo que se refiere a la sanción aplicable a la contratación o utilización de empresas carentes de la habilitación específica tampoco es de aplicación por las mismas razones anteriores, es decir que la contratación de los servicios de la Central receptora de Alarmas se lleva a efecto de modo indirecto con una empresa autorizada e identificada previamente a la adjudicación del contrato.

Las anteriores afirmaciones deben considerarse corroboradas por el hecho de que ningún precepto de la Ley o del Reglamento permite inferir por vía de interpretación lógica, la conclusión de que no es posible celebrar el negocio jurídico en que consiste el contrato que da pie al presente recurso. Muy al contrario, el artículo 14.3 del Reglamento al establecer el requisito de identidad de dedicación establece una excepción al mismo consistente, por cierto, en la posibilidad de subcontratar. Dice tal precepto: “Los servicios y actividades de seguridad deberán ser realizados directamente por el personal de la empresa contratada para su prestación, no pudiendo ésta subcontratarlos con terceros, salvo que lo haga con empresas inscritas en los correspondientes Registros y autorizadas para la prestación de los servicios o actividades objeto de subcontratación, y se cumplan los mismos requisitos y procedimientos prevenidos en este Reglamento para la contratación. La subcontratación no producirá exoneración de responsabilidad de la empresa contratante”.

En idénticos términos se pronuncia el artículo 49 del mismo Reglamento, en su apartado 4, en el que refiriéndose a la actividad de verificación personal de las alarmas y de respuesta a las mismas a realizar por el personal de las Centrales receptoras de Alarmas, dispone que “las empresas de seguridad explotadoras de centrales de alarmas podrán contar con vigilantes de seguridad, sin necesidad de estar inscritas y autorizadas para la actividad de vigilancia y protección de bienes, o bien subcontratar tal servicio con una empresa de esta especialidad”.

Los anteriores preceptos avalan una interpretación favorable a la efectuada por el órgano de contratación en el sentido de que es plenamente ajustado a la normativa en vigor con relación a la contratación de servicios de vigilancia privada, el realizarla con una empresa habilitada como tal aun cuando no tenga la autorización específica para alguna de las actividades incluidas en la prestación siempre que estas se desarrollen por una empresa subcontratada que sí cuente con ella.

Interpretación ésta que resulta reforzada por la propia redacción de los artículos 5 y 7 de la Ley en los que al enumerar el conjunto de actividades que pueden realizar las empresas de seguridad privada y la necesidad de contar con la debida autorización administrativa para ello, en ningún momento utilizan el término contratación. Así, los mencionados preceptos disponen: “...las empresas de seguridad únicamente podrán prestar o desarrollar los siguientes servicios y actividades...” (art. 1), o “para la prestación de los servicios y actividades de seguridad privada contemplados en esta Ley, las empresas de seguridad deberán obtener la oportuna autorización administrativa...” (art.7 de la misma). En similares términos se pronuncia el Reglamento». Esta doctrina ha sido mantenida por el TACRC en resoluciones posteriores como la Resolución 1792/2021.



Pues bien, la citada Resolución del TACRC 114/2013 fue impugnada ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, dando lugar a Sentencia 199/2015, de 16 de marzo, del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha (ROJ: STSJ CLM 949:2015) en la que desestima el recurso interpuesto confirmando así el criterio mantenido por el TACRC. En este sentido se manifiesta, *«Pues bien, ha de caerse en la cuenta como punto de partida que el pliego en modo alguno exige que la adjudicataria deba ser titular de la central receptora de alarmas, ni por título de propiedad ni por ningún otro válido en Derecho; únicamente prevé la exigencia de conexión a ella. La cuestión quedó bien centrada en la resolución del Tribunal Administrativo Central de recursos contractuales cuya fiscalización de legalidad nos cumple. La conexión implica también disponibilidad, de suerte que tal disponibilidad ha de analizarse si puede o no obtenerse -como fue el caso de la adjudicataria- mediante subcontratación del uso de la central con otra entidad titular de la misma y debidamente habilitada al efecto, inscrita en el Registro de Empresas de Seguridad existente en el Ministerio de Interior y estando habilitada para la prestación del servicio.*

La Sala es del parecer que llevó al órgano administrativo estatal a su resolución desestimatoria del recurso especial tras el estudio de los preceptos de aplicación, normativa de contratación administrativa relativos a la subcontratación Artículos 227 y 228 del TRLCSP, RD Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre (EDL 2011/252769) y de Seguridad privada, Ley 23/1992, de 30 de junio, (artículos 5.1, 7.2, 22.2 letra c y 24.3), así como de su Reglamento ejecutivo aprobado por R.Decreto 2364/1994 de 9 de diciembre (artículos 1, 2, 14.3, 49)».

(...)

«En suma, la contratación de los servicios de la central receptora de alarmas se lleva a efecto por la adjudicataria de modo indirecto con una empresa autorizada e identificada previamente a la adjudicación del contrato, sin que ningún precepto lo imposibilite; muy al contrario, lo permite por lo dispuesto en el artículo 14.3 del Reglamento ejecutivo de la Ley de Seguridad Privada y también directamente por el artículo 49, que se ocupa de la actividad de verificación de las alarmas y da respuesta a las mismas por el personal de las centrales receptoras de alarmas, determinando que "las empresas de seguridad explotadoras de centrales de alarmas podrán contar con vigilantes de seguridad, sin necesidad de estar inscritas y autorizadas para la actividad de vigilancia y protección de bienes, o bien subcontratar tal servicio de una empresa de esta especialidad. Los anteriores preceptos avalan una interpretación favorable a la efectuada por el órgano de contratación en el sentido de que es plenamente ajustado a la normativa en vigor con relación a la contratación de servicios de vigilancia privada, el realizarla con una empresa habilitada como tal aun cuando no tenga la autorización específica para alguna de las actividades incluidas en la prestación siempre que estas se desarrollen por una empresa subcontratada que sí cuente con ella. Interpretación ésta que resulta reforzada por la propia redacción de los artículos 5 y 7 de la Ley en los que al enumerar el conjunto de actividades que pueden realizar las empresas de seguridad privada y la necesidad de contar con la debida autorización administrativa para ello, en ningún momento utilizan el término contratación. Así, los mencionados preceptos disponen: "...las empresas de seguridad únicamente podrán prestar o desarrollar los siguientes servicios y actividades..." (art. 1), o "para la prestación de los servicios y actividades de seguridad privada contemplados en esta Ley, las empresas de seguridad deberán obtener la oportuna autorización administrativa..." (art. 7 de la misma). En similares términos se pronuncia el Reglamento.

Resulta así que ni la Ley ni el Reglamento prohíben la contratación de actividades que no se pueden prestar por no contar con autorización para ello, sino más exactamente prestar la actividad en sí, razón por la cual debemos concluir que es acorde a la normativa en vigor la contratación con empresas sólo parcialmente autorizadas siempre que conste el compromiso de subcontratar la prestación de la actividad no autorizada con una empresa que posea la pertinente habilitación.»

Esta cuestión también es tratada en la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Canarias nº39/2022, de 13 de enero (ROJ: STSJ ICAN 1067:2022), alegada por la propia recurrente en la que a la hora de analizar esta cuestión se afirma: *«Debe también recordarse la necesaria distinción entre la explotación de centrales de alarma y la conexión a centrales de alarma, dada la diferencia de títulos habilitantes».*



En el presente supuesto se da la circunstancia de que el pliego de prescripciones técnicas establece en su apartado 9, la exigencia de una «conexión a un central receptora de alarmas», por lo que estaríamos dentro del supuesto de hecho descrito en el que se le exige al adjudicatario la conexión que no la prestación del propio servicio que podrá ser ejecutado con una empresa con la autorización administrativa correspondiente, ya que no existe prohibición legal alguna que lo impida, ni restricción específica en el PCAP. En este sentido, y a pesar de que la configuración del PCAP sobre esta cuestión podría ser mejorable, lo cierto es que su contenido habrá de analizarse de conformidad con la doctrina sobre la interpretación de los contratos, respecto a la que ya se ha pronunciado este Tribunal en numerosas resoluciones, entre otras en su Resolución 343/2018, de 11 de diciembre, al señalar que *“De acuerdo con una reiteradísima jurisprudencia –SSTS de 19 de marzo de 2001, de 8 de junio de 1984 y de 13 de mayo de 1982-, los pliegos constituyen la ley del contrato como expresión de los principios generales esenciales que rigen las relaciones nacidas de la convención de voluntades y en su interpretación es posible la aplicación supletoria de las normas del código Civil sobre interpretación de los contratos”*. En este sentido el artículo 1285 del Código Civil consagra el principio de interpretación sistemática, al establecer que las cláusulas de los contratos deberán interpretarse las unas por las otras atribuyendo a las dudosas el sentido que resulte del conjunto de todas.

Así, teniendo en cuenta: (i) que lo que se exige es la conexión, (ii) que no existen impedimentos sobre la subcontratación de esta prestación, (iii) ni se exige en el PCAP que la misma sea prestada directamente por el adjudicatario, se ha de concluir que, efectivamente, es esta -la conexión- la prestación que se exige al adjudicatario y no la ejecución por sí misma del propio servicio de central de alarmas -que puede ser objeto de subcontratación- en los términos que venimos argumentando. Esta interpretación, la realizada por el órgano de contratación, resulta la más proporcional y favorecedora de la concurrencia en contraste con la que realiza la recurrente que resulta claramente restrictiva y que pretende la exclusión de la adjudicataria que es la entidad que ha presentado la oferta económicamente más ventajosa y que por tanto mejor cumple los fines públicos objeto de la contratación.

Por tanto, teniendo en cuenta todas las consideraciones anteriores, que se sintetizan en que en el presente supuesto no existe la ausencia de capacidad alegada por la recurrente en tanto que en los pliegos no se exige la posesión por parte del adjudicatario de una central receptora de alarmas, sino la conexión a la misma y que no existe restricción a la subcontratación de esta prestación, procede la desestimación del recurso interpuesto.

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

ACUERDA

PRIMERO. Desestimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad **GRUPO CONTROL EMPRESA SEGURIDAD, S.A.U.**, contra la resolución del órgano de contratación, de 3 de abril de 2024, por la que se adjudica el contrato denominado “Servicio de vigilancia y seguridad del Edificio Administrativo Torretriana, calle Juan Antonio de Vizarrón s/n y del Edificio de Archivo, calle Gramil 86, Sevilla”, convocado por la Consejería de Economía, Hacienda y Fondos Europeos (Expte. 2023/1059639 SGT116/23).

SEGUNDO. Acordar, de conformidad con lo estipulado en el artículo 57.3 de la LCSP, el levantamiento de la suspensión automática del procedimiento de adjudicación.

TERCERO. Declarar que no se aprecia temeridad o mala fe en la interposición del recurso, por lo que no procede la imposición de multa en los términos previstos en el artículo 58.2 de la LCSP.



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.

