



Recurso nº 109/2021

Resolución nº 173/2020

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

En Madrid, a 19 de febrero de 2021.

VISTO el recurso interpuesto por D. Rubén Salgado Pérez en representación de la COMPAÑÍA DE VIGILANCIA ARAGONESA, S.L. (COVIAR), contra el acuerdo de adjudicación del lote 2 de la licitación convocada por la Delegación Especial de la Agencia Tributaria en Aragón para contratar los “*Servicios de vigilancia y seguridad con destino a diversos centros de trabajo dependientes de la Delegación Especial de la Agencia Estatal de Administración Tributaria en Aragón*”, Expediente: 20A20074700, este Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. La Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT) ha tramitado el procedimiento para la contratación del servicio de vigilancia y seguridad con destino a diversos centros de trabajo dependientes de la Delegación Especial de la Agencia Estatal de Administración Tributaria en Aragón (Expediente número 20A20074700), dividido en tres lotes, correspondiendo el lote nº 2 a la provincia de Huesca.

Segundo. El anuncio de licitación del citado procedimiento fue publicado en la Plataforma de contratación del Sector Público el 27 de octubre de 2020, y en el DOUE el día 30 de octubre de 2020.

Tras la tramitación del procedimiento, se dictó acuerdo de adjudicación el 14 de enero de 2021. Posteriormente, el 15 de enero de 2020 se formalizó el contrato.



La adjudicación se notificó a los licitadores no adjudicatarios y se publicó en la plataforma de contratación el día 14 de enero de 2021.

Tercero. La empresa recurrente Compañía de Vigilancia Aragonesa SL (COVIAR) no presentó oferta por el lote 2, sino únicamente por los lotes 1 y 3, tal y como resulta del elemento nº 20 del expediente administrativo.

Cuarto. Los pliegos de cláusulas administrativas particulares (PCAP) establecen en su cláusula 1 que el objeto del contrato es:

“El objeto del contrato es la realización del servicio de vigilancia y seguridad de diversos centros de trabajo dependientes de la Delegación Especial de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, (en adelante AEAT) de Aragón. El servicio incluirá, además, la atención de alarmas, el desplazamiento por servicios de acudas y la custodia de llaves de forma permanente, para cada uno de los edificios”.

Por otra parte, la cláusula 6.8 PCAP señala lo siguiente respecto de la habilitación profesional exigible:

“Los licitadores deberán contar, además, con la habilitación profesional y empresarial que es exigible para la realización del servicio objeto del contrato. En concreto, los licitadores deberán acreditar la inscripción en el Registro de Empresas de Seguridad de la Dirección General de la Policía, con ámbito Estatal, para la actividad del apartado 1 a) del artículo 1 del Reglamento de Seguridad Privada”.

Además, la cláusula 10 PCAP establece como uno de los criterios de valoración el siguiente:

“Criterio 2.- Disponer de Central Receptora de Alarmas homologada de manera reglamentaria, 20 puntos. Acreditada con certificado de homologación por la Unidad Central de Seguridad Privada emitido con fecha no anterior al plazo de un mes, contado desde la presentación de la oferta a este concurso”

Los pliegos no fueron impugnados.



Quinto. El escrito de recurso se presentó el día 26 de enero de 2021.

El recurrente impugna en su recurso la adjudicación del contrato a la empresa GARDA SERVICIOS DE SEGURIDAD, S.A. Fundamenta el recurrente su impugnación en que dicha empresa no ostenta la correspondiente autorización en materia de seguridad privada para la prestación del servicio de Central de Alarmas. Autorización que resulta necesaria para la prestación de los servicios que son objeto del contrato. Afirma el recurrente que la empresa adjudicataria carece de autorización para prestar el servicio de central receptora de alarmas, de acuerdo con el certificado emitido por la Unidad Central de Seguridad Privada (a solicitud de la recurrente) que acompaña como documento anexo al recurso.

Afirma el recurrente que en materia de seguridad privada no es lícita la subcontratación de servicios si la empresa contratista no ostenta por sí misma la correspondiente autorización para prestar el servicio de seguridad privada que subcontrata. Y que, por ello, la participación social que la empresa adjudicataria tiene en la empresa Servicios Tecnológicos IBERCRA (que sí dispone de central receptora de alarmas homologada) no es suficiente para entender que se cumplen los requisitos en materia de seguridad privada. En definitiva, entiende la recurrente que la utilización por parte de la adjudicataria de la central de alarmas de la empresa IBERCRA para ejecutar el contrato no es lícita, ya que la adjudicataria carece de autorización administrativa para prestar servicios de central de alarmas.

El recurso fundamenta las anteriores alegaciones en lo dispuesto en el art. 14.3 del Reglamento de seguridad privada aprobado por Real Decreto 2364/1994, de 9 de diciembre: *“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 interpretación que sostiene el recurrente se basa en unos informes de la Unidad Central de Seguridad Privada en los que se afirma lo siguiente:

“la subcontratación (por naturaleza legal en materia de seguridad privada) solo puede llevarse a cabo entre empresas de seguridad habilitadas e inscritas en el registro correspondiente, nacional o autonómico, siempre que ambas estén autorizadas e inscritas para la misma o mismas actividades a desarrollar y, por tanto, para los correspondientes servicios a prestar” (informe 2014/83, de fecha 27 de septiembre de 2014). En otro informe (informe UCSP nº 2010/077 de fecha 03/09/2010) se afirma que *“una empresa que no esté autorizada para prestar un servicio no puede contratarlo y no es posible subcontratar algo que no se tiene permitido contratar”*.

De tales informes concluye la recurrente que *“la Unidad Central de Seguridad Privada entiende que no es posible subcontratar unos servicios de seguridad privada, si no se está homologado / autorizado para prestarlos directamente. Para contratar, las empresas licitadoras habrán de estar en posesión de la habilitación correspondiente a la actividad específica sobre la que se prestará el servicio objeto de licitación contractual (explotación de central de alarmas) por lo que de la misma manera que para subcontratar tendrán que estar habilitadas igualmente para desarrollar tal actividad específica y prestar los servicios sobre ellas”*.

Igualmente, en el recurso se cita jurisprudencia que vendría, según el recurrente, a amparar sus alegaciones.

Además, afirma el recurrente que la subcontratación de servicios de seguridad privada sin tener la pertinente autorización constituiría infracción administrativa de acuerdo con la normativa en la materia.

Finalmente, el recurrente anuda la infracción que sostiene en materia de seguridad privada con la normativa de contratación pública, afirmando que la carencia de la autorización para la prestación del servicio de alarmas produce la infracción de los arts. 65 y 74 LCSP. Es decir, supone la carencia de habilitación profesional del contratista, así como de solvencia



técnica. Por lo que la empresa que ha resultado adjudicataria no debió haber sido admitida a la licitación.

Por ello, solicita el recurrente la anulación de la adjudicación.

Sexto. El órgano de contratación emitió informe con fecha de 3 de febrero de 2020. En dicho informe se afirma en primer lugar que el recurrente carece de legitimación en este caso. Entiende el órgano de contratación que el recurrente no está legitimado al no haber presentado oferta para el lote 2. Lo que implica que sus derechos e intereses legítimos no puedan considerarse perjudicados ni afectados. Hace referencia el órgano de contratación a varias resoluciones de este Tribunal en apoyo de su alegación de falta de legitimación. Por ello, entiende el órgano de contratación que no se cumple la exigencia del art. 48 LCSP para ostentar la legitimación en este recurso especial en materia de contratación, al no verse afectados los intereses del recurrente por el resultado del recurso. Por lo tanto, entiende el órgano de contratación que procede la inadmisión del recurso por esa falta de legitimación del recurrente.

Igualmente, el órgano de contratación entra a combatir las alegaciones de fondo. Expone la doctrina relativa a la consideración de los pliegos como la ley del contrato, así como la aceptación de los mismos que supone la participación en la licitación, y la falta de impugnación de tales pliegos por parte del ahora recurrente. Se explica que la Cláusula VI PCAP no configura el hecho de disponer de una central de alarmas como requisito de solvencia, sino como criterio de valoración. Se indica que la adjudicataria cumple los requisitos de solvencia exigidos en los pliegos, y que presentó Certificado del Comisario Jefe de la Unidad Central de Seguridad Privada de la Comisaría General de Seguridad Ciudadana, emitido el 18 de mayo de 2020, acreditando estar inscrita en el Registro de Empresas de seguridad de la Dirección General de la Policía, con ámbito estatal, para la actividad del apartado 1.a del art. 1 del Reglamento de Seguridad Privada.

Entiende el órgano de contratación que no es cierto que para prestar el servicio de vigilancia y seguridad sea imprescindible contar directamente con una central de alarmas. Y que “una cosa es que la Ley 5/2014, de 4 de abril de Seguridad Privada establezca que la explotación de centrales de alarma sean un servicio exclusivo a prestar por las empresas



de Seguridad Privada y otra cosa, muy distinta que toda empresa de Seguridad Privada tenga que prestar dicho servicio”.

Igualmente afirma el órgano de contratación que la configuración en los pliegos de la prestación del servicio de central de alarmas como criterio de valoración y no como requisito de solvencia no fue impugnada por el recurrente, por lo que no puede ahora utilizar este recurso contra el acto de adjudicación para combatir los pliegos que no recurrió en su momento.

Además, se explica que la adjudicataria dispone de participación en la sociedad IBERCRA, que sí está autorizada para prestar servicio de central de alarmas, y que puede valerse de cualquier fórmula de colaboración empresarial con dicha empresa, no siendo necesariamente una subcontratación.

Más allá de lo anterior, el informe del órgano de contratación viene a negar las consideraciones del recurrente sobre la pretendida prohibición de subcontratación de servicios de seguridad privada, trayendo a colación doctrina de este Tribunal y judicial. Al amparo de dicha doctrina, el órgano de contratación sostiene que sí es lícito, de acuerdo con la normativa de seguridad privada, que una empresa (habilitada como empresa de seguridad privada) sea contratada para prestar servicios de seguridad privada aunque carezca de autorización para alguna prestación objeto del contrato, siempre que la subcontrate con otra empresa que sí esté autorizada para esa prestación.

Por todo ello, el órgano de contratación solicita la inadmisión del recurso por falta de legitimación y, subsidiariamente, la desestimación del mismo.

Séptimo. La Secretaría del Tribunal dio traslado del recurso interpuesto a los restantes licitadores, para que, si lo estimaban oportuno, formularan las alegaciones que convinieran a su derecho. con fecha 4 de febrero de 2021, otorgándoles un plazo de cinco días hábiles para que, si lo estimaran oportuno, formularan alegaciones.

El adjudicatario del lote 2 (GARDA SERVICIOS DE SEGURIDAD, S.A) ha presentado alegaciones mediante escrito de fecha 8 de febrero de 2021. En su escrito alega en primer término que el recurrente carece de legitimación al no haber presentado oferta por el lote



2. Tras exponer de forma extensa el concepto de interés legítimo y citar jurisprudencia al respecto, se concluye que el recurrente no tiene legitimación al no verse afectados sus intereses.

A continuación, se combate el fondo del asunto, defendiendo la inatacabilidad del contenido de los pliegos al no haber sido impugnados en su momento por el recurrente y constituir la ley del contrato. Seguidamente defiende la posibilidad de utilizar la central de alarmas de la sociedad IBERCRA, respecto de la cual es copropietaria la adjudicataria al tener participación en dicha sociedad. Igualmente, se opone la adjudicataria a la interpretación de la normativa en materia de seguridad privada que hace el recurrente, trayendo a colación varias resoluciones de este Tribunal sobre la cuestión.

Finalmente, la adjudicataria solicita que se aprecie la concurrencia de mala fe o temeridad en la interposición del recurso, y que, en consecuencia, se imponga la sanción prevista en el artículo 58 LCSP.

Octavo. Con fecha 12 de febrero de 2021 la Secretaría del Tribunal, por delegación de este, resuelve levantar la suspensión del expediente de contratación, en relación con el lote 2.

Noveno En la tramitación de este recurso, se han observado todos los trámites legal y reglamentariamente establecidos, esto es, lo prescrito por la vigente 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) y por el Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre, por el que se prueba el Reglamento de los procedimientos especiales de revisión en materia contractual y de organización del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (en adelante, RPERMC).

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. El recurso ha sido debidamente interpuesto ante este Tribunal, que es competente para su resolución de conformidad con lo dispuesto en el artículo 45 de la Ley de Contratos del Sector Público (LCSP).



De acuerdo con el artículo 44.2.c) LCSP, los acuerdos de adjudicación son susceptibles de recurso especial. Se trata, además, de un contrato de servicios cuyo valor estimado supera los 100.000 euros.

El recurso se ha interpuesto dentro del plazo para la interposición de quince días hábiles del artículo 50.1.d) LCSP.

Segundo. A la vista del recurso y de las alegaciones efectuadas por el órgano de contratación y el adjudicatario, este Tribunal debe examinar en primer lugar la cuestión de la legitimación del recurrente. Efectivamente, tal y como ponen de manifiesto tanto el órgano de contratación como el adjudicatario, la empresa recurrente (Compañía de Vigilancia Aragonesa SL) no presentó oferta por el lote 2 (relativo a la provincia de Huesca). De acuerdo con la documentación que consta en el expediente administrativo, la oferta de la Compañía de Vigilancia Aragonesa SL se limitó a los lotes 1 y 3 (documentación de su oferta que integra el elemento 20 del expediente administrativo).

Teniendo en cuenta lo anterior ya podemos anticipar que la falta de legitimación del recurrente es clara. En este sentido, este Tribunal ya ha tenido ocasión de exponer que el licitador que no presenta oferta en un lote determinado no ostenta legitimación para interponer recursos en relación a la adjudicación relativa a dicho lote.

Así, en la Resolución nº 244/2020, de 20 de febrero, es Tribunal señaló lo siguiente:

“En cuanto a la legitimación de la recurrente, el artículo 48 de la LCSP establece que “podrá interponer el correspondiente recurso especial en materia de contratación toda persona física o jurídica cuyos derechos e intereses legítimos, individuales o colectivos, se hayan visto perjudicados o puedan resultar afectados, de manera directa o indirecta, por las decisiones objeto del recurso”.

Pues bien, a la vista de lo reseñado en nuestro antecedente tercero, el recurrente carece de legitimación, en tanto que no concurrió a la licitación; sin que la circunstancia de que la licitación pudiera quedar desierta justifique su interés legítimo.



Como ya hemos dicho p ej. en la Resolución nº 1451/2019, el análisis de la legitimación en los términos del artículo 48 de la LCSP, exige que el recurrente acredite una relación entre la pretensión ejercitada de modo que su estimación determine un beneficio directo o indirecto o permita evitar un perjuicio. La doctrina del Tribunal ha venido inadmitiendo el recurso administrativo especial interpuesto contra el acuerdo de adjudicación por aquellos licitadores que resultaron excluidos con anterioridad a la resolución de adjudicación, siendo equivalente la situación de los que, como aquí, no han concurrido, pues, como se dijo con cita de una precedente, “En reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo, plasmada entre otras sentencias las 5 de 31 de mayo de 1990, 19 de noviembre de 1993, 27 de enero de 1998, 31 de marzo de 1999 y 2 de octubre de 2001, se declara que por interés debe entenderse toda situación jurídica individualizada, dicha situación que supone una específica relación con el objeto de la petición o pretensión que se ejercita, se extiende a lo que, con más precisión, se titula interés legítimo, que es el que tienen aquellas personas, físicas o jurídicas, que, por la situación objetiva en que se encuentran, por una circunstancia de carácter personal o por ser los destinatarios de una regulación sectorial, son titulares de un interés propio, distinto del de los demás ciudadanos o administrados y tendente a que los poderes públicos actúen de acuerdo con el ordenamiento jurídico cuando incidan en el ámbito de ese su interés propio. El interés legítimo abarca todo interés material o moral que pueda resultar beneficiado con la estimación de la pretensión ejercitada, siempre que no se reduzca a un simple interés por la pura legalidad, en cuanto presupone que la resolución a dictar puede repercutir, directa o indirectamente, de un modo efectivo y acreditado, no meramente hipotético, potencial y futuro, en la correspondiente esfera jurídica de quien recurre o litiga.”

Aplicando dicha doctrina resulta que la recurrente ha sido excluida del procedimiento de licitación, siendo dicha exclusión firme en vía administrativa al ser confirmada por este Tribunal en Resolución 814/2019, de 11 de julio.

Así pues, el acto administrativo de exclusión es plenamente eficaz y a presente la recurrente carece de interés legítimo para impugnar el acuerdo de adjudicación, al no ostentar ya la condición de licitadora de este procedimiento de contratación, de suerte que no puede llegar a ser adjudataria en el caso de que se excluyese a ..., S.A.U. por razón de la reclamación que nos ocupa.”

Lo cual “mutatis mutandi”, es igualmente de aplicación al licitador que no concurrió a los lotes”.

En definitiva, este Tribunal concluye que el licitador que no ha presentado oferta para alguno de los lotes integrantes de un procedimiento de adjudicación, no ostenta legitimación alguna para impugnar la adjudicación (ni ningún otro acto) del procedimiento de adjudicación relativo a tales lotes en los que no ha presentado oferta. Y respecto de los cuales, al no haber participado por no haber presentado oferta, no puede ser considerado “licitador”. No es interesado ni parte en el procedimiento. Su esfera jurídica no se ve afectada en modo alguno por el resultado de la licitación, a la que no opta al no haber presentado oferta. Por lo que no concurre interés legítimo alguno de acuerdo con el art. 48 LCSP, pues la decisión del recurso en nada puede afectar o perjudicar a los derechos e intereses de quien no participó en la licitación.

Por ello, se estima la alegación de falta de legitimación formulada por el órgano de contratación y la empresa adjudicataria, declarándose la concurrencia de la causa de inadmisión del art. 55.b) LCSP por “falta de legitimación del recurrente”.

En lo que se refiere a la alegación que formula la adjudicataria de que se imponga al recurrente la multa prevista en el art. 58 LCPS por temeridad o mala fe en la interposición del recurso, entiende este Tribunal que efectivamente concurren elementos suficientes para ello, habida cuenta de que la falta de legitimación del recurrente es evidente al no haber presentado oferta para el lote cuya adjudicación impugna. La doctrina de este Tribunal respecto de supuestos análogos es clara y constante, negando la legitimación para impugnar la adjudicación incluso a los licitadores que sí presentaron oferta pero fueron posteriormente excluidos. Por lo que resultaba evidente que, con mayor razón, carecía de legitimación quien ni siquiera había participado en la licitación. Igualmente es clara la redacción del art. 48 LCSP en el sentido de que para ostentar legitimación es indispensable que la resolución del recurso afecte directamente a los intereses legítimos. También es manifiesta y conocida la doctrina de que no basta un mero interés genérico de defensa de la legalidad objetiva para ostentar legitimación (fuera de los casos en que el ordenamiento reconozca la acción pública). Por todo ello, y teniendo en cuenta que el único resultado hipotético que pudiera haber tenido este recurso es perjudicar los intereses de tercero (el



adjudicatario) y los intereses públicos representados en la continuación del procedimiento y la ejecución del contrato para la satisfacción del interés público, entiende este Tribunal que concurre mala fe en la actuación del recurrente, por lo que acuerda la imposición de la multa prevista en el art. 58.2 LCSP por importe de 1.000 euros.

Por todo lo anterior,

VISTOS los preceptos legales de aplicación,

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

Primero. Inadmitir el recurso interpuesto por D. Rubén Salgado Pérez en representación de COMPAÑÍA DE VIGILANCIA ARAGONESA, S.L. (COVIAR), contra el acuerdo de adjudicación del lote 2 de la licitación convocada por la Agencia Estatal de Administración Tributaria para contratar el servicio de vigilancia y seguridad de diversos centros de trabajo en Aragón.

Segundo. Declarar la concurrencia de mala fe o temeridad en la interposición del recurso e imponer a la sociedad recurrente COMPAÑÍA DE VIGILANCIA ARAGONESA, S.L. (COVIAR) una multa de 1.000 euros, de acuerdo con el artículo 58.2 LCSP.

Esta resolución es definitiva en 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 11.1.f), y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.