



VICEPRESIDENCIA
PRIMERA DEL GOBIERNO

MINISTERIO
DE HACIENDA

SUBSECRETARÍA

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL
DE RECURSOS CONTRACTUALES

Recurso nº 1463/2024

Resolución nº 1627/2024

Sección 2ª

RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL DE RECURSOS CONTRACTUALES

En Madrid, 19 de diciembre de 2024.

VISTO el recurso interpuesto por D. J.M.T. en representación de la UTE compuesta por DAVOS PROTECCIÓN S.L., y SEGURSYSTEM EUROPA S.L.U. contra el acuerdo de adjudicación del contrato del *“Servicio de vigilancia para institutos y centros de la Agencia Estatal Consejo Superior de Investigaciones Científicas”*, con expediente LOT64/24, en relación con el lote 2, convocado por la Presidencia de la Agencia Estatal Consejo Superior de Investigaciones Científicas, M.P., este Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente Resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. Por el órgano de contratación, la Agencia Estatal Consejo Superior de Investigaciones Científicas, M.P, se convocó mediante anuncio y pliegos publicados el 26 de junio de 2024, en la Plataforma de Contratación del Sector Público y en el Diario Oficial de la Unión Europea, y el 10 de julio de 2024, en el Boletín Oficial del Estado, el anuncio de licitación y los pliegos para la adjudicación, por procedimiento abierto, del contrato de *“Servicio de vigilancia para institutos y centros de la Agencia Estatal Consejo Superior de Investigaciones Científicas”*, con un valor estimado de 3.374.316 euros.

Segundo. Finalizado el plazo de presentación de las proposiciones, y tras los trámites oportunos, la mesa de contratación, en sesión de 12 de septiembre de 2024, acuerda la clasificación de las ofertas admitidas a licitación, y propone como oferta mejor valorada en el procedimiento la presentada por la licitadora INNOVATIVE SECURITY CONCEPT S.L.U.,

Mediante resolución de 13 de septiembre de 2024, el órgano de contratación aprobó la clasificación de las ofertas; la mesa de contratación requirió, en fecha 16 de septiembre de



2024, a la mercantil INNOVATIVE SECURITY CONCEPT, S.L.U. la aportación de la documentación prevista en el artículo 150.2 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se trasponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (en adelante, LCSP).

La Mesa de contratación en la sesión de 7 de octubre de 2024, consideró acreditado el cumplimiento de los requisitos previos del artículo 150.2 de la LCSP y elevó al órgano de contratación la propuesta de adjudicación del contrato para el lote 2 a favor de INNOVATIVE SECURITY CONCEPT S.L.U.

Por resolución de fecha 8 de octubre de 2024, el órgano de contratación acuerda la adjudicación del contrato (lote 2) a la mercantil INNOVATIVE SECURITY CONCEPT S.L.U.

Tercero. Con fecha 29 de octubre de 2024, la UTE compuesta por DAVOS PROTECCIÓN S.L. y SEGURSYSTEM EUROPA S.L.U. interpone recurso especial en materia de contratación contra el acuerdo de adjudicación solicitando la nulidad de la resolución de adjudicación, con retroacción de actuaciones para que se acuerde la exclusión de la oferta de la adjudicataria por carecer de la habilitación exigida por los pliegos, y posterior adjudicación del contrato a la mercantil recurrente.

Cuarto. De conformidad con lo previsto en el artículo 56.2 de la LCSP, se solicitó del órgano de contratación la remisión del expediente, habiendo sido recibido acompañado del correspondiente informe de fecha 30 de octubre de 2024.

Quinto. Con fecha 4 de noviembre de 2024, la Secretaría del Tribunal dio traslado del recurso al resto de interesados para que, en el plazo de cinco días, y si lo estimaban oportuno, presentasen aquellas alegaciones que considerasen oportunas, no habiendo hecho uso de su derecho.

Sexto. Por resolución de la Secretaria General del Tribunal, dictada por delegación de éste, con fecha 7 de noviembre de 2024, ha acordado mantener la suspensión del lote 3 del expediente de contratación producida como consecuencia de lo dispuesto en el artículo 53 de



la LCSP, de forma que, según lo establecido en el artículo 57.3 del citado texto legal, será la resolución del recurso la que acuerde el levantamiento.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. El marco jurídico aplicable viene determinado por la LCSP, así como por el Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos especiales de revisión en materia contractual y de organización del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (en adelante, RPERMC).

Segundo. El presente recurso se interpone ante este Tribunal, que es competente para resolverlo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 47 de la LCSP y el artículo 22.1 del RPERMC.

Tercero. Se interpone el recurso especial contra el acuerdo de adjudicación dictado en el procedimiento de contratación de un contrato de servicios, cuyo valor estimado supera los 100.000 euros, acto y contrato recurribles de acuerdo con lo establecido en los artículos 44.1.a) y 44.2.c) de la LCSP.

Cuarto. La recurrente ostenta la legitimación exigida en el artículo 48 de la LCSP para recurrir el acto impugnado al ser la mercantil recurrente la segunda mejor clasificada.

Quinto. La interposición del recurso ha tenido lugar dentro del plazo legal del artículo 50.1.d) de la LCSP.

Sexto. Se impugna en este recurso especial la resolución de adjudicación al considerar que la adjudicataria del lote 2 no ostenta la habilitación empresarial requerida conforme al pliego. En concreto afirma que:

“(...) la mercantil INOVATIVE SECURITY CONCEPT SLU, como adjudicataria, carece de capacidad de obrar al no contar con las habilitaciones legales exigidas en el Cuadro de características del pliego de cláusulas administrativas particulares, en adelante, PCAP, no resultando admisible, por resultar contrario a las prescripciones del PCAP y a la LEY DE SEGURIDAD PRIVADA que la falta de habilitación se complete mediante la subcontratación de una empresa habilitada.”



Por su parte, el órgano de contratación en su informe preceptivo sostiene la conformidad a derecho de la resolución impugnada.

Séptimo. Pues bien, expuestas las posiciones de las partes, la cláusula 7 del pliego de cláusulas administrativas particulares (en adelante, PCAP) exige, como requisito de capacidad, que los licitadores cuente con: *“la habilitación empresarial o profesional que, en su caso, sea exigible para la realización de la actividad o prestación que constituya el objeto del contrato.”*

La cláusula 29 del PCAP establece con respecto a la subcontratación lo siguiente:

“29. SUBCONTRATACIÓN.

*El contratista podrá concertar con terceros la realización parcial del mismo, salvo que conforme a lo establecido en las letras d) y e) del apartado 2º del artículo 215 LCSP, la prestación o parte de la misma haya de ser ejecutada directamente por el contratista y siempre que se cumplan los requisitos establecidos en el apartado 2 de dicho artículo. Cuando el en **punto 24 del ANEXO 1** de este pliego se indique que el contrato puede ser objeto de subcontratación, y el porcentaje máximo que el contratista podrá subcontratar, los licitadores deberán indicar en la oferta la parte del contrato que tengan previsto subcontratar, señalando su importe, y el nombre o el perfil empresarial, definido por referencia a las condiciones de solvencia profesional o técnica, de los subcontratistas a los que se vaya a encomendar su realización. En todo caso, el contratista deberá comunicar por escrito, tras la adjudicación del contrato y, a más tardar, cuando inicie la ejecución de éste, al órgano de contratación su intención de celebrar subcontratos, señalando la parte de la prestación que se pretende subcontratar y la identidad, datos de contacto y representante o representantes legales del subcontratista, y justificándolo suficientemente la aptitud de éste para ejecutarla por referencia a los elementos técnicos y humanos de que dispone y a su experiencia”.*

Asimismo, el punto 24 del Anexo I, al que hace referencia la cláusula del PCAP antes transcrita, determina que:



24.-	Subcontratación	SI	En ningún caso se podrá subcontratar porcentaje superior al siguiente porcentaje del importe de adjudicación	20 %
	Subcontratación obligatoria de parte de la prestación	NO	En caso afirmativo, indicar la parte de la prestación objeto de subcontratación obligatoria	

Dentro de las habilitaciones exigidas, el Anexo I del PCAP, establece que (el subrayado es nuestro):

“Las empresas licitadoras o, en su caso, las empresas subcontratistas, en función de la actividad que vayan a desempeñar, contarán con la autorización correspondiente para realizar las actividades siguientes, debiendo estar inscritas en el Registro Nacional de Seguridad Privada:

- *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.*
- *La instalación y mantenimiento de aparatos, equipos, dispositivos y sistemas de seguridad conectados a centrales receptoras de alarmas o a centros de control o de videovigilancia.*

Las empresas licitadoras, en la fase de licitación deberán aportar una declaración responsable en la que pongan de manifiesto que se encuentran inscritas en la actualidad, detallando la actividad para la que disponen de la autorización pertinente.”

También el anexo 3 del PCAP reconoce la posibilidad de la subcontratación parcial (el subrayado es nuestro):

*“Las empresas licitadoras o, en su caso, las empresas subcontratistas, en función de la actividad que vayan a desempeñar, contarán con la autorización correspondiente para realizar las actividades siguientes, debiendo estar inscritas en el **Registro Nacional de Seguridad Privada**:*

- *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.*



- *La instalación y mantenimiento de aparatos, equipos, dispositivos y sistemas de seguridad conectados a centrales receptoras de alarmas o a centros de control o de videovigilancia”.*

Dicho lo anterior, resulta del expediente remitido que la adjudicataria dispone de las habilitaciones requeridas:

1.- Por lo que respecta a la autorización para la realización de la actividad de *“vigilancia y protección de bienes, establecimientos, lugares y eventos, tanto públicos como privados, así como de las personas que pudieran encontrarse en los mismos”*, la empresa adjudicataria acredita estar en posesión de dicha autorización.

2.- Con relación a la habilitación para la actividad de *“La instalación y mantenimiento de aparatos, equipos, dispositivos y sistemas de seguridad conectados a centrales receptoras de alarmas o a centros de control o de videovigilancia.”*, si bien, la adjudicataria no ostenta la habilitación requerida sí aporta la habilitación de la empresa SABICO SEGURIDAD, S.A.

Por tanto, se debe partir de que el Anexo i del PCAP permite la subcontratación, –habiendo manifestado la adjudicataria en el DEUC su intención de subcontratar a la empresa SABICO SEGURIDAD, S.A. –.

La posibilidad de subcontratar los servicios de seguridad privada se recoge en el artículo 38.3 de la Ley 5/2014, de 4 de abril, de Seguridad Privada, el cual establece que *“Reglamentariamente se establecerán las condiciones y requisitos para la subcontratación de servicios de seguridad privada”*.

Por su parte, el Real Decreto 2364/1994, de 9 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Seguridad Privada, dispone en el artículo 14.3, que:

“3. 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”.

De los anteriores preceptos se desprende que es admisible la subcontratación, siempre y cuando las empresas subcontratadas estén inscritas en los correspondientes Registros y cuenten con la pertinente autorización para la prestación de los servicios objeto de subcontratación.

Esta es la conclusión alcanzada por este Tribunal en varias resoluciones (entre otras la Resolución 507/2019, de 19 de mayo, o la 1792/2021, de 10 de diciembre), admitiéndose precisamente la subcontratación para realizar la prestación del servicio de conexión a una central de alarmas, en los siguientes términos:

“En tercer lugar no debe ser objeto de análisis la posibilidad o imposibilidad de subcontratar (que se permite en los pliegos), como equivocadamente sostiene la recurrente, sino que lo que verdaderamente se está discutiendo es si es posible recurrir a la subcontratación para acreditar la habilitación profesional necesaria para cubrir un servicio cuya prestación exige el Pliego, la explotación de Centrales Receptoras de Alarmas, y, de ser dicha respuesta positiva, si ello ha tenido lugar en el presente asunto.

Dicha posibilidad ha sido expresamente reconocida por este Tribunal. Sin embargo, para que proceda tal reconocimiento deben observarse los requisitos que veremos infra por lo que el análisis debe ser escalonado.

Por una parte, en cuanto a la posibilidad de probar tal habilitación a través del subcontratista, procede traer a colación nuestra Resolución 114/2013, en la que analizamos un supuesto análogo al aquí planteado. Así, en ella dijimos lo siguiente:

‘Séptimo. Debemos, en consecuencia, analizar el fondo de la cuestión planteada a la luz de las disposiciones que rigen la contratación pública, de una parte, y, de otra, como normas especiales sobre la materia tomando en consideración las disposiciones reguladoras de las Empresas de Seguridad Privada, concretamente la ya citada Ley 23/1992, de 30 de julio, de Seguridad Privada y su Reglamento, aprobado por Real Decreto 2364/1994, de 9 de diciembre.



Pues bien, las normas rectoras de la contratación pública no ofrecen duda en cuanto a la admisibilidad de la subcontratación bastando para ello una simple lectura de los artículos 227 y 228 del Texto Refundido de la ley de Contratos del Sector Público y a las cláusulas del pliego de condiciones generales aprobado para la contratación objeto del presente recurso.

Por lo que hace a los dos textos mencionados en último lugar, resulta claro que éstos no permiten dudar acerca de la necesidad de contar con autorización administrativa para la prestación de cualquiera de los servicios que se contemplan como exclusivos de las empresas de Seguridad Privada en sus artículos 5 [vigente art. 5.1.g] Ley 5/2014) y 1 respectivamente. Así el artículo 7.2 [vigente art. 18.1 Ley 5/2014] de la Ley dispone que “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...”, corroborando el Reglamento en su artículo 2 que “para la prestación de los servicios y el ejercicio de las actividades enumerados en el artículo anterior, las empresas deberán reunir los requisitos determinados en el artículo 7 de la Ley 23/1992, de 30 de julio , de Seguridad Privada, ser autorizadas siguiendo el procedimiento regulado en los artículos 4 y siguientes de este reglamento y hallarse inscritas en el Registro de Empresas de Seguridad existente en el Ministerio del Interior”.

Sentado lo anterior, la cuestión a debatir es si una empresa de seguridad privada, debidamente autorizada e inscrita en el Registro antes mencionado, pero cuya autorización no comprende alguna de las prestaciones y actividades contempladas en los artículos 5 de la Ley y 1 del Reglamento, puede comprometerse ante una Entidad Pública a la prestación del servicio para el que no está autorizada, haciéndolo a través de una empresa subcontratada.

Para ello hemos de examinar dos cuestiones: En primer lugar, si de los preceptos reguladores de la materia deriva la existencia de una prohibición expresa de contratar en tales términos y, en segundo, si, en caso contrario, es posible inferirla del contenido de sus preceptos.

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”.

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. Puesto que tal es el caso presente, debemos concluir que procede también en este punto desestimar el recurso".

En la Resolución de este Tribunal 661/2024, de 23 de mayo, precisamente con relación a un procedimiento de contratación tramitado por la Agencia Estatal Consejo Superior de Investigaciones Científicas, con cita de la anterior doctrina de este Tribunal, se concluía que: *"el sistema de prestación del servicio relativo a la central receptora de alarma, por parte de la adjudicataria, mediante el recurso a otra empresa autorizada para prestarlo debe considerarse válido a juicio de este Tribunal."*

En consecuencia, habiendo acreditado la adjudicataria disponer de las habilitaciones requeridas en los pliegos rectores (por sí misma y acudiendo a la subcontratación permitida), procede la desestimación del recurso.

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.M.T. en representación de la UTE compuesta por DAVOS PROTECCIÓN S.L. y SEGURSYSTEM EUROPA S.L.U. contra el acuerdo de adjudicación del contrato del *“Servicio de vigilancia para institutos y centros de la Agencia Estatal Consejo Superior de Investigaciones Científicas”*, en relación con el lote 2, convocado por la Agencia Estatal Consejo Superior de Investigaciones Científicas, M.P.

Segundo. Levantar la suspensión del procedimiento de contratación, de conformidad con lo establecido en el artículo 57.3 de la LCSP.

Tercero. Declarar que no se aprecia la concurrencia de mala fe o temeridad en la interposición del recurso, por lo que no procede la imposición de la multa prevista en el artículo 58 de la LCSP.

Esta resolución es definitiva en la vía administrativa y contra la misma cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional, en el plazo de dos meses, a contar desde el día siguiente a la recepción de esta notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 11.1 letra f) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

LA PRESIDENTA

LOS VOCALES