

Recurso 187/2024
Resolución 244/2024
Sección Segunda

RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE RECURSOS CONTRACTUALES DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA

Sevilla, 17 de junio de 2024

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad **LENDISER PROTECCIÓN Y CUSTODIA S.L.**, contra la resolución de adjudicación de 24 de abril de 2024 del contrato denominado «Servicio de vigilancia, seguridad y control de acceso en centros e instalaciones de la Mancomunidad Guadalquivir» (Expediente 196/2023) convocado por la Mancomunidad Guadalquivir, este Tribunal, en sesión celebrada el día de la fecha, ha dictado la siguiente

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. El 23 de enero de 2024, se publicó en el perfil de contratante de la Plataforma de Contratación del Sector Público el anuncio de licitación, por procedimiento abierto y tramitación ordinaria, del contrato de servicios indicado en el encabezamiento, poniéndose los pliegos a disposición de los interesados esa misma fecha. El valor estimado del contrato asciende a 461.865,89 EUR.

A la presente licitación le es de aplicación la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP). Igualmente, se rige por el Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público y por el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (en adelante RGLCAP), aprobado por el Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, en cuanto no se opongan a lo establecido en la citada LCSP.

Tras la tramitación del procedimiento de adjudicación, el 24 de abril de 2024 el órgano de contratación dictó resolución de adjudicación del contrato a la entidad SELECO VIGILANCIA S.L. (en adelante, SELECO o la adjudicataria) que fue publicada en el perfil de contratante en la Plataforma de Contratación del Sector Público el 26 de abril de 2024.

SEGUNDO. El 20 de mayo de 2024, la entidad LENDISER PROTECCIÓN Y CUSTODIA S.L. (en adelante, LENDISUR o la recurrente) presenta en el registro de este Tribunal escrito de recurso especial en materia de contratación contra la resolución de adjudicación del contrato citada en el antecedente anterior. En el referido escrito denunciaba la denegación de acceso al expediente solicitada el 3 de mayo ante el órgano de contratación, y solicitaba de este Tribunal que ordenase el acceso a dicho expediente, y se le concediese nuevo plazo para ampliación del recurso con carácter previo al trámite de alegaciones.

Mediante oficio de la Secretaría de este Tribunal de fecha 21 de mayo de 2024 se dio traslado del recurso al órgano de contratación y se le requirió la documentación necesaria para su tramitación y resolución, incluyendo la solicitud de vista del expediente por parte de la entidad recurrente, y en su caso, la diligencia de haberse producido aquella.

Dicha documentación tuvo entrada en este Tribunal con fechas 24 de mayo y 29 de mayo, respectivamente, siendo esta última la relativa a la diligencia de vista ante el órgano de contratación llevada a cabo en dicha fecha y en la que se entregó copia a la recurrente de todos los documentos que obran en el expediente.

Con fecha 4 de junio de 2024 la recurrente presenta escrito de ampliación del recurso del que este Tribunal da traslado al órgano de contratación solicitándole el informe sobre el fondo de la cuestión planteada. Dicha documentación ha tenido entrada con posterioridad.

Mediante escritos de fecha 6 de junio de 2024, la Secretaría del Tribunal ha cumplimentado el trámite de audiencia a los interesados, concediéndoles un plazo de cinco días hábiles para alegaciones, sin que conste se hayan presentado alegaciones en el plazo conferido.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. Competencia.

Este Tribunal resulta competente para resolver en virtud de lo establecido en el artículo 46.1 de la LCSP y en el artículo 10.3 del Decreto 332/2011, de 2 de noviembre, por el que se crea el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía, en su redacción dada por el Decreto 120/2014, de 1 de agosto; toda vez que la Mancomunidad no ha manifestado que disponga de órgano propio para la resolución del recurso, por sí o a través de la Diputación provincial, habiendo remitido a este Tribunal toda la documentación necesaria para su resolución.

SEGUNDO. Legitimación.

Ostenta legitimación la entidad recurrente para la interposición del recurso cuya oferta ha quedado situada en segundo lugar, de acuerdo con el artículo 48 de la LCSP.

TERCERO. Acto recurrible.

En el presente supuesto el contrato objeto de licitación es un contrato de servicios cuyo valor estimado es superior a cien mil euros, convocado y que va a ser formalizado por un ente del sector público con la condición de Administración Pública. Por tanto, el recurso contra el citado acto es procedente de conformidad con lo establecido en el artículo 44 apartados 1 a) y 2 c) de la LCSP.

CUARTO. Plazo de interposición.

En cuanto al plazo de interposición del recurso, en el supuesto examinado, y de conformidad con la documentación obrante en el expediente remitido, el recurso se ha interpuesto dentro del plazo legal establecido en el artículo 50.1 d) de la LCSP.



QUINTO. - Fondo del asunto. Alegaciones de las partes sobre el fondo de la cuestión.

Examinados los requisitos previos de admisión procedemos a analizar la cuestión deducida en el mismo, comenzando por la exposición de las alegaciones de las partes.

1.- Alegaciones de la recurrente.

La recurrente, en el primer escrito solicita de este Tribunal:

«(...) que ordene al órgano de contratación que según lo dispuesto en el artículo 52. 3 de la L.C.S.P. se nos conceda acceso al expediente en las oficinas del organismo en los términos y plazos que establezca la L.C.S.P. o este Tribunal para completar el recurso, así como se nos conceda un nuevo plazo una vez examinada la documentación a revisar, para completar nuestro recurso con carácter previo al trámite de alegaciones».

Fundamenta tal pretensión en la escasez de los datos aportados en la resolución de adjudicación, y en concreto, solicita que se le aporte el modelo de la propuesta económica formulada por la adjudicataria, según lo exigido por los pliegos, y en el que se debían indicar unos precios hora por categoría, por anualidades, por precios unitarios y precios totales, según las horas a cubrir cada año y por vigilantes de seguridad y auxiliares de control de accesos, a efectos de poder impugnar, en su caso, la adjudicación.

En el escrito de ampliación del recurso, la recurrente, tras indicar que el motivo relativo a la infracción del artículo 52 de la LCSP ha perdido objeto -tras el acceso a los documentos que solicitó en el escrito inicial posteriormente facilitado por el órgano de contratación -, articula los siguientes motivos de impugnación:

A) Inexactitud de la declaración contenida en el DEUC respecto a la voluntad de subcontratar, con vulneración de lo dispuesto en el Reglamento de Ejecución (UE) 2016/7 de la Comisión de 5 de enero de 2016 por el que se establece el formulario normalizado del documento europeo único de contratación, infracción del artículo 139 de la LCSP y del artículo 65.2 de la LCSP al carecer la empresa adjudicataria de plena aptitud para contratar con el sector público.

Expone que el anexo 1.1 del PCAP señala que *«las proposiciones deberán ir acompañadas de una declaración responsable que se ajustará al formulario de documento europeo único de contratación (DEUC), conforme al artículo 140 y 141 de la LCSP»*, y consigna la obligación de *«cumplimentar los apartados del DEUC correspondiente (partes II, III, IV V – en su caso- y VI)»*. Alega que la adjudicataria contestó negativamente los apartados de la parte II del DEUC relativos a si el operador económico se basa en la capacidad de otras entidades y no tiene la intención de subcontratar alguna parte del contrato a terceros. Aporta documento nº 7 para acreditar el extremo denunciado.

Sostiene que dicha declaración ha de comportar la exclusión de la adjudicataria del procedimiento de contratación puesto que su habilitación empresarial es única y exclusivamente para prestar el “servicio de vigilancia y protección de bienes, establecimientos, lugares y eventos, tanto públicos como privados, así como de las personas que puedan encontrarse en los mismos”. En ese sentido, alega que aquella solamente podría prestar el servicio de vigilancia (que se describe en el pliego de prescripciones técnicas, PPT como Servicio 1) pero no está capacitada para prestar los servicios auxiliares de control de acceso, labor propia de las empresas de servicios acogidas al convenio colectivo estatal de empresas de servicios auxiliares de información, recepción, control de accesos y comprobación de instalaciones. Tampoco estaría capacitada la adjudicataria, según defiende la recurrente, para el servicio de mantenimiento de equipos e instalaciones (apartado 5.3 del PPT) que está permitido a las empresas de seguridad homologadas y habilitadas para el servicio de mantenimiento preventivo y correctivo de aparatos, equipos, dispositivos y sistemas de seguridad (excluido el sistema de detección de incendios) conecta-



dos a centrales receptoras de alarmas o a centros de control o de videovigilancia que existan en los edificios objeto del contrato.

Considera que, consecuentemente con la declaración responsable de la adjudicataria, no estaría en condiciones de ejecutar por sí sola el servicio adjudicado, a diferencia de lo que ella declaró (tanto en el DEUC como en el anexo 1.7º *Declaración sobre subcontratación*) su intención de subcontratar los servicios 2. Control de accesos y 3. Mantenimiento de sistemas con las entidades SYSTEMSUR MANTENIMIENTO S.L y PROTECCIÓN ELECTRÓNICA DEL SUR S.L, por tratarse de servicios para los que se precisa habilitación especial y distinta a la de seguridad, y deben ser llevados a cabo por empresas que dispongan de capacidad de obrar y de contratar los servicios.

Denuncia que la mesa de contratación era perfectamente conocedora de tal situación, y así se acredita con el archivo 070 que contiene la grabación del video R202418-MESA DE CONTRATACIÓN 15 MARZO 2024, pudiéndose constatar también en dicho archivo el comentario de la mesa de contratación en la apertura del anexo 1.7 Declaración de subcontratación que advierten que SELECO no va a subcontratar con ninguna empresa.

Manifiesta, al efecto, que resulta sorprendente que la mesa de contratación admita y adjudique el contrato a una empresa que no piensa subcontratar aquellas partidas del servicio que no puede ejecutar, invocando la Resolución 1148/2022 de 29 de septiembre del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales para el caso de que la adjudicataria pretendiese, reconocido el error, subcontratar dichos servicios para los que no están capacitados, en fase de contratación, posibilidad que aparece vedada por el pronunciamiento que transcribe parcialmente. Por ello, considera que procede declarar la invalidez de la resolución de adjudicación impugnada, la exclusión de la licitación de la adjudicataria y la retroacción de actuaciones al trámite previsto en el artículo 150 de la LCSP.

Finalmente, pone de manifiesto que de un simple estudio de los precios unitarios del servicio de controlador de accesos se infiere que los precios ofertados para cada anualidad por la adjudicataria están por debajo del precio del coste laboral del personal (salarios más seguridad social, sin incluir costes indirectos, gastos de estructura ni beneficio industrial) si bien manifiesta que la cuestión no es motivo de impugnación, al no incurrir la oferta en anormalidad. Indica que la diferencia significativa de precios con respecto a las otras dos licitadoras obedece a que no se han computado la bolsa de 700 horas anuales que se ofrecen como mejoras y que pone a disposición del órgano de contratación sin coste adicional.

2. Alegaciones del órgano de contratación.

El órgano de contratación, en el informe inicialmente remitido, indica, en primer lugar, que la Junta de Gobierno Local en la sesión de fecha 22 de mayo de 2024 acordó la puesta a disposición y el acceso al expediente de la recurrente por plazo de diez días, relacionando los documentos cuyo acceso fue solicitado, y en concreto, los siguientes:

-El DEUC de Seleco Vigilancia S.L.

-El anexo 1.7 sobre Declaración de subcontratación, tanto la de la fase de licitación como la declaración definitiva en fase de contratación.

-El anexo II.1 presentado por la adjudicataria como Modelo de proposición económica, (con el desglose de precios que se solicita en dicho modelo).

-El anexo III.1 Declaración de asignación de medios personales con carácter permanente al servicio.

-El anexo III.3 sobre Certificación de personas trabajadoras con discapacidad.



Ad cautelam, y sin perjuicio de profundizar con mayor detalle una vez que se produzca en su caso la ampliación del recurso, el informe del órgano defiende la viabilidad de la oferta de la adjudicataria, indicando que no adolece de anormalidad, ni hace presumir que con la misma no se cubran los costes laborales previstos en el convenio colectivo del sector, en atención a los ingresos procedentes de su oferta y los costes salariales del personal que actualmente se encuentran adscritos al servicio contratado por la Mancomunidad Guadalquivir, cuyos datos se reflejan en el cuadro resumen de los pliegos administrativos particulares, apartado 31, según información facilitada por la propia recurrente, al ser la empresa que actualmente presta el servicio, estando prorrogado el contrato hasta la formalización del nuevo contrato de servicios objeto de este expediente.

En el informe frente a la ampliación del recurso, el órgano solicita la desestimación del recurso oponiéndose a la falta de capacidad de la adjudicataria para prestar los servicios auxiliares de control de accesos y de mantenimiento de equipos con fundamento en las siguientes alegaciones que, de modo sucinto, pasamos a exponer a continuación.

Así, esgrime que, con fundamento en el artículo 6 de la Ley 5/2014 de Seguridad Privada, carece de justificación la alegación de la recurrente en la medida que, del contenido del precepto legal transcrito, se infiere la habitación legal de la entidad SELECO como empresa de seguridad para la prestación del objeto del contrato sin necesidad de recurrir a la capacidad de otras entidades ni proceder a la subcontratación, siendo correcta la admisión del DEUC presentado ya que el artículo 6 permite la realización de las actividades de mantenimiento de los equipos de seguridad y de control de acceso como actividades complementarias.

Considera correcta, por tanto, la actuación de la mesa de contratación que, ante la declaración del DEUC no procedió a solicitar la subsanación de la falta del anexo I.7 relativo a la declaración de subcontratación, sin que pueda apreciarse irregularidad invalidante ya que la Ley de Seguridad Privada habilita la prestación de control de acceso como actividad complementaria siendo la actividad principal del objeto del contrato la vigilancia de las instalaciones de la Mancomunidad Guadalquivir.

Asimismo, indica que tampoco resulta cierta la afirmación de la falta de firma del DEUC, señalando que, si bien el documento como tal carece de la expresión de firma, el documento figura firmado por el representante de la empresa como se deduce del informe de validación de firma que el órgano de contratación acompaña en documento adjunto.

SEXTO. Fondo del asunto. Consideraciones del Tribunal.

Expuestas las alegaciones de las partes, procede examinar la cuestión controvertida que consiste en determinar si la adjudicación a SELECO infringe el artículo 65 de la LCSP, por no estar capacitada la entidad que ha resultado adjudicataria para prestar los servicios auxiliares de control de acceso ni los de mantenimiento de equipos e instalaciones.

Por lo que aquí nos interesa, el artículo 65.2 de la LCSP prevé lo siguiente: *“Los contratistas deberán contar, asimismo, con la habilitación empresarial o profesional que, en su caso, sea exigible para la realización de las prestaciones que constituyan el objeto del contrato”*.

La recurrente cuestiona, en concreto, que, a la vista de las prestaciones comprendidas en el PPT, y teniendo en cuenta la declaración de la adjudicataria en el DEUC de no subcontratar, no estaría capacitada para prestar los servicios auxiliares de control de acceso ni tampoco el de mantenimiento de equipos e instalaciones que integran el objeto del contrato, ya que solamente las empresas de seguridad homologadas y habilitadas para el



servicio de mantenimiento preventivo y correctivo de aparatos, equipos, dispositivos y sistemas de seguridad podrían acometer tales actividades.

Planteado en estos términos el debate, y a fin de resolver la cuestión litigiosa, conviene acudir a lo dispuesto en los pliegos reguladores de la licitación tanto respecto del objeto del contrato como de las habilitaciones empresariales o profesionales exigibles para llevar a cabo dicha prestación, así como a la normativa sectorial de aplicación.

La cláusula 2 del PCAP prevé lo siguiente: «*De acuerdo con lo establecido en los artículos 12 y siguientes de la LCSP, el contrato a que se refiere el presente pliego tiene por objeto la contratación de la prestación indicada en el CUADRO RESUMEN, con el alcance y contenido establecidos en el Pliego de Prescripciones Técnicas y restante documentación contractual puesta a disposición de los licitadores.*».

El apartado 3 del cuadro resumen (CR) define el objeto del contrato que es el servicio de vigilancia, seguridad y control de accesos en centros e instalaciones de la Mancomunidad Guadalquivir indicándose el CPV: 79710000. Servicios de seguridad.

Interesa también reproducir el apartado 5 del PPT que, bajo la rúbrica “*Alcance de los servicios*”, establece lo siguiente:

«*El presente contrato contempla los siguientes servicios:*

- 1. Vigilancia y protección de instalaciones del Centro de Servicios y Oficinas Centrales de la Mancomunidad, situado en Sanlúcar la Mayor (Sevilla), a cargo de una empresa de seguridad privada autorizada, fuera del horario de trabajo habitual (de 00:00 a 06:15 horas y de 20:15 a 24:00 horas), todos los días del año, mediante un Vigilante sin armas.*
- 2. Servicio de Control de acceso y apoyo a la operación en instalaciones del Centro de Servicios y Oficinas Centrales de la Mancomunidad, situado en Sanlúcar la Mayor (Sevilla), todos los sábados, domingos y festivos del año, en horario de 06:15 a 20:15, mediante un Auxiliar de servicio.*
- 3. Mantenimiento y mejora de los sistemas de videovigilancia en el Centro de Servicios y Oficinas Centrales de Mancomunidad.*

Además, se tiene previsto la realización de refuerzos y sustituciones en Control de acceso en el Centro de Servicios y Oficinas Centrales de Mancomunidad, situado en Sanlúcar la Mayor (Sevilla) (estimadas unas 200 horas al año) y en los 2 Centros de Selección-Transferencia de RSU, situados respectivamente en Bollullos de la Mitación y Espartinas (Sevilla) (estimadas unas 500 horas al año).

Al personal del contratista se le exige máxima diligencia a la hora de cumplir las normas establecidas y puntualidad a la hora de incorporarse y abandonar el servicio, no pudiendo ausentarse del puesto de trabajo salvo causa justificada, notificando previamente y con la suficiente antelación esta circunstancia a los responsables del dispositivo al que estén asignados.

Así mismo, el personal vigilante y el resto del personal del contratista se abstendrán en todo momento de revelar cualquier información relativa a los recintos y centros de trabajo donde desarrollen sus funciones.».

En cuanto a los requisitos de habilitación empresarial o profesional exigibles, el apartado 13 del cuadro resumen (CR) establece la necesidad de inscripción en el Registro Nacional de Seguridad Privada o en el correspondiente registro autonómico (Ley 5/2014, de 4 de abril, de seguridad privada y Real Decreto 2364/1994, de 9 de diciembre,



por el que se aprueba el Reglamento de Seguridad Privada), estableciendo que la documentación a presentar, para la acreditación del requisito exigido, es un certificado emitido por la Dirección General de Policía o administración competente o documento equivalente.

Respecto de la normativa sectorial de aplicación viene constituida, en primer lugar, por la Ley 5/2014, de 4 de abril, de Seguridad Privada (en adelante, LSP) que, en los artículos 5 y 6, define el ámbito objetivo de aplicación (actividades de seguridad privada y actividades compatibles, respectivamente). Así, el artículo 5 establece lo siguiente:

“1. Constituyen actividades de seguridad privada las siguientes:

a) 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.

b) El acompañamiento, defensa y protección de personas físicas determinadas, incluidas las que ostenten la condición legal de autoridad.

c) El depósito, custodia, recuento y clasificación de monedas y billetes, títulos-valores, joyas, metales preciosos, antigüedades, obras de arte u otros objetos que, por su valor económico, histórico o cultural, y expectativas que generen, puedan requerir vigilancia y protección especial.

d) El depósito y custodia de explosivos, armas, cartuchería metálica, sustancias, materias, mercancías y cualesquiera objetos que por su peligrosidad precisen de vigilancia y protección especial.

e) El transporte y distribución de los objetos a que se refieren los dos párrafos anteriores.

f) 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.

g) La explotación de centrales para la conexión, recepción, verificación y, en su caso, respuesta y transmisión de las señales de alarma, así como la monitorización de cualesquiera señales de dispositivos auxiliares para la seguridad de personas, de bienes muebles o inmuebles o de cumplimiento de medidas impuestas, y la comunicación a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad competentes en estos casos.

h) La investigación privada en relación a personas, hechos o delitos sólo perseguibles a instancia de parte.

2. Los servicios sobre las actividades relacionadas en los párrafos a) a g) del apartado anterior únicamente podrán prestarse por empresas de seguridad privada, sin perjuicio de las competencias de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. Los despachos de detectives podrán prestar, con carácter exclusivo y excluyente, servicios sobre la actividad a la que se refiere el párrafo h) del apartado anterior.

3. Las entidades públicas o privadas podrán constituir, previa autorización del Ministerio del Interior o del órgano autonómico competente, centrales receptoras de alarmas de uso propio para la conexión, recepción, verificación y, en su caso, respuesta y transmisión de las señales de alarma que reciban de los sistemas de seguridad instalados en bienes inmuebles o muebles de su titularidad, sin que puedan dar, a través de las mismas, ningún tipo de servicio de seguridad a terceros”. (el subrayado es nuestro).

Por otra parte, y por lo que aquí nos interesa, el artículo 6 del citado texto legal, prevé lo siguiente:

“1. Quedan fuera del ámbito de aplicación de esta ley, sin perjuicio de la normativa específica que pudiera resultar de aplicación, especialmente en lo que se refiere a la homologación de productos, las siguientes actividades:



a) La fabricación, comercialización, venta, entrega, instalación o mantenimiento de elementos o productos de seguridad y de cerrajería de seguridad.

b) La fabricación, comercialización, venta o entrega de equipos técnicos de seguridad electrónica, así como la instalación o mantenimiento de dichos equipos siempre que no estén conectados a centrales de alarma o centros de control o de videovigilancia.

c) La conexión a centrales receptoras de alarmas de sistemas de prevención o protección contra incendios o de alarmas de tipo técnico o asistencial, o de sistemas o servicios de control o mantenimiento.

d) La planificación, consultoría y asesoramiento en materia de actividades de seguridad privada, que consistirá en la elaboración de estudios e informes de seguridad, análisis de riesgos y planes de seguridad referidos a la protección frente a todo tipo de riesgos, así como en auditorías sobre la prestación de los servicios de seguridad.

Estas actividades podrán desarrollarse por las empresas de seguridad privada.

(...)

2. Quedan también fuera del ámbito de aplicación de esta ley, a no ser que impliquen la asunción o realización de servicios o funciones de seguridad privada, y se regirán por las normas sectoriales que les sean de aplicación en cada caso, los siguientes servicios y funciones:

a) Las de información o de control en los accesos a instalaciones, comprendiendo el cuidado y custodia de las llaves, la apertura y cierre de puertas, la ayuda en el acceso de personas o vehículos, el cumplimiento de la normativa interna de los locales donde presten dicho servicio, así como la ejecución de tareas auxiliares o subordinadas de ayuda o socorro, todas ellas realizadas en las puertas o en el interior de inmuebles, locales públicos, aparcamientos, garajes, autopistas, incluyendo sus zonas de peajes, áreas de servicio, mantenimiento y descanso, por porteros, conserjes y demás personal auxiliar análogo.

b) Las tareas de recepción, comprobación de visitantes y orientación de los mismos, así como las de comprobación de entradas, documentos o carnés, en cualquier clase de edificios o inmuebles, y de cumplimiento de la normativa interna de los locales donde presten dicho servicio.

c) El control de tránsito en zonas reservadas o de circulación restringida en el interior de instalaciones en cumplimiento de la normativa interna de los mismos.

d) Las de comprobación y control del estado y funcionamiento de calderas, bienes e instalaciones en general, en cualquier clase de inmuebles, para garantizar su conservación y funcionamiento.

Estos servicios y funciones podrán prestarse o realizarse por empresas y personal de seguridad privada, siempre con carácter complementario o accesorio de las funciones de seguridad privada que se realicen y sin que en ningún caso constituyan el objeto principal del servicio que se preste. (...)

5. Las empresas de seguridad privada que se dediquen a la instalación o mantenimiento de aparatos, dispositivos y sistemas de seguridad que no incluyan la conexión a centrales receptoras de alarmas o a centros de control o de videovigilancia, sólo están sometidas a la normativa de seguridad privada en lo que se refiere a las actividades y servicios de seguridad privada para las que se encontrasen autorizadas” (el subrayado es nuestro)

Una vez expuesto el ámbito objetivo de aplicación respecto de las actividades que integran la seguridad privada, resulta necesario acudir a lo dispuesto en los artículos 17,18, 19 y 20 de la LSP que establecen la necesidad de



autorización administrativa para que las empresas de seguridad privada puedan desarrollar las actividades previstas en el artículo 5.1.

Así, el artículo 17 prevé lo siguiente:

“1. Las empresas de seguridad privada únicamente podrán prestar servicios sobre las actividades previstas en el artículo 5.1, excepto la contemplada en el párrafo h) del mismo.

2. Además de estas actividades, las empresas de seguridad privada podrán realizar las actividades compatibles a las que se refiere el artículo 6 y dedicarse a la formación, actualización y especialización del personal de seguridad privada, perteneciente o no a sus plantillas, en cuyo caso deberán crear centros de formación, de conformidad con lo previsto en el artículo 29.4 y a lo que reglamentariamente se determine.

3. Las empresas de seguridad privada podrán revestir forma societaria o de empresario individual, debiendo cumplir, en ambos casos, la totalidad de condiciones y requisitos previstos en este capítulo para las empresas de seguridad privada”. (el subrayado es nuestro)

Por su parte, y por lo que aquí nos interesa, el artículo 18 bajo la rúbrica “Autorización administrativa” dispone:

“1. Para la prestación de servicios de seguridad privada, las empresas de seguridad privada deberán obtener autorización administrativa y serán inscritas de oficio en el registro correspondiente, de acuerdo con el procedimiento que se determine reglamentariamente.

2. La autorización administrativa se suplirá por una declaración responsable cuando pretendan dedicarse exclusivamente a la actividad de seguridad privada contemplada en el artículo 5.1.f).

3. La validez de la autorización o de la declaración responsable será indefinida”. (el subrayado es nuestro)

El artículo 19 bajo la rúbrica “Requisitos generales” tiene el siguiente contenido:

“1. Para la autorización o, en su caso, presentación de declaración responsable, la posterior inscripción en el Registro Nacional de Seguridad Privada o en el correspondiente registro autonómico y el desarrollo de servicios de seguridad privada, las empresas de seguridad privada deberán reunir los siguientes requisitos generales:

a) Estar legalmente constituidas e inscritas en el registro mercantil o en el registro público correspondiente y tener por objeto exclusivo todas o alguna de las actividades a las que se refiere el artículo 5.1, excepto la del párrafo h). No obstante, en dicho objeto podrán incluir las actividades que resulten imprescindibles para el cumplimiento de las actividades de seguridad autorizadas, así como las compatibles contempladas en el artículo 6. (...)

(...)2. Además del cumplimiento de los requisitos generales, a las empresas de seguridad privada que tengan por objeto alguna de las actividades contempladas en el artículo 5.1.b), c), d), e) y g), se les podrá exigir reglamentariamente el cumplimiento de requisitos y garantías adicionales adecuados a la singularidad de los servicios relacionados con dichas actividades. (...)”

Finalmente, el artículo 20 establece la obligatoriedad de la inscripción registral en el Registro Nacional de Seguridad Privada o en el registro autonómico con el siguiente contenido:

“1. Toda empresa de seguridad privada autorizada o que, en su caso, haya presentado la correspondiente declaración responsable será inscrita de oficio en el Registro Nacional de Seguridad Privada o en el correspondiente registro autonómico.



2. No podrá inscribirse en el Registro Nacional de Seguridad Privada o en el correspondiente registro autonómico ninguna empresa cuya denominación coincida, o pueda inducir a error o confusión, con la de otra ya inscrita o con la de órganos o dependencias de las administraciones públicas, o cuando coincida o pueda inducir a confusión con una marca anterior registrada para actividades idénticas o semejantes, salvo que se solicite por el titular de la misma o con su consentimiento”.

Resulta preciso, además, acudir a lo dispuesto en el Reglamento de Seguridad Privada aprobado por Real Decreto 2364/1994, de 9 de diciembre, norma que mantiene su vigencia en tanto no contravenga lo dispuesto en la Ley de Seguridad Privada tal y como dispone la disposición derogatoria única de la referida ley 5/2014.

En concreto, el artículo 2 bajo la rúbrica “Obligatoriedad de la inscripción y de la autorización” dispone lo siguiente:

“1. 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 y hallarse inscritas en el Registro de Empresas de Seguridad de la Dirección General de la Policía y autorizadas, siguiendo el procedimiento regulado en los artículos 4 y siguientes de este Reglamento.

2. Quedan exentas del cumplimiento de la obligación de constituirse como Sociedades:

a) Las empresas de seguridad que tengan por objeto exclusivo la instalación o mantenimiento de aparatos, dispositivos y sistemas de seguridad y que se constituyan con ámbito territorial de actuación autonómico.

b) Las empresas de seguridad que tengan por objeto exclusivo la planificación y el asesoramiento de actividades de seguridad.

3. En el Registro, con el número de orden de inscripción y autorización de la empresa, figurará su denominación, número de identificación fiscal, fecha de autorización, domicilio, clase de sociedad o forma jurídica, actividades para las que ha sido autorizada, ámbito territorial de actuación y representante legal, así como las modificaciones o actualizaciones de los datos enumerados”.

El artículo 4 se refiere al procedimiento de autorización y en su apartado primero prevé que dicho procedimiento constará de tres fases, que requerirán documentaciones específicas y serán objeto de actuaciones y resoluciones sucesivas, considerándose únicamente habilitadas de forma definitiva las empresas de seguridad cuando obtengan la autorización de entrada en funcionamiento.

Por lo que interesa al objeto de análisis, interesa reproducir a continuación, de manera parcial, el contenido del artículo 5 que, al regular la documentación necesaria que ha de acompañar la solicitud de la persona o empresa interesada en recabar la autorización e inscripción correspondiente, dispone lo siguiente:

“1. El procedimiento de autorización se iniciará a solicitud de la sociedad o persona interesada, que deberá acompañar los siguientes documentos:

a) Fase inicial, de presentación:

1.º Si se trata de sociedades, copia auténtica de la escritura pública de constitución, en la que deberá constar la nacionalidad española en el caso de que pretenda prestar servicios con personal de seguridad, su objeto social, que habrá de ser exclusivo y coincidente con uno o más de los servicios o actividades a que se refiere el artículo 1 de este Reglamento, y titularidad del capital social, que habrá de estar totalmente desembolsado y representado por títulos nominativos, y certificado de la inscripción, o nota de inscripción reglamentaria de la sociedad en el Registro Mercantil o, en su caso, en el Registro de Cooperativas que corresponda.



2.º Declaración de la clase de actividades que pretende desarrollar y ámbito territorial de actuación (...)

Finalmente, el artículo 6, bajo la rúbrica “Habilitación múltiple” prevé lo siguiente:

“Las sociedades que pretendan dedicarse a más de una de las actividades o servicios enumerados en el artículo 1 de este Reglamento, habrán de acreditar los requisitos generales, así como los específicos que pudieran afectarles, con las siguientes peculiaridades:

a) El que se refiere a jefe de seguridad, que podrá ser único para las distintas actividades.

b) Los relativos a capital social, a póliza de responsabilidad civil y a garantía: si van a realizar dos actividades o servicios, justificarán la mayor de las cantidades exigidas por cada uno de los tres conceptos. Si pretenden realizar más de dos actividades, el mayor capital social, la correspondiente póliza de responsabilidad civil, y la garantía, se incrementarán en una cantidad igual al 25 por 100 de las exigidas para cada una de las restantes clases de servicios o actividades”.

Pues bien, expuesto el marco normativo de aplicación, estamos en condiciones de resolver la cuestión litigiosa atendiendo al examen de las circunstancias concurrentes en el supuesto que se nos plantea, en el que, como premisa previa, hemos de partir de que no resulta extremo controvertido el hecho de que la adjudicataria haya indicado en el DEUC su intención de no subcontratar.

Así, tal y figura en la documentación obrante en el expediente administrativo, en el DEUC cumplimentado por SELECO, (documento 064) dicha entidad indicó en la Parte II D) *Información relativa a los subcontratistas a cuya capacidad no recurra el operador económico*, que no tenía intención de subcontratar alguna parte del contrato a terceros. Consecuentemente con tal declaración, la adjudicataria, como señala el órgano de contratación en su informe, no tenía que cumplimentar el anexo I.7 si bien figura en la documentación remitida que, probablemente por error, denominó un archivo pdf (documento 059 del expediente administrativo) como anexo I.7 que correspondía, sin embargo, a la cumplimentación del anexo I.9 “*Declaración de subcontratación de servidores y servicios asociados*”. Respecto de este extremo, el informe del órgano al escrito de ampliación al recurso justifica que la mesa de contratación no pidiera subsanación ante la ausencia del anexo I.7 habida cuenta la manifestación declarada en el DEUC de no basar su capacidad con la de otras entidades, ni de subcontratar parte de las prestaciones.

Asimismo, entre la documentación remitida consta el certificado de fecha 21 de febrero de 2019 de inscripción de SELECO en el Registro Nacional de Seguridad privada del Interior con el núm. 3830 y con autorización para ejercer la siguiente actividad:

“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”

Ámbito de actuación para esta actividad: Autonómico (Andalucía)”.

Por otra parte, en el ROLECE obrante en el expediente administrativo (documento 065) de la entidad SELECO figura como objeto social lo siguiente:

“1.- VIGILANCIA Y PROTECCIÓN DE BIENES, ESTABLECIMIENTOS, ESPECTÁCULOS, CERTÁMENES O CONVENCIONES. 2.- PROTECCIÓN DE PERSONAS DETERMINADAS, PREVIA A LA AUTORIZACIÓN CORRESPONDIENTE. 3.- DEPOSITO, CUSTODIA, RECUENTO Y CLASIFICACIÓN DE MONEDAS, BILLETES, TÍTULOS VALORES Y DEMÁS OBJETOS QUE, POR SU VALOR ECONÓMICO Y EXPECTATIVAS QUE GENEREN O POR SU PELIGROSIDAD, PUEDAN REQUERIR PROTECCIONESPE-



CIAL, SIN PERJUICIO DE LAS ACTIVIDADES PROPIAS DE LAS ENTIDADES FINANCIERAS. 4.- TRANSPORTE Y DISTRIBUCIÓN DE 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 LA FORMA QUE NO PUEDAN CONFUNDIRSE CON LOS DE LAS FUERZAS ARMADAS, NICON LOS DE LAS FUERZAS Y CUERPOS DE SEGURIDAD. 5.- INSTALACIÓN Y MANTENIMIENTO DE APARATOS, DISPOSITIVOS Y SISTEMAS DE SEGURIDAD. 6.- EXPLOTACIÓN DE CENTRALES PARA RECEPCIÓN, VERIFICACIÓN Y TRANSMISIÓN DE LAS SEÑALES DE ARMAS Y SU COMUNICACIÓN A LAS FUERZAS Y CUERPOS DE SEGURIDAD. ASÍ COMO LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE REPUESTAS CUYA REALIZACIÓN NO SEA DE LA COMPETENCIA DE DICHAS FUERZAS Y CUERPOS. 7.- PLANIFICACIÓN Y ASESORAMIENTO DE LAS ACTIVIDADES DE SEGURIDAD CONTEMPLADAS EN ESTA LEY” (el subrayado es nuestro)

Del examen de la documentación obrante en el expediente administrativo, y de las alegaciones de las partes, teniendo en cuenta que la adjudicataria no ha efectuado alegaciones en el plazo conferido, resulta lo siguiente:

Primero. – La inscripción en el Registro de empresas de Seguridad de la Dirección General de la Policía y la preceptiva autorización es requisito necesario para la prestación de los servicios y el ejercicio de las actividades enumeradas en el artículo 5 de la LSP, y además un requisito de habilitación profesional exigible con arreglo a los pliegos que rigen la presente licitación.

El artículo 2, apartado 3 del Real Decreto 2364/1994 establece que en el registro deberá figurar la denominación, número de identificación fiscal, fecha de autorización, domicilio, clase de sociedad o forma jurídica, actividades para las que ha sido autorizada, ámbito territorial de actuación, y representante legal. Por lo tanto, la declaración expresa de la clase de actividades que pretende desarrollar una entidad constituye una mención específica que debe constar en la inscripción en el Registro de Empresas de Seguridad de la Dirección General de la Policía y autorizadas.

En el certificado de la inscripción en el Registro Nacional de Policía de la entidad SELECO figura, por lo que aquí nos interesa, que la adjudicataria está debidamente autorizada para la actividad prevista en la letra a) del artículo 5.1 de la LSP, esto es, para 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.

Segundo. – Entre las actividades compatibles que pueden llevar a cabo las empresas de seguridad privadas (ha de entenderse obviamente siempre que estén autorizadas) se incluye la prevista en el artículo 6.2 letra a) de la LSP relativa a los servicios de información o de control en los accesos e instalaciones- que, tal y como en aquel se indica, podrán prestarse por las empresas y personal de seguridad privada con carácter complementario.

Por otra parte, el referido artículo 6, prevé, asimismo, entre las actividades compatibles, el mantenimiento de elementos o productos de seguridad, así como la fabricación, comercialización, venta o entrega de equipos técnicos de seguridad electrónica, así como la instalación o mantenimiento de dichos equipos siempre que no estén conectados a centrales de alarma o centros de control o de videovigilancia.

Asimismo, el apartado 5 prevé que las empresas de seguridad privada que se dediquen a la instalación o mantenimiento de aparatos, dispositivos y sistemas de seguridad que no incluyan la conexión a centrales receptoras de alarmas o a centros de control o de videovigilancia solo estarán sometidas a la normativa de seguridad privada en lo que se refiere a actividades y servicios de seguridad privada para las que se encontrasen autorizadas.

Por su parte, los servicios que integran el objeto contractual, según se define en el PPT de la presente licitación, tienen el siguiente alcance:



1. *Vigilancia y protección de instalaciones del Centro de Servicios y Oficinas Centrales de la Mancomunidad, situado en Sanlúcar la Mayor (Sevilla), a cargo de una empresa de seguridad privada autorizada, fuera del horario de trabajo habitual (de 00:00 a 06:15 horas y de 20:15 a 24:00 horas), todos los días del año, mediante un Vigilante sin armas.*
2. *Servicio de Control de acceso y apoyo a la operación en instalaciones del Centro de Servicios y Oficinas Centrales de la Mancomunidad, situado en Sanlúcar la Mayor (Sevilla), todos los sábados, domingos y festivos del año, en horario de 06:15 a 20:15, mediante un Auxiliar de servicio.*
3. *Mantenimiento y mejora de los sistemas de videovigilancia en el Centro de Servicios y Oficinas Centrales de Mancomunidad.*

El órgano de contratación se basa precisamente en el carácter complementario de las actividades de control de acceso y de mantenimiento de los equipos de seguridad para concluir que la adjudicataria está habilitada legalmente y no necesita acudir a la capacidad de otras entidades.

Pues bien, a juicio de este Tribunal, a la vista del alcance del objeto contractual, ha de acogerse la tesis defendida por el órgano de contratación en la medida que, habiendo quedado acreditado que la adjudicataria tiene autorización para la prestación del servicio de vigilancia y protección de bienes, establecimientos, lugares y eventos, hemos de concluir que, en aplicación de la normativa sectorial de aplicación, está habilitada para llevar a cabo la prestación del servicio de control de acceso y apoyo a la operación (dado el carácter complementario respecto de la prestación principal en los términos en que aparece definido en el apartado 5.5.1 del PPT) y por tanto, como empresa de seguridad privada, autorizada, puede acometer tal prestación.

Idéntica conclusión ha de alcanzarse respecto del servicio de mantenimiento y mejora de los sistemas de videovigilancia en el Centro de Servicios y Oficinas Centrales de Mancomunidad, atendiendo exclusivamente al alcance con que está descrito en el apartado 5.6.2 del PPT “*Mantenimiento de instalaciones de seguridad y vigilancia*” que se refiere al mantenimiento preventivo de todos los componentes del sistema de videovigilancia, por un lado, y del sistema de control de presencia, por otro.

En consecuencia, teniendo en cuenta la obligatoriedad impuesta por la normativa sectorial, el requisito de la inscripción en el Registro nacional de Seguridad Privada del Ministerio del Interior como empresa privada de seguridad, es una condición de aptitud para contratar en la medida que el contratista debe contar con esa habilitación para la realización de la actividad objeto del contrato, que debía concurrir en la fecha final de presentación de ofertas y subsistir en el momento de perfección del contrato, conforme establece el artículo 140.4 de la LCSP.

Por ello, asiste la razón al órgano de contratación cuando en el informe frente a la ampliación del recurso señala que, no exigiendo los pliegos la necesidad de subcontratar ninguna de las prestaciones objeto del contrato, y habiendo quedado acreditada la adjudicataria como empresa privada autorizada, esta tiene habilitación legal para ejecutar todas las prestaciones que integran el objeto contractual.

A mayor abundamiento, hemos de reseñar que, en el objeto social de la adjudicataria, y tal y como hemos transcrito con anterioridad del ROLECE, figuran incluidas, entre la denominación que se recoge en el correspondiente apartado, tanto la vigilancia y protección de bienes, establecimientos, espectáculos, certámenes o convenciones, como la instalación y mantenimiento de aparatos, dispositivos y sistemas de seguridad, así como la explotación de centrales para recepción, verificación y transmisión de señales de alarmas y su comunicación a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

Por todo ello, procede la desestimación del recurso.



SÉPTIMO. Sobre la imposición de multa solicitada por el órgano de contratación.

El órgano de contratación en su escrito de alegaciones a la ampliación al recurso solicita de este Tribunal, a los efectos previstos en el artículo 58.2 de la LCSP, que considere la circunstancia de la recurrente en su condición de actual prestataria del servicio y la finalidad a la que puede obedecer el recurso de dilatar la formalización del contrato con la nueva adjudicataria. No aporta ningún dato más respecto de la posible cuantificación, en su caso, del beneficio que pudiera estar reportándole a la recurrente la prestación del servicio.

Pues bien, sobre el particular, el referido precepto de la LCSP establece: «*En caso de que el órgano competente aprecie temeridad o mala fe en la interposición del recurso o en la solicitud de medidas cautelares, podrá acordar la imposición de una multa al responsable de la misma*».

En este sentido, señala la sentencia, de 5 de febrero de 2020, de la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional: «*Es criterio de esta Sala que la finalidad de esta potestad sancionadora no es otra que la de evitar que ese derecho al recurso especial no se utilice de manera abusiva con el fin de dilatar el procedimiento de contratación, teniendo en cuenta que la mera interposición del recurso contra el acto de adjudicación suspende la tramitación del expediente de contratación hasta su resolución (sentencias, Sección Cuarta, de 14 de julio de 2013 (recurso 595/12) y 14 de mayo de 2014 (recurso 278/13). En relación con el origen de esta norma, el Dictamen del Consejo de Estado de 29 de abril de 2010 a la Ley indicaba que parecía oportuno articular “algún mecanismo que permita contrarrestar un eventual ejercicio abusivo del recurso especial”; en esta línea se apuntaba al establecimiento de un mecanismo de inadmisión en supuestos tasados legalmente o en la atribución de la “facultad de sancionar al recurrente en casos de temeridad y mala fe”, pues “en la contratación pública también está presente el interés general, igualmente digno de tutela y que podría verse perjudicado ante la falta de previsión de alguna medida como las apuntadas” (sentencia, Sección Cuarta, de 4 de marzo de 2015 (recurso 26/2014). Interpretando esta potestad sancionadora se ha considerado ajustado a derecho la sanción cuando se reiteraban argumentos que ya habían sido desestimados, calificando la conducta de abusiva y con la única finalidad de suspender el procedimiento de adjudicación, con perjuicio cierto y efectivo para los adjudicatarios, para la entidad contratante y el propio interés público por llevar aparejada una suspensión automática (sentencia, Sección Tercera, de 6 de febrero de 2014 (recurso 456/12). Se trata de garantizar lo que podríamos denominar seriedad en el recurso, evitando abusivas e injustificadas maniobras dilatorias que, bajo el paraguas del legítimo derecho a la impugnación de la adjudicación de los concursos en el sector público, pongan de manifiesto la mala fe y o temeridad en su ejercicio (sentencia, Sección Cuarta, de 7 de octubre de 2015 (recurso 226/2014))*».

En el supuesto analizado, este Tribunal considera, tras el análisis de los argumentos expuestos en el escrito de recurso que, si bien se ha desestimado, ello no es suficiente para concluir que el mismo, en su conjunto, carezca de falta de fundamentación y que se haya interpuesto con mala fe, por lo que no se aprecia que el recurso en su globalidad suponga un ejemplo de ejercicio abusivo del recurso especial en materia de contratación, ni por tanto, que el mismo se haya interpuesto con temeridad o mala fe manifiesta.

A ello se une que el órgano de contratación no cuantifica el daño alegado, y si bien manifiesta que la entidad ahora recurrente es la actual prestadora del servicio, y que lo que pretende es dilatar la formalización del contrato, y continuar obteniendo ganancias, dicho extremo, *per se*, y a falta de toda acreditación sobre los beneficios obtenidos no tiene que porqué ser determinante para la apreciación de la temeridad. Además, de producirse en el presente recurso, hay que tener presente la rapidez en la tramitación y resolución de este, menos de un mes desde su interposición, en concreto, 28 días, desde la interposición del recurso el pasado día 20 de mayo, y ello pese a la dilación del órgano de contratación en la remisión de la documentación relativa al acta de la vista que se celebró en su sede el pasado 29 de mayo, aun cuando había sido solicitada por la recurrente, 26 días antes, en concreto, el 3 de mayo pasado.



En definitiva, no se evidencia claramente que la recurrente haya sostenido los argumentos del recurso en el conocimiento de la total ausencia de su fundamentación jurídica, por lo que no cabe apreciar en el presente supuesto absoluta deslealtad o abuso del principio de buena fe, determinantes de la imposición de la multa solicitada.

Por lo expuesto, vistos los preceptos legales de aplicación, este Tribunal

ACUERDA

PRIMERO. Desestimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad **LENDISER PROTECCIÓN Y CUSTODIA S.L.**, contra la resolución de adjudicación de 24 de abril de 2024 del contrato denominado «Servicio de vigilancia, seguridad y control de acceso en centros e instalaciones de la Mancomunidad Guadalquivir» (Expediente 196/2023) convocado por la Mancomunidad Guadalquivir.

SEGUNDO. Acordar, de conformidad con lo estipulado en el artículo 57.3 de la LCSP, el levantamiento de la suspensión automática del procedimiento de adjudicación.

TERCERO. Declarar que no se aprecia temeridad ni mala fe en la interposición del recurso, por lo que no procede la imposición de multa en los términos previstos en el artículo 58.2 de la LCSP.

NOTIFÍQUESE la presente resolución a las personas interesadas en el procedimiento.

Esta resolución es definitiva en vía administrativa y contra la misma solo cabrá la interposición de recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente a la recepción de su notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 10.1 letra k) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.



