

Recurso nº 210/2014

Resolución nº 308/2014

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

En Madrid, a 11 de abril de 2014.

VISTO el recurso interpuesto por D^a PVM y D^a A.A. B., mayores de edad, en nombre y representación de la Unión de Asociaciones de Seguridad (UAS), en calidad de apoderadas de la misma, contra determinadas cláusulas del pliego de condiciones del contrato, convocado por la Dirección General de Tráfico, relativo al “Servicio de vigilancia y seguridad en las dependencias oficiales de las Jefaturas Provinciales y Oficinas Locales de Tráfico de Cataluña y Aragón”, el Tribunal ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO.

Primero. La Dirección General de Tráfico convocó licitación por procedimiento abierto al contrato de “Servicio de vigilancia y seguridad en las dependencias oficiales de las Jefaturas Provinciales y Oficinas Locales de Tráfico de Cataluña y Aragón”, que fue publicada en Boletín Oficial del Estado de 21 de febrero de 2014, con un valor estimado de 830.154,64 euros. Previamente, el 19 de febrero de 2014, se publicaron en la Plataforma de Contratación del Estado tanto el anuncio de licitación como los pliegos del contrato.

Segundo. Con fecha 11 de marzo de 2014, se interpuso ante el órgano de contratación recurso especial en materia de contratación. No consta en el expediente la presentación de anuncio previo a la interposición del recurso.

Tercero. Con fecha 26 de marzo de 2014 la Secretaría del Tribunal ha dado traslado del recurso interpuesto a las empresas licitadoras para que pudieran formular alegaciones, no habiendo evacuado este trámite ninguna de ellas.



Cuarto. Al amparo de lo previsto en el artículo 46.2 del vigente Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre (en adelante, TRLCSP), el órgano de contratación procedió a la remisión del expediente, acompañado del correspondiente informe de 13 de marzo de 2014.

FUNDAMENTOS DE DERECHO.

Primero. De acuerdo con el artículo 41.1 del TRLCSP, este Tribunal es competente para conocer del recurso al tratarse de un contrato de servicios sujeto a regulación armonizada.

Segundo. Según se afirma en el recurso, la entidad recurrente, Unión de Asociaciones de Seguridad, es miembro de la Comisión Mixta de Seguridad Privada del Ministerio del Interior y del Observatorio Sectorial de la Seguridad Privada (entre cuyos objetivos está velar por el cumplimiento de la normativa en la contratación pública), y es firmante del Convenio Colectivo Nacional de Empresas de Seguridad Privada.

En consecuencia, este Tribunal considera que la entidad recurrente ostente un interés legítimo para la interposición del recurso, de acuerdo con el artículo 42 del TRLCSP. Así se ha mantenido en otras resoluciones de este Tribunal (como la Resolución 29/2011), cuando se ha afirmado que *“parece claro que la decisión acerca de si determinadas cláusulas de los pliegos son restrictivas de la concurrencia representa para una entidad que asume la defensa de los intereses colectivos del sector algo más que un interés por la mera legalidad de los actos administrativos”*. En tal sentido (y así se argumenta en la citada resolución) la jurisprudencia del Tribunal Supremo y la del Tribunal Constitucional han precisado el concepto de interés legítimo de manera que abarca casos como el presente (Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, de 20 mayo 2008), donde hay una relación unívoca y concreta de la asociación recurrente con el objeto del recurso”. Debe, por todo ello, concluirse que Unión de Asociaciones de Seguridad está legitimada para plantear su pretensión de reforma de los pliegos.



Tercero. El acto recurrido son los pliegos de un contrato de servicios cuyo valor estimado supera los 207.000 euros, por lo que el recurso ha sido interpuesto contra acto recurrible de conformidad con lo establecido en el artículo 40.1.b) y 2.a) del TRLCSP.

Cuarto. En cuanto a las formalidades para la interposición del recurso, de acuerdo con los artículos 44.2 y 3 y 158. 1 del TRLCSP, el recurso se ha interpuesto en plazo, puesto que la publicación en el Boletín Oficial del Estado en la que se indica la puesta a disposición de la documentación de los licitadores se ha producido el 21 de febrero de 2014 y la interposición de recurso lo ha sido el día 11 de marzo de 2014.

No consta, sin embargo, el anuncio previo a la interposición del recurso. Ello no obstante, el recurso fue interpuesto ante el órgano de contratación. Es constante la doctrina de este Tribunal en el sentido de que a pesar del tenor taxativo del precepto, este Tribunal considera que el anuncio de interposición está establecido por el legislador con la finalidad de que el órgano de contratación sepa que contra su resolución, sea cual fuere ésta, se va a interponer el pertinente recurso. Este anuncio, que podría considerarse necesario cuando la interposición se realice directamente ante el registro de este Tribunal, no lo es cuando la interposición se realiza ante el órgano de contratación pues, en este caso, es evidente que la propia interposición asegura el cumplimiento de la intención del legislador. Incluso en el supuesto de que el recurso se presente directamente ante el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, la Ley de Contratos del Sector Público obliga al órgano encargado de resolverlo a notificarlo en el mismo día al órgano de contratación y, en consecuencia, el conocimiento por parte de éste es inmediato y anterior, en todo caso, al inicio del plazo de dos días para la emisión del correspondiente informe. Por tanto, la omisión del requisito en los casos en que la interposición del recurso se verifique directamente ante el órgano de contratación no puede considerarse como un vicio que obste a la válida prosecución del procedimiento y al dictado de una resolución sobre el fondo del recurso (Resoluciones 7/2011, 265/2011, 282/2011, 91/2012, 230/2012, 28/2013, 250/2013, 276/ 2013, 579/2013, 587/2013, 192/2014, entre otras muchas).

Quinto. En el recurso interpuesto por la Unión de Asociaciones de Seguridad contra el pliego de cláusulas administrativas particulares del procedimiento abierto convocado para la contratación del servicio de objeto de este recurso, se alega que los pliegos de



condiciones no incluyen la actividad de protección de personas, por lo que, según esta Asociación, no procede exigir la homologación que se exige en el apartado 10.1 del cuadro resumen del pliego de condiciones administrativas particulares, relativa a la autorización para la actividad de protección de personas determinadas, previa autorización. Por ello, la Asociación recurrente alega que se habría limitado la libre concurrencia de licitadores a este procedimiento abierto, en cuanto a que no todas las empresas de vigilancia estarían homologadas para la actividad de protección de personas determinadas, previa autorización.

Sexto. Pues bien, como puede deducirse de la cláusula número uno del pliego de prescripciones técnicas, en la que se describe el objeto del contrato, la seguridad de las personas aparece mencionada expresamente como parte de éste, cuando se dispone que *"el presente contrato tiene por objeto el prestar un servicio de vigilancia y custodia que garantice la seguridad de las personas y de los medios materiales de las dependencias oficiales de las Jefaturas de Tráfico de Aragón y Cataluña"*. Posteriormente, en la cláusula tercera de dicho pliego, en la que se detallan las condiciones generales de la prestación del servicio de vigilancia, en su apartado primero se indica que *"la acción protectora tendrá un carácter eminentemente preventivo y se ejercerá mediante: ... la protección de las personas y propiedades."*

Por ello, no cabe duda que constituye objeto del contrato no sólo la protección de los edificios y los bienes, sino también la seguridad de las personas, tanto de los funcionarios que trabajan en las dependencias administrativas como de los ciudadanos que acceden a ellas.

Como se afirma en el informe del órgano de contratación *"se debe tener en cuenta que las Jefaturas de Tráfico de Cataluña y Aragón cuentan con una plantilla de más de 500 empleados públicos y a dichas oficinas asiste un elevado número de ciudadanos que acuden diariamente a realizar sus gestiones (permisos de conducir, realización de exámenes, sanciones,...). En algunas ocasiones, en las Jefaturas de Tráfico, se han producido altercados, entre el público y los funcionarios o entre las mismas personas del público que están esperando, por otro lado, en algunas cajas de dichas Jefaturas se recaudan importantes cantidades de dinero correspondiente al pago de tasas, habiéndose producido, en alguna ocasión atracos. Es en estas ocasiones en las que el*



vigilante de seguridad debe intervenir para proteger a empleados públicos y a los ciudadanos que se encuentran en dichas instalaciones”.

Séptimo. Ahora bien, la Ley 23/1992, de 30 de julio, de Seguridad Privada, -Artículo 5- distingue entre los siguientes servicios que las empresas de seguridad pueden prestar:

“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”.

De acuerdo con la Ley de Seguridad Privada, las empresas de seguridad pueden prestar sus servicios acreditando la concurrencia de los requisitos necesarios y específicos de



cada una de las actividades mencionadas, existiendo también la posibilidad de que se ejerzan y se solicite autorización para actividades múltiples.

La empresa recurrente se queja de que para la ejecución de este contrato sea imprescindible la habilitación correspondiente a la actividad b), esto es la de protección de la seguridad de personas determinadas.

Pues bien, la descripción que se realiza en la sección tercera, artículos 23 y siguientes del Real Decreto 2364/1994, de 9 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Seguridad Privada, de los servicios de protección a las personas determinadas es la siguiente:

“Artículo 27. Personas y empresas autorizadas

La actividad de protección de personas podrá ser desarrollada únicamente por escoltas privados integrados en empresas de seguridad, inscritas para el ejercicio de dicha actividad, y que habrán de obtener previamente autorización específica para cada contratación de servicio de protección, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos siguientes.

Artículo 28. Solicitud, tramitación y resolución

1. Los servicios de protección deberán ser solicitados, directamente por la persona interesada o a través de la empresa de seguridad que se pretenda encargar de prestarlos, ya sean en favor del propio interesado o de las personas que tenga bajo su guarda o custodia o de cuya seguridad fuera responsable.

2. El procedimiento se tramitará con carácter urgente, y en el mismo habrá de obtenerse el informe de la Dirección General de la Guardia Civil, cuando sea procedente, teniendo en cuenta los lugares en que haya de realizarse principalmente la actividad.

En la solicitud, que se dirigirá al Director General de la Policía, se harán constar los riesgos concretos de las personas a proteger, valorando su gravedad y probabilidad y acompañando cuantos datos o informes se consideren pertinentes para justificar la necesidad del servicio. Asimismo, cuando la autorización se solicite personalmente, se



expresará en la solicitud la empresa de seguridad a la que se pretenda encargar de prestarlo.

3. La Dirección General de la Policía, considerando la naturaleza del riesgo, su gravedad y probabilidad, determinará si es necesaria la prestación del servicio de protección o si, por el contrario, es suficiente la adopción de medidas de autoprotección. Los servicios de protección personal habrán de ser autorizados, expresa e individualizadamente y con carácter excepcional, cuando, a la vista de las circunstancias expresadas resulten imprescindibles, y no puedan cubrirse por otros medios.

4. La resolución en que se acuerde la concesión o denegación de la autorización, que habrá de ser motivada, determinará el plazo de vigencia de la misma, podrá incorporar condicionamientos sobre su forma de prestación, concretará si ha de ser prestado por uno o más escoltas privados con las armas correspondientes, y se comunicará al interesado y a la empresa de seguridad”.

Octavo. A la vista de esta descripción de la actividad de protección de personas determinadas, este Tribunal estima convincente el argumento de la Asociación recurrente en el sentido de que los servicios que se licitan no se corresponden con la mencionada actividad y que, exigirlos, resulta desproporcionado, y puede, efectivamente, reducir indebidamente la concurrencia. Aunque no constituye función del Tribunal interpretar la Ley de Seguridad Privada, podría resultar que la función de protección de personas a la que se refiere el órgano de contratación, en el contexto de la protección de instalaciones y bienes, se encuentre incluida en el apartado a) del artículo 5 y que no es preciso exigir autorizaciones adicionales para esta función. La falta de argumentación sobre esta cuestión en el informe del órgano de contratación no apoya la proporcionalidad de la exigencia del requisito establecido en el pliego.

A la vista de todo lo anterior, el Tribunal considera que debe estimarse el recurso y anular la previsión del apartado 10.1 del cuadro resumen del pliego de condiciones administrativas particulares que exige la inscripción de la empresa en la actividad de “seguridad para personas determinadas previa autorización correspondiente”, en cuanto vulnera el principio de concurrencia establecido en el artículo 1 del TRLCSP y el artículo



61.2 también del TRLCSP, en el que se dispone que *“los requisitos mínimos de solvencia que deba reunir el empresario y la documentación requerida para acreditar los mismos se indicarán en el anuncio de licitación y se especificarán en el pliego del contrato, **debiendo estar vinculados a su objeto y ser proporcionales al mismo**”*, sin perjuicio de que el órgano de contratación, a la vista del objeto del contrato, y de la legislación aplicable, concrete y motive los requisitos necesarios y exigibles a las empresas de seguridad para la adecuada atención de los servicios requeridos.

Por todo lo anterior,

VISTOS los preceptos legales de aplicación,

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

Primero. Estimar el recurso interpuesto por D^a PVM y D^a A.A. B., en nombre y representación de la Unión de Asociaciones de Seguridad (UAS), contra el apartado 10.1 del cuadro resumen del pliego de cláusulas administrativas particulares del contrato relativo al “Servicio de vigilancia y seguridad en las dependencias oficiales de las Jefaturas Provinciales y Oficinas Locales de Tráfico de Cataluña y Aragón”, anulando la exigencia de dicha cláusula por no ser conforme con el objeto del contrato.

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 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.