



Recurso nº 292/2012

Resolución nº 299/2012

RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL DE RECURSOS CONTRACTUALES

En Madrid, a 21 de diciembre de 2012.

VISTO el recurso interpuesto por D. J.J.D.M., en representación de GRUPO CONTROL EMPRESA DE SEGURIDAD S.A. y DIMOBA SERVICIOS S.L., contra la resolución del Consejo Superior de Deportes de 13 de noviembre de 2012, por la que se adjudica el expediente de contratación 01/2013 GA SG, que tiene por objeto el "Servicio de control de accesos, vigilancia y seguridad de los edificios e instalaciones del Consejo Superior de Deportes ubicados en su sede principal, así como en la calle Ferraz, 16 de Madrid", este Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. Por el Consejo Superior de Deportes se convocó, mediante anuncio publicado en la Plataforma de Contratación del Estado y en el BOE el 17 de septiembre de 2012, licitación para contratar, por el procedimiento abierto, el "servicio de control de accesos, vigilancia y seguridad de los edificios e instalaciones del Consejo Superior de Deportes ubicados en su sede principal, así como en la calle Ferraz, 16 de Madrid", con un presupuesto de licitación de 1.710.000 euros. A dicha licitación presentaron oferta, entre otras, las mercantiles ahora recurrentes, ofreciendo constituirse como Unión Temporal de Empresas.

Segundo. La licitación se llevó a cabo de conformidad con los trámites previstos en el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre (en lo sucesivo TRLCSP), en el Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo, de desarrollo parcial de la Ley de Contratos del Sector Público 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).



Tercero. El 13 de noviembre de 2012, previos los trámites oportunos, el Consejo Superior de Deportes dictó resolución por la que adjudicaba el meritado contrato a la mercantil SEGURIBER S.L.U.

Cuarto. Contra la resolución de adjudicación del contrato el representante de GRUPO CONTROL EMPRESA DE SEGURIDAD S.A. y DIMOBA SERVICIOS S.L. ha interpuesto, previo anuncio del mismo, recurso especial en materia de contratación mediante escrito presentado en el Registro General del Consejo Superior de Deportes el 28 de noviembre de 2012, en el que, tras exponer los argumentos que considera adecuados en justificación del recurso, termina solicitando que se anule la resolución recurrida y se proceda, previa exclusión de las licitadoras que no hayan presentado sus ofertas bajo la modalidad de Unión Temporal de Empresas, a realizar una nueva adjudicación del contrato.

Quinto. Recibido el recurso, oportunamente acompañado del expediente administrativo y del correspondiente informe del órgano de contratación, la Secretaría del Tribunal dio traslado del mismo, el 3 de diciembre de 2012, al resto de los licitadores para que formularan las alegaciones que conviniesen a su derecho. En su virtud, el 11 de diciembre de 2012 presentó alegaciones la mercantil SEGURIBER S.L.U., en las que interesaba la desestimación del recurso.

Sexto. Mediante resolución de 5 de diciembre último este Tribunal acordó el mantenimiento de la suspensión automática, producida de conformidad con lo establecido en el artículo 45 del TRLCSP.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. Corresponde a este Tribunal la resolución del presente recurso, de conformidad con el artículo 41.1 del vigente Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, al estar integrado el órgano de contratación en el ámbito de la Administración General del Estado.

Segundo. Debe entenderse que el recurso ha sido interpuesto por persona legitimada al efecto, de acuerdo con el artículo 42 del citado Texto Refundido. También debe afirmarse que lo ha sido dentro del plazo legalmente establecido, al no haber transcurrido entre la notificación del acto impugnado y su interposición más de los de quince días hábiles a que se alude en el artículo 44.2 del mismo texto legal.



Tercero. El análisis de los requisitos de admisión del recurso debe concluir con la afirmación de que ha sido interpuesto contra acto susceptible de impugnación por dicho cauce, atendido lo dispuesto en el artículo 40 del referido texto legal.

Cuarto. Las actoras esgrimen como único fundamento de su recurso la supuesta falta de capacidad de obrar de la adjudicataria por considerar, con base en el artículo 57 del TRLCSP (por mucho que las recurrentes hagan referencia al artículo 46), que las prestaciones objeto del contrato sobrepasan los fines, objeto o actividad de aquella según sus estatutos. En efecto, se alega que, junto a los servicios de vigilancia en sentido estricto, se prevé en el pliego de prescripciones técnicas la prestación de servicios auxiliares de control "*en apoyo de tareas que no impliquen ejercicio de vigilancia*".

Las recurrentes consideran que estos servicios auxiliares no pueden ser prestados por empresas de seguridad, al no tener cabida en las tareas que, como propias y exclusivas de aquéllas, son enumeradas en el artículo 5 de la Ley 23/1992, de 30 de junio, de Seguridad Privada, por lo que concluyen que no pueden dichas empresas ser adjudicatarias del contrato salvo que concurren bajo el compromiso de ulterior constitución de una Unión Temporal de Empresas con otra mercantil cuyo objeto social faculte su desarrollo.

Sostienen, en tal sentido, que no es dable su prestación bajo la modalidad de subcontratación, al considerar que no cabe a las empresas de seguridad subcontratar aquellas prestaciones cuyo desarrollo no les está permitido contratar, citando en tal sentido un informe emitido por la Unidad Central de Seguridad Privada de la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil el 18 de enero de 2011.

El órgano de contratación señala en su informe que alegatos como el así opuesto han sido ya desestimados por este Tribunal, para supuestos sustancialmente idénticos, en resoluciones tales como la 169/2012, en las que se ha afirmado que cabe adjudicar a una empresa de seguridad un contrato que, además de comprender prestaciones propias de su objeto social, incluya otras auxiliares distintas a las previstas en el artículo 5 de la Ley 23/1992, siempre que éstas sean objeto de subcontratación.

En este sentido, la adjudicataria SEGURIBER S.L.U recuerda en sus alegaciones que el pliego de cláusulas administrativas particulares admite la subcontratación de las



prestaciones objeto del contrato hasta el límite del 30% del importe de adjudicación, advirtiéndose que en su oferta económica se indicaba, a los efectos del artículo 227 TRLCSP, que la subcontratación de los puestos de auxiliar de control representa un 18,80% del total de su oferta.

Quinto. Como acertadamente advierte el informe del órgano de contratación, este Tribunal ha tenido ocasión de analizar la cuestión planteada en el presente recurso en la previa resolución 169/2012 que, a su vez, hace expresa cita de la precedente 58/2012.

Se dijo entonces que, si bien la capacidad de obrar de las personas jurídicas está determinada por su objeto social, doctrinal y jurisprudencialmente (en términos avanzados, y luego confirmados por otras muchas posteriores, en las sentencias del Tribunal Supremo de 14 de mayo de 1984, 24 de noviembre de 1989 y en las Resoluciones de la DGRN de 1 de julio de 1976, 2 de octubre de 1981, 31 de marzo de 1986 y 12 de mayo de 1989) se ha entendido que tienen capacidad general para realizar cualquier acto que no esté expresamente prohibido por sus estatutos o por la Leyes por las que se rijan.

Así, dicha doctrina sostiene que les es dable llevar a cabo los actos de desarrollo o ejecución del objeto, sea de forma directa o indirecta, los actos complementarios o auxiliares para ello, los actos neutros o polivalentes, e incluso también los actos aparentemente no conectados con el objeto social, quedando excluidos no los actos ajenos al objeto sino los “claramente contrarios a él”, es decir, los actos contradictorios o denegatorios del objeto social.

Asumido lo anterior, es cierto que en el ámbito de la contratación pública se exige que entre el objeto del contrato y el fin social de una persona jurídica licitadora exista una vinculación o relación directa, que, de no darse, impediría a aquella concurrir a la licitación. En este sentido, el apartado 1 del artículo 57 del TRLCSP dispone que *“las personas jurídicas sólo podrán ser adjudicatarias de contratos cuyas prestaciones estén comprendidas dentro de los fines, objeto o ámbito de actividad que, a tenor de sus estatutos o reglas fundacionales, les sean propios”*.

En particular, y por lo que atañe al concreto caso de las empresas de seguridad, el artículo 5 de la Ley 23/1992 dispone lo siguiente:



“Con sujeción a lo dispuesto en la presente Ley y en las normas reglamentarias que la desarrollen, las empresas de seguridad únicamente podrán prestar o desarrollar los siguientes servicios y actividades:

a. Vigilancia y protección de bienes, establecimientos, espectáculos, certámenes o convenciones.

b. Protección de personas determinadas, previa la autorización correspondiente.

c. Depósito, custodia, recuento y clasificación de monedas y billetes, títulos-valores y demás objetos que, por su valor económico y expectativas que generen, o por su peligrosidad, puedan requerir protección especial, sin perjuicio de las actividades propias de las entidades financieras.

d. Transporte y distribución de los objetos a que se refiere el apartado anterior a través de los distintos medios, realizándolos, en su caso, mediante vehículos cuyas características serán determinadas por el Ministerio del Interior, de forma que no puedan confundirse con los de las Fuerzas Armadas ni con los de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

e. Instalación y mantenimiento de aparatos, dispositivos y sistemas de seguridad, de conformidad con lo dispuesto en la Disposición adicional sexta.

f. Explotación de centrales para la recepción, verificación y transmisión de las señales de alarmas y su comunicación a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, así como prestación de servicios de respuesta cuya realización no sea de la competencia de dichas Fuerzas y Cuerpos.

g. Planificación y asesoramiento de las actividades de seguridad contempladas en esta Ley”.

Sentado lo anterior, es evidente que el objeto del contrato de referencia, tal y como se describe en el punto 1 del Pliego de Prescripciones Técnicas, se corresponde sustancialmente con la enumeración de los servicios y actividades que, conforme al precepto transcrito, pueden realizar las empresas de seguridad. Es igualmente cierto, no obstante, que en el citado Pliego se contempla la prestación de una serie de servicios



auxiliares objeto del contrato que no estarían expresamente comprendidos en las tasadas categorías del citado artículo 5.

Sin embargo, ello no quiere decir, como postula la actora, que una empresa de seguridad no pueda, por sí sola, concurrir a la licitación ni resultar adjudicataria del contrato, procediendo luego, en su caso, a la subcontratación de los tales servicios auxiliares a la seguridad.

Así lo ha expresado este Tribunal en la aludida resolución 169/2012, a cuyas consideraciones cabe hacer expresa remisión, y en la que se afirmaba, citando, a su vez, la precedente resolución 58/2012:

"Sobre esta cuestión ha tenido ocasión de pronunciarse este Tribunal en la Resolución 58/2012, dictada en el Recurso 28/2012. En éste se contemplaba el mismo supuesto que en el presente caso, aunque por vía de recurso especial de impugnación de los pliegos, admitiéndose que una empresa de seguridad participe en un expediente de licitación de un contrato de servicio de seguridad con servicios auxiliares y resulte adjudicataria, siempre que subcontrate las prestaciones contractuales que por imperativo legal no puede realizar.

A pesar de que en el mencionado recurso se analizaba un supuesto en el que el propio pliego imponía la subcontratación de los servicios auxiliares al amparo del artículo 227.7 del TRLCAP, el fundamento jurídico que justifica que sea posible la adjudicación de un contrato de seguridad con prestaciones auxiliares a una empresa de seguridad recogido en la Resolución 58/2012 es aplicable al presente caso, con la particularidad de que la obligación de subcontratar las prestaciones ajenas al objeto social de aquellas empresa resultaría, no ya del pliego que no la impone aunque la permite expresamente, sino de la propia regulación en materia de seguridad privada que delimita los servicios y actividades que pueden desarrollar, y cuyo cumplimiento ha de controlar el órgano de contratación.

En este sentido, la Resolución citada señala lo siguiente:

"La posibilidad de imponer al adjudicatario del contrato la obligación de subcontratar con terceros no vinculados al mismo parte de la prestación, está recogida en el artículo 227.7 del TRLCSP. Este precepto admite la posibilidad de imponer al contratista la subcontratación de parte de la prestación cuando sea susceptible de ejecución separada, es decir esté perfectamente individualizada y sea separable de la prestación principal, y



haya de ser ejecutada por empresas que cuenten con una determinada habilitación profesional o pueda atribuirse su ejecución a empresas con una adecuada clasificación para realizarla.

Tanto en caso de que la prestación haya de ser realizada por empresa con una determinada habilitación profesional, como en el caso de que haya de ser realizada por empresa con adecuada clasificación, ha de entenderse que la adjudicataria del contrato carece de tales requisitos, pues en caso contrario no sería necesaria la subcontratación. Por tanto, el precepto prevé la posibilidad de que el contrato sea adjudicado a una entidad que carece de la cualificación suficiente (habilitación profesional o clasificación) para la ejecución de una parte de la prestación, supliendo esta carencia con la obligación de subcontratar con entidad capacitada para su ejecución. No obstante, el precepto establece una limitación a esta forma de proceder, consistente en que la parte o partes de la prestación que sean objeto de subcontratación no superen el 50% del importe del presupuesto del contrato, garantizando, de esta forma, que la parte de la prestación ejecutada por el contratista sea la parte principal.

En el caso que nos ocupa, la situación es la contraria, es decir, es la parte no susceptible de subcontratación la que requiere una habilitación profesional específica. Pero la identidad de razón es evidente: la adjudicataria del contrato no puede ejecutar una parte de la prestación, siendo indiferente a estos efectos que esa imposibilidad derive de carecer de la habilitación profesional exigida o de limitación legal de la actividad que puede realizar. En consecuencia, resulta de aplicación al supuesto que nos ocupa la posibilidad de adjudicación del contrato con la obligación de subcontratar parte de la prestación”.

Consecuentemente, cabe que se adjudique a una empresa de seguridad un contrato que, además de comprender prestaciones propias de su objeto social, incluya otras auxiliares distintas a las previstas en el artículo 5 de la Ley 23/1992, siempre que éstas sean objeto de subcontratación”.

Sexto. En el caso analizado, es lo cierto que el punto 18.2 del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares admite la posibilidad de subcontratación de las prestaciones del contrato, siempre que dicha subcontratación no supere el 30 por ciento del importe de adjudicación.



La determinación del importe del contrato se encuentra en la cláusula 3.1 del citado pliego de cláusulas administrativas particulares, cifrándose en 1.710.000 euros, pero sin distinguir qué parte corresponde a los servicios de vigilancia y cuál a los auxiliares.

No obstante, la descripción de los efectivos del servicio contenida en el punto 2 del pliego de prescripciones técnicas permite inferir que las referidas tareas auxiliares no sobrepasan dicho porcentaje, siendo lo cierto que la adjudicataria, en su oferta económica, expresa que la subcontratación de los puestos de auxiliar de control representa un 18,80% de su importe, en términos que, por ende, harían patente el cumplimiento de la aludida limitación porcentual.

Séptimo. Debe, por todo ello, con asunción de la doctrina expresada en las citadas resoluciones 169/2012 y 58/2012, desestimarse el recurso interpuesto.

Conviene destacar, en todo caso, que a ello no obsta lo expresado en el informe de la Unidad Central de Seguridad Privada de la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil que la actora esgrime en apoyo de su recurso, pues (dejando al margen que la opinión en él expuesta tiene, como en su propio texto se hace constar, un carácter "*meramente informativo y orientativo*") no puede obviarse que dicho informe se pronuncia en términos generales, por abstracta referencia a las "*actividades que quedan fuera de la Ley y el Reglamento de Seguridad Privada*". Y es que, con abstracción de otras consideraciones, parece evidente que dicha doctrina general debe, en todo caso, admitir los necesarios matices cuando, como es el caso, se trate de tareas auxiliares que, por mucho que no sean nominativamente citadas en el artículo 5.1 de la Ley 23/1992, no vayan a traducirse, en modo alguno, en actos contrarios al citado objeto social, sino, muy al contrario, en actos cuando menos neutros, sino claramente complementarios o auxiliares.

Por todo lo anterior,

VISTOS los preceptos legales de aplicación,

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

Primero. Desestimar el recurso interpuesto, por D. J.J.D.M., en representación de GRUPO CONTROL EMPRESA DE SEGURIDAD S.A. y DIMOBA SERVICIOS S.L., contra la



resolución del Consejo Superior de Deportes de 13 de noviembre de 2012, por la que se adjudica el expediente de contratación 01/2013 GA SG, que tiene por objeto el "Servicio de control de accesos, vigilancia y seguridad de los edificios e instalaciones del Consejo Superior de Deportes ubicados en su sede principal, así como en la calle Ferraz, 16 de Madrid", y ello por no incurrir en infracción del artículo 57 TRLCSP.

Segundo. 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 47.5 del TRLCSP.

Esta resolución es definitiva en la vía administrativa y contra la misma cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional, en el plazo dos meses, a contar desde el día siguiente a la recepción de esta notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 11, letra f) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.