



**Recurso nº 112/2013 C.A Castilla-La Mancha 016/2013**  
**Resolución nº 114/2013**

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

En Madrid, a 21 de marzo de 2013.

**VISTO** el recurso interpuesto por D. G.S.E. y D. E.A.B., en representación de PROSEGUR COMPAÑÍA DE SEGURIDAD, S.A. y de SERVIMAX SERVICIOS GENERALES, S.A. respectivamente, contra la resolución del ENTE PÚBLICO RADIOTELEVISIÓN DE CASTILLA - LA MANCHA de 11 de febrero de 2013, por la que se adjudica el expediente EP 03/2012 "VIGILANTES DE SEGURIDAD, COORDINADOR Y RECEPCIONISTAS", para la contratación de los servicios indicados, este Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

**ANTECEDENTES DE HECHO**

**Primero.** Por el Ente Público Radiotelevisión de Castilla-La Mancha se convocó, mediante anuncio publicado en la Plataforma de Contratación de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha el día 26 de diciembre de 2012, licitación para contratar, por el procedimiento abierto, el servicio mencionado, con un precio de licitación, IVA excluido, de 516.000 euros anuales y una duración de tres años más uno de prórroga. A dicha licitación presentaron oferta, entre otras, las mercantiles ahora recurrentes

**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 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.

**Tercero.** El 11 de febrero de 2013, previos los trámites oportunos, el órgano de contratación del Ente Público contratante, dictó resolución por la que adjudicaba el meritado contrato a la



mercantil SASEGUR S.L. en la cantidad de 427.544,17 € anuales, a los que debe sumarse el importe del Impuesto sobre el Valor Añadido correspondiente.

**Cuarto.** Contra la resolución de adjudicación del contrato los representantes de PROSEGUR COMPAÑÍA DE SEGURIDAD, S.A. y de SERVIMAX SERVICIOS GENERALES, S.A. han interpuesto, previo anuncio del mismo, recurso especial en materia de contratación mediante escrito presentado en el Registro General del órgano de contratación el 18 de febrero de 2013, en el que, tras exponer los argumentos que consideran adecuados en justificación del recurso, terminan solicitando que se declare la nulidad de la resolución recurrida, se excluya a la empresa adjudicataria y se proceda a la retroacción de las actuaciones, al momento anterior a la valoración de todas las ofertas presentadas.

**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 25 de febrero de 2013, al resto de los licitadores para que formularan las alegaciones que conviniesen a su derecho, sin que ninguno de ellos lo haya efectuado.

**Sexto.** Mediante resolución de 27 de febrero 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.** Este Tribunal es competente para resolver el presente recurso, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 41.3 del TRLCSP, y en el Convenio suscrito al efecto entre la Administración del Estado y la de la Comunidad Autónoma de Castilla- La Mancha el 15 de octubre de 2012, publicado en el BOE el día 2 de noviembre de 2012.

**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 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 que no dispone de la autorización administrativa requerida para prestar servicios de conexión a Central receptora de Alarmas, de conformidad con el artículo 5. 1.f) de la Ley 23/1992, de 30 de julio, de Seguridad Privada en relación con 7.2 del mismo texto legal. Junto a la anterior argumentación, la recurrente considera que la adjudicación efectuada infringe el pliego de prescripciones técnicas pues establece como requisito para la adjudicación del contrato que las empresas licitadoras dispongan de Central receptora de Alarmas y que sean titulares de las mismas, requisito que la adjudicataria no cumple.

Por su parte el órgano de contratación argumenta, respecto de la primera causa de impugnación, que el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, en su artículo 227 permite la subcontratación de los servicios demandados, siempre que se cumplan los requisitos establecidos en su apartado 2. La subcontratación de los servicios de Central receptora de Alarmas por parte de la empresa SASEGUR S.L cumple con todos estos requisitos, entre ellos haber sido prevista en el Pliego de condiciones administrativas y técnicas (en su cláusula decimosexta) y no exceder el 60% del importe de contratación como se deduce del Informe Técnico que adjunta. Con respecto de la segunda, el órgano de contratación manifiesta que en el pliego de condiciones administrativas y técnicas no se establece que las empresas licitadoras deban disponer de Central Receptora de Alarmas propia, limitándose a demandar conexión a este servicio.

**Quinto.** Nos referiremos, en primer lugar a esta última alegación por ser de menor entidad jurídica. Para determinar el sentido de las cláusulas de los pliegos que rigen la contratación pública ha de estarse a los principios en que se basa la interpretación de los contratos.

Al respecto, este Tribunal tiene reiteradamente declarado, por todas la resolución 2/2011 de 19 de enero del mencionado año, dictada en el recurso nº 44/2010, que *“sobre la interpretación de los contratos en general y sobre la de los contratos públicos en particular ha tenido ocasión de pronunciarse la jurisprudencia en múltiples ocasiones. No podemos olvidar*



*que los contratos públicos son, ante todo, contratos y que las dudas que ofrezca su interpretación deberán resolverse de acuerdo con las previsiones establecidas en la Ley de Contratos del Sector Público y, en caso de que esto no fuera posible, de acuerdo con el Código Civil... En este sentido es menester recordar, en primer lugar, que de acuerdo con una inveterada jurisprudencia los pliegos constituyen la ley del contrato... y, en segundo lugar, que en su interpretación es posible la aplicación supletoria de las normas del Código Civil, cuyo artículo 1.281 establece que si los términos del contrato son claros y no dejan lugar a dudas sobre la intención de los contratantes, habrá de estarse al sentido literal de sus cláusulas. (Sentencias del Tribunal Supremo de 19 marzo 2001, de 8 junio de 1984 o sentencia de 13 mayo de 1982)”.*

Sentados los principios que anteceden, la interpretación del pliego de prescripciones técnicas aprobado para regir en la contratación que constituye el objeto del presente recurso debe hacerse, en primer lugar, atendiendo al sentido literal de sus palabras. Así las cosas, es preciso analizar si de la redacción del pliego indicado puede deducirse o no la exigencia de titularidad de una central de alarmas. En tal sentido, el apartado del mismo titulado “Necesidades”, exige para los centros del Ente Público contratante sitios en Albacete y Cuenca: *“Seguridad pasiva: Conexión a Central receptora de Alarmas (CRA), mantenimiento de los sistemas instalados (al final de este anexo se enumeran los equipos que el EPRTVCM dispone en la actualidad), dos visitas nocturnas y acudas en caso de disparo de alarma”.*

En ningún momento el pliego se refiere a la exigencia de que la adjudicataria deba ser titular de la Central receptora de Alarmas (ni por el título de propiedad ni por ninguno otro de los válidos en Derecho), pues sólo exige la conexión a ella. Es cierto que tal conexión, en algún modo implica también disponibilidad, pero esta disponibilidad puede perfectamente obtenerse, tal como hace la adjudicataria, mediante la subcontratación del uso de la central con otra entidad, ésta sí, titular de la misma.

Debe por tanto rechazarse la alegación hecha por la recurrente en el sentido de que la adjudicación a favor de SASEGUR S.L. ha infringido el pliego de prescripciones técnicas.

**Sexto.** El motivo de fondo de mayor entidad jurídica aducido por las recurrentes es el relativo a la falta de autorización administrativa para la prestación de la actividad de conexión a centrales receptoras de alarmas que afecta a la adjudicataria. En apoyo de su alegación,



mencionan una sentencia de la Audiencia Nacional dictada en 16 de enero del presente año para un caso similar y el escrito de la Secretaría General Técnica de 13 de enero de 2012 en el que se expone el criterio de la Comisaría General de Seguridad Ciudadana sobre este punto.

Ante todo, el Tribunal debe poner de manifiesto que la sentencia mencionada por las recurrentes en su escrito de interposición no le ha sido notificada ni se tiene, por tanto, constancia de su firmeza. Ello no obstante, en la medida en que afecte a algunas resoluciones dictadas por este Tribunal, éste le dará cumplimiento en los términos que procedan una vez le sea notificada. Sin embargo, no parece que la doctrina en ella sentada sea de aplicación al caso presente.

Por lo que respecta al criterio de la Comisaría General de Seguridad Ciudadana, expresado, por cierto, en términos vagos y poco convincentes (por ejemplo al hablar de que *“...parece deducirse que la filosofía que preside la normativa de seguridad privada es que los servicios privados de seguridad, como norma general, se presten por la empresa contratante, previéndose, no obstante, la subcontratación siempre que se cumplan los requisitos que a continuación se enumeran...”*), no constituyen criterio vinculante para este Tribunal. Con independencia de ello, tal interpretación puede haberse hecho, en lo que a la contratación administrativa afecta, más allá de las estrictas funciones que corresponden al órgano de que procede, especialmente porque la interpretación de las normas relacionadas con la contratación pública incumbe a la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado de conformidad con lo dispuesto en el artículo 324.1 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público a cuyo tenor: *“La Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado es el órgano consultivo específico de la Administración General del Estado, de sus organismos autónomos, Agencias y demás entidades públicas estatales, en materia de contratación administrativa”*.

**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 y 1 respectivamente. Así el artículo 7.2 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”*.

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.

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.

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. G.S.E. y D. E.A.B., en representación de PROSEGUR COMPAÑÍA DE SEGURIDAD, S.A. y de SERVIMAX SERVICIOS GENERALES,





S.A. respectivamente, contra la resolución del ENTE PÚBLICO RADIOTELEVISIÓN DE CASTILLA - LA MANCHA de 11 de febrero de 2013, por la que se adjudica el expediente EP 03/2012 “VIGILANTES DE SEGURIDAD, COORDINADOR Y RECEPCIONISTAS”, para la contratación de los servicios indicados, que debe ser confirmada en todos sus extremos.

**Segundo.** Levantar la suspensión automática del acto impugnado producida de conformidad con lo establecido en el artículo 45 del TRLCSP.

**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 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 del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, 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 10.1 k) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.