

**Recurso 505/2019**

**Resolución 230/2020**

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

Sevilla, 2 de julio de 2019.

**VISTO** el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la **FEDERACIÓN EMPRESARIAL ESPAÑOLA DE SEGURIDAD (FES)** contra el pliego de cláusulas administrativas particulares que rige el procedimiento de licitación del acuerdo marco denominado “Acuerdo Marco de homologación de servicios integrados para la seguridad interior con destino a inmuebles de la Administración de la Junta de Andalucía y sus Entidades Instrumentales” (Expte. CONTR 2019/279185), convocado por la Consejería de Hacienda , Industria y Energía, este Tribunal, en sesión celebrada en el día de la fecha, ha dictado la siguiente

**RESOLUCIÓN**

**ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.** El 28 de noviembre de 2019 se publicó en el perfil de contratante en la plataforma de contratación de la Junta de Andalucía así como en el Diario Oficial de la Unión Europea el anuncio de la licitación, por procedimiento abierto, del acuerdo marco indicado en el encabezamiento, y los pliegos fueron puestos a disposición de las personas interesadas.

El valor estimado del presente acuerdo marco asciende a la cantidad de 299.615.381,56 euros.



**SEGUNDO.** A la presente licitación le es de aplicación la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (en adelante 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 (en adelante Real Decreto 817/2009) 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.

**TERCERO.** Con fecha 23 de diciembre de 2019, se presenta en el Registro de este Tribunal por la FEDERACIÓN EMPRESARIAL ESPAÑOLA DE SEGURIDAD (en adelante FES), escrito de recurso especial contra el pliego de cláusulas administrativas particulares (en adelante PCAP) del citado acuerdo marco. En el escrito de recurso, la asociación recurrente solicita la suspensión del procedimiento de licitación.

**CUARTO.** Mediante oficio de la Secretaría del Tribunal, de 26 de diciembre de 2019, se dio traslado al órgano de contratación del recurso y se le requirió el preceptivo informe sobre el mismo, el expediente de contratación y el listado de las licitadoras participantes en el procedimiento con los datos necesarios a efectos de notificación. La documentación solicitada tuvo entrada en el Registro de este Tribunal con fecha 2 de enero de 2020.

**QUINTO.** Por Resolución de este Tribunal, de 14 de enero de 2020, se adopta la medida cautelar de suspensión del procedimiento de licitación solicitada por la asociación recurrente.

**SEXTO.** Por la Secretaría del Tribunal, el 29 de enero de 2020 se le solicita al órgano de contratación determinada documentación, en concreto el listado de licitadores. Dicha documentación tuvo entrada en este Órgano el 3 de febrero de 2020.

**SÉPTIMO** La disposición adicional tercera del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, suspendió desde dicho día la tramitación del presente recurso. El artículo 9 del Real Decreto 537/2020, de



22 de mayo, por el que se prorroga el estado de alarma declarado por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 ha levantando con efectos desde el día 1 de junio la citada suspensión.

**OCTAVO.** Con fecha 8 de junio de 2019, la Secretaría del Tribunal concedió un plazo de 5 días hábiles a las entidades licitadoras para que formularan las alegaciones que considerasen oportunas, no habiéndose recibido ninguna dentro del plazo mencionado.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO.** Este Tribunal resulta competente para resolver en virtud de lo establecido en el artículo 46.1 de la LCSP y en el Decreto 332/2011, de 2 de noviembre, por el que se crea el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía.

**SEGUNDO.** Con carácter previo al estudio de los restantes motivos de admisión, procede abordar la legitimación de la asociación recurrente para la interposición del presente recurso especial.

Al respecto, el artículo 48 de la LCSP establece que *«Podrá interponer el recurso especial en materia de contratación cualquier persona física o jurídica cuyos derechos o intereses legítimos, individuales o colectivos, se hayan visto perjudicados o puedan resultar afectados, de manera directa o indirecta, por las decisiones objeto del recurso.*

*Estarán también legitimadas para interponer este recurso (...). En todo caso se entenderá legitimada la organización empresarial sectorial representativa de los intereses afectados».*

Asimismo, el artículo 24, apartado 1 del Reglamento de los procedimientos especiales de revisión de decisiones en materia contractual (en adelante el Reglamento), aprobado por Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre, señala que *«Sin perjuicio de los supuestos generales previstos en el artículo 42 del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público y en el 102 de la Ley 31/2007, de 30 de octubre, los recursos regulados en este Reglamento podrán ser interpuestos por las asociaciones representativas de intereses relacionados con el objeto del contrato que se impugna exclusivamente cuando lo sean para la defensa de los intereses colectivos de sus asociados».*



En este sentido, el escrito de recurso se interpone contra el PCAP y ello por entender la asociación recurrente que en aquel se incumplen determinados aspectos relacionados con el objeto, la capacidad y solvencia, los criterios de adjudicación y la exigencia de un seguro de responsabilidad civil.

Al respecto, debe indicarse que conforme a los estatutos de FES su fin primordial es la representación, defensa y promoción de los intereses económicos, sociales, jurídicos, profesionales y culturales de la empresas de seguridad privada españolas.

Por lo expuesto, queda justificado el interés legítimo que ostenta la asociación recurrente en el ejercicio de la representación y defensa de sus asociados, debiendo reconocerse legitimación a la misma al amparo de lo previsto en el artículo 48 de la LCSP.

**TERCERO.** Visto lo anterior, procede determinar si el recurso se refiere a alguno de los supuestos contemplados legalmente y si se interpone contra alguno de los actos susceptibles de recurso en esta vía, de conformidad con lo establecido respectivamente en los apartados 1 y 2 del artículo 44 de la LCSP.

El objeto de la licitación es un acuerdo marco que tiene por objeto la celebración de contratos de servicios con un valor estimado superior a cien mil euros, convocado por un ente del sector público con la condición de Administración Pública, y el objeto del recurso es el PCAP, por lo que el acto recurrido es susceptible de recurso especial en materia de contratación al amparo del artículo 44 apartados 1.b) y 2.a) de la LCSP.

**CUARTO.** En cuanto al plazo de interposición del recurso, el apartado b) del artículo 50.1 de la LCSP, dispone que: *«El procedimiento de recurso se iniciará mediante escrito que deberá presentarse en el plazo de quince días hábiles. Dicho plazo se computará:*

*b) Cuando el recurso se interponga contra el contenido de los pliegos y demás documentos contractuales, el cómputo se iniciará a partir del día siguiente a aquel en que se haya publicado en el perfil de contratante el anuncio de licitación, siempre que en este se haya indicado la forma en que los interesados pueden acceder a ellos. Cuando no se hiciera esta indicación el plazo comenzará a contar a partir del día siguiente a aquel en que se le hayan entregado al interesado los mismos o este haya podido acceder a su contenido a través del perfil de contratante».*

En el supuesto examinado, el PCAP se publicó el 28 de noviembre de 2019 en el perfil de contratante en la Plataforma de Contratación del Sector Público, poniéndose ese día a disposición de las entidades



interesadas el contenido del mismo y demás documentos contractuales, por lo que al haber tenido entrada el recurso en el Registro del órgano de contratación el 23 de diciembre de 2019, el mismo se interpuso dentro del plazo legalmente establecido.

**QUINTO.** Analizados los requisitos de admisión del recurso, procede examinar los motivos en que el mismo se sustenta que serán analizados en este y en los siguientes fundamentos de derecho.

La recurrente interpone el presente recurso contra determinadas cláusulas del PCAP solicitando que, con estimación del mismo, previa la tramitación legal que corresponda, sea dictada resolución en la que se declaren nulas y contrarias a derecho las mismas dejando sin efecto el anuncio de licitación, y se convoque nuevamente la licitación con unos pliegos ajustados a la legalidad, o subsidiariamente, ordene se retrotraigan las actuaciones hasta la fase del procedimiento en que se redactaron los pliegos a fin de que éstos sean rectificadas.

En concreto, la recurrente cuestiona en su recurso la cláusula 2, la cláusula 8, la exigencia de un determinado certificado de calidad, y la cláusula 25.4., por considerarlas contrarias a la LCSP y a la Ley de Seguridad Privada.

Por su parte, el órgano de contratación en su informe al recurso se opone a los argumentos esgrimidos por la recurrente por los motivos que señala y que serán desarrollados en los siguientes fundamentos de derecho.

**SEXTO.** Vistas las alegaciones de las partes procede analizar el fondo de la cuestión. Al respecto, como se ha expuesto, la recurrente cuestiona la legalidad de determinadas cláusulas del PCAP.

La primera cláusula objeto del recurso es la 2, relativa al objeto del acuerdo marco, al considerar que no se ajusta a la legalidad al vulnerar el artículo 41 de la Ley 5/2014, de 4 de abril, de Seguridad Privada (en adelante LSP), por incorrecta determinación, definición y descripción de las tres modalidades de prestación de servicios, cuando el objeto principal del acuerdo es la prestación del servicio de seguridad, todo ello con posible vulneración del principio de libre competencia.



Sostiene el recurso que parece vincularse la seguridad privada de la licitación a la actividad de vigilancia con mantenimiento de sistemas y gestión, imponiendo unas modalidades de prestación de servicios de seguridad privada que son contrarios al artículo 41 en relación con el artículo 5 de la LSP, al no permitir el acceso en condiciones de igualdad a licitadores de empresas de seguridad privada que no dispongan de todas las autorizaciones administrativas para todas las actividades de seguridad privada que agrupa la cláusula, dejando fuera a empresas de seguridad autorizadas para la actividad de instalación y mantenimiento de sistemas de seguridad del artículo 5.1 letra f) lo que supondría, además, obstáculos injustificados a la libre competencia.

Aduce que el pliego limita el acceso a empresas de seguridad que no estén autorizadas para la actividad de vigilancia y protección determinadas en el artículo 5.1.a) de la LSP, puesto que no están obligadas legalmente a obtener la autorización administrativa para todas las actividades de seguridad privada previstas en el citado artículo 5.

De esta manera, concluye la recurrente que el pliego plantea el desarrollo de unas actividades que no tienen por que ejecutarse conjuntamente - actividad de vigilancia y actividad de mantenimiento- dado que la naturaleza de los servicios y del personal empleado son diferentes, debiéndose ajustar las modalidades de contratación a lo previsto en la normativa de seguridad privada tal y como se enumeran en el artículo 5, pues en caso contrario, sólo podrían concurrir a esta licitación las empresas autorizadas a la actividad de vigilancia del artículo 5.1 letra a) de la LSP al conferir en los pliegos a esta actividad y subsiguiente servicio un carácter predominante o naturaleza de servicio principal, dejando a los demás servicios, mantenimiento y servicio de gestión de señales de alarma de las letra f) y g), con carácter accesorio.

En el informe se defiende la legalidad de la cláusula sobre la base de que la licitación surge para dar respuesta a unas necesidades concretas de la Administración de la Junta de Andalucía y de sus entidades instrumentales y que, para ello, el órgano de contratación cuenta con la autonomía y discrecionalidad suficientes para diseñar la licitación de la forma que entienda que mejor satisface dichas necesidades, siempre dentro del respeto a la legalidad vigente.

De este modo, la licitación se plantea, tal y como de hecho se expone en la cláusula 1 del pliego de prescripciones técnicas particulares, en adelante PPT, con el objetivo de definir las prestaciones de los



servicios de seguridad contra intrusión y otros riesgos intencionales, recurriendo para ello al uso de tres actividades cuales son la vigilancia, el mantenimiento de los sistemas de seguridad y la gestión de alarmas. No obstante estas tres actividades no tienen la misma relevancia en la concepción de los servicios a prestar sino que la actividad de vigilancia es la actividad principal siendo las otras dos de carácter accesorio. Continúa señalando que las modalidades definidas en el PCAP de la licitación están integradas, exactamente, por las actividades previstas en la LSP, coincidiendo incluso la definición de las mismas con las que se contienen en la memoria justificativa del acuerdo marco.

Alega que la recurrente incurre en un error al decir que no se permite el acceso en condiciones de igualdad a las empresas de seguridad privada que no dispongan de todas las autorizaciones administrativas para todas las actividades de seguridad privada, reproduciendo el informe al recurso el punto 6 de la memoria justificativa e invocando la cláusula 8 que prevé la subcontratación y la posible presentación a la licitación en unión temporal de empresas.

Añade que atendiendo al tenor literal de los artículos 5, 46 y 47 de la LSP, no se regula la relación entre los diferentes servicios ni se encuentra en este u otro texto legal disposición alguna que impida admitir alguna de las modalidades de prestación definidas en el PCAP de la licitación que nos ocupa. Respecto al argumento insistente de la recurrente sobre la limitación en el acceso a empresas de seguridad que no estén autorizadas para la actividad de vigilancia, señala que el PCAP no limita el acceso a empresas de seguridad que no estén autorizadas para la actividad de vigilancia, pues estas empresas tienen acceso a la licitación a través de la subcontratación o la unión temporal, procedimientos a los que también tendrán que recurrir las empresas que solo tengan autorización para la actividad de vigilancia y no para cualquiera otra.

Sostiene que tanto en la memoria justificativa como en los pliegos que rigen la presente licitación quedan perfectamente justificadas las distintas modalidades a las que pudieran adaptarse las necesidades de seguridad interior en los distintos edificios o instalaciones dependientes de la Administración de la Junta de Andalucía y sus entidades instrumentales y que son el fundamento de la necesidad de la Administración que se pretende cubrir con esta licitación en cuestión.

Finalmente, considera que ni el artículo 5 de la LSP ni ningún otro precepto de la misma Ley impide, por la naturaleza de las prestaciones, definir las distintas modalidades de contratación que se plantean en la presente licitación, que han sido establecidas según las principales necesidades de la Administración en



cumplimiento de los principios fundamentales de eficacia y mayor eficiencia en la utilización de los fondos públicos consagrados en el artículo 1 de la LCSP y sobre la base de la experiencia de las contrataciones públicas de los diferentes órganos de contratación de la Administración de la Junta de Andalucía, los cuales han sido analizados para abordar el presente expediente de racionalización de la contratación.

Y que cuando cualquiera de los órganos, entes y entidades que integran la Administración de la Junta de Andalucía tengan la necesidad de contratar las prestaciones relativas a los servicios de mantenimiento de sistemas de seguridad o servicios de gestión de alarmas de manera independiente, éstos podrán contratarla mediante cualquiera de los procedimientos de contratación previstos en la LCSP, al margen de este sistema de racionalización técnica de la contratación, esto es, del presente acuerdo marco.

Expuestas las alegaciones sobre este primer motivo de impugnación, procede comenzar su análisis reproduciendo la cláusula 2 del PCAP:

*“Las prestaciones incluidas en el objeto de este acuerdo marco de homologación son las definidas en el pliego de prescripciones técnicas, que complementa este de cláusulas administrativas particulares, y detalla las condiciones que regirán los distintos servicios a prestar.*

*Para la correcta definición de las prestaciones se definen tres ACTIVIDADES, que son:*

*A(1). Vigilancia.*

*A(2). Mantenimiento de sistemas de seguridad.*

*A(3). Gestión de alarmas (conexión a Central Receptora de Alarmas).*

*Estas tres actividades se agrupan en las tres modalidades de prestación de servicios que se definen en el Pliego de Prescripciones Técnicas Particulares, y que son:*

*Modalidad (1) VIGILANCIA: Servicios de seguridad previstos para establecimientos que, careciendo de sistemas de seguridad, solo requieren ser protegidos con vigilantes de seguridad.*

*Modalidad (2) VIGILANCIA Y MANTENIMIENTO DE SISTEMAS CON GESTIÓN DE ALARMAS (Conexión a central receptora y respuesta ante alarmas): Servicios de seguridad destinados a proteger con vigilantes de*



*seguridad aquellos establecimientos que, disponiendo de sistemas de seguridad, van a ser conectados a una CRA y mantenidos.*

*Modalidad (3) VIGILANCIA Y MANTENIMIENTO DE SISTEMAS: Servicios de seguridad destinados a proteger con vigilantes de seguridad aquellos establecimientos con sistemas de seguridad que deban ser mantenidos.*

*No están incluidos en el presente Acuerdo Marco:*

*(...)*

*c) Los casos en que se contrate el mantenimiento de los sistemas de seguridad sin contratar vigilancia.”*

El debate se centra pues en si es correcta la configuración del objeto del contrato, ya que la recurrente sostiene que es contraria a la LSP.

En este punto, se ha de acudir a la reiterada doctrina acuñada por este Tribunal (v.g., entre otras, Resoluciones 295/2016, de 18 de noviembre, 203/2017, de 13 de octubre y 109/2018, de 25 de abril) conforme a la cual es el órgano de contratación el que, conector de las necesidades administrativas que demanda la Administración y conector también del mejor modo de satisfacerlas, debe configurar el objeto del contrato atendiendo a esos parámetros, sin que esta discrecionalidad en la conformación de la prestación a contratar pueda ser sustituida por la voluntad de los licitadores y sin que la mayor o menor apertura a la competencia de un determinado procedimiento de adjudicación tenga que suponer en sí misma una infracción de los principios de competencia, libre acceso a las licitaciones e igualdad y no discriminación, cuando encuentra su fundamento en las necesidades o fines a satisfacer mediante la contratación de que se trate.

Y es que, como asimismo señala el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (v.g., entre otras muchas, Resolución 244/2016, de 8 de abril), el contrato debe ajustarse a los objetivos que la Administración contratante persigue para la consecución de sus fines, correspondiendo a esta apreciar las necesidades a satisfacer con el contrato y siendo la determinación del objeto del contrato una facultad discrecional de la Administración, sometida a la justificación de la necesidad de la contratación y a las



limitaciones de los artículos 28.1 y 99 de la LCSP. Por ello, señala el citado Tribunal, la pretensión de la recurrente no puede sustituir a la voluntad de la Administración en cuanto a la configuración del objeto del contrato y a la manera de alcanzar la satisfacción de los fines que persigue.

Por último, en términos parecidos se ha pronunciado la Sentencia del Tribunal General de la Unión Europea de 10 de noviembre de 2017 (asunto T-688/15) al señalar que el poder adjudicador dispone de una amplia libertad de apreciación respecto de los elementos a tener en cuenta para decidir la adjudicación del contrato siempre que respete los principios de proporcionalidad e igualdad de trato.

Como sostuvimos en nuestra Resolución 249/2016, de 14 de octubre, referida al Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público pero cuyas consideraciones son trasladables a la LCSP:

“Pues bien, el artículo 1 del TRLCSP establece como objeto y finalidad del citado texto legal, además de la regulación de la contratación del sector público para garantizar que se ajusta a los principios que la rigen, el asegurar, en conexión con el objetivo de estabilidad presupuestaria y control del gasto, una eficiente utilización de los fondos destinados a la realización de obras, la adquisición de bienes y la contratación de servicios mediante la exigencia de la definición previa de las necesidades a satisfacer, la salvaguarda de la libre competencia y la selección de la oferta económicamente más ventajosa.

En tal sentido, el artículo 22.1 del TRLCSP, bajo la rubrica «Necesidad e idoneidad del contrato y eficiencia en la contratación» dispone que *«Los entes, organismos y entidades del sector público no podrán celebrar otros contratos que aquellos que sean necesarios para el cumplimiento y realización de sus fines institucionales. A tal efecto, la naturaleza y extensión de las necesidades que pretenden cubrirse mediante el contrato proyectado, así como la idoneidad de su objeto y contenido para satisfacerlas, deben ser determinadas con precisión, dejando constancia de ello en la documentación preparatoria, antes de iniciar el procedimiento encaminado a su adjudicación».*

Y finalmente, el artículo 86 del TRLCSP reconoce al órgano de contratación, dentro de ciertos límites, plena libertad para la configuración del objeto contractual en función de las necesidades que pretenden cubrirse a través del contrato. Es por ello que el órgano de contratación, en el ámbito de sus competencias y en razón de la oportunidad y de las disponibilidades presupuestarias que tenga asignadas, puede decidir libremente si celebra o no un determinado contrato y, en caso afirmativo, cuál deba ser la amplitud o contenido de la prestación objeto del mismo. Así lo ha declarado el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales en muchas de sus resoluciones, entres las más recientes, la Resolución 242/2016, de 1 de abril.



En definitiva, es el órgano de contratación el que, conocedor de las necesidades administrativas que demanda la Administración y conocedor también de las limitaciones de su presupuesto, debe configurar el objeto del contrato del modo que mejor satisfaga el interés público perseguido con el contrato.

Y esta discrecionalidad de la Administración en la conformación de la prestación a contratar no puede ser en modo alguno sustituida por la voluntad de los licitadores, puesto que estos no intervienen en la fase previa de determinación del alcance y extensión de las necesidades públicas -lo cual solo compete al órgano de contratación-, sino únicamente en la fase posterior de satisfacción de dichas necesidades a través de la adjudicación del contrato a la oferta económicamente más ventajosa y en la posterior ejecución de la prestación. Además, la mayor o menor apertura a la competencia de un determinado procedimiento de adjudicación no supone en sí misma una infracción de los principios de competencia, libre acceso a las licitaciones e igualdad y no discriminación, cuando encuentra su fundamento en las necesidades o fines a satisfacer mediante la contratación de que se trate.

Al respecto, cabe citar la Resolución 652/2014, de 12 de septiembre, del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales. Dicha resolución, invocando otra previa del mismo Tribunal -la Resolución 214/2013, de 12 de junio- se refiere a un supuesto de división del objeto contractual en lotes, pero resulta muy ilustrativa en cuanto aborda la libertad de los órganos de contratación en la configuración del objeto de los contratos en general. Dice así:

*«(...) corresponde al órgano de contratación la decisión motivada sobre la configuración del objeto del contrato, pudiendo ser también razonable una división en lotes diferente a la propuesta por la recurrente en la medida que con ello se pueda incrementar la eficacia y la eficiencia en su ejecución. En efecto, como ha quedado expuesto en el fundamento anterior, este Tribunal ha manifestado reiteradamente su respeto a la discrecionalidad del órgano de contratación para elaborar los lotes del contrato de acuerdo con sus necesidades y las funcionalidades que se pretenden cubrir, por lo que no se han acogido pretensiones destinadas a que se elaborasen los lotes del modo pretendido por el recurrente, pues ello sería contrario a la libertad configuradora del órgano de contratación derivada del artículo 86. (...)*

*(...) Así las cosas, es el resultado de la ponderación conjunta de unos y otros principios -eficacia y eficiencia de la contratación pública, de una parte, y libertad de acceso a las licitaciones, no discriminación y salvaguarda de la competencia, de otra parte- lo que debe erigirse en pauta para determinar la procedencia o no de fraccionar el objeto del contrato mediante su división en lotes. No obstante, la mayor o menor apertura a la competencia de un determinado procedimiento de contratación o un lote de un procedimiento, en sí mismo, no determina una infracción de los principios de competencia, libre acceso a las licitaciones, igualdad y no discriminación, cuando encuentra su justificación en las necesidades o fines a satisfacer mediante esa prestación.»”.*



Pues bien, en el presente caso, a la hora de determinar el objeto del contrato, el órgano de contratación ha motivado adecuadamente en la memoria justificativa el diseño del objeto de esta licitación. Así en su apartado 6 la citada memoria señala:

*“Esta taxonomía de modalidades nace de la concreción de los siguientes principios:*

- Es imprescindible para la eficacia de un sistema de seguridad que esté conectado a una CRA o a un centro de control.*
- Es imprescindible para la eficacia de un sistema de seguridad que esté mantenido.*
- En relación a la modalidad 2, si se ha de contratar el mantenimiento y la conexión a CRA de un sistema de seguridad y también la vigilancia del inmueble al que protege, evitará la posibilidad de disfunciones y la necesidad de tareas suplementarias de coordinación para la Administración contratante, el que las tres actividades se realicen bajo la responsabilidad y el control de una única persona contratista.*
- En relación a la modalidad 3, si se ha de contratar el mantenimiento de un sistema de seguridad conectado a un centro de control y también la vigilancia del inmueble al que protege, evitará la posibilidad de disfunciones y la necesidad de tareas suplementarias de coordinación para la Administración contratante, el que ambas actividades se realicen bajo la responsabilidad y el control de una única persona contratista.*

*Con esta clasificación de modalidades, se persigue y se consigue que todos los elementos que concurren a la seguridad interior de un inmueble según sus necesidades estén integrados bajo el control y la responsabilidad de una única persona contratista. El mero hecho de organizar así las actividades constitutivas de cada modalidad no limita definitivamente las posibilidades de acceso a los contratos basados para ninguna empresa, puesto que, incluso las que no están habilitadas nada más que para la prestación de una única actividad, pueden en todo caso ser parte de una UTE o subcontratar aquellas prestaciones para las que no están habilitadas. Práctica esta última que se ha evitado -por ello- prohibir, entendiéndola compatible con lo regulado en la vigente LSP y Reglamento de Seguridad Privada respecto de las diferentes actividades que pueden las empresas de seguridad privada desarrollar y las autorizaciones requeridas para hacerlo.*

*Aceptando la vocación, implícita en la actual normativa reguladora de la contratación pública, de potenciar y facilitar el acceso a los contratos públicos para pequeñas y medianas empresas por la vía de fragmentar por lotes su objeto (indicación a la que holgadamente aquí se atiende conformando nada menos que 72 lotes en el acuerdo marco), no ha querido tal fragmentación llevarse hasta el extremo de que se ponga en*



*peligro la óptima eficacia del servicio finalmente contratado con el consiguiente menoscabo de la seguridad pretendida.*

*Cuando se trata de dar seguridad a un inmueble, las personas vigilantes operan el sistema de seguridad instalado en el mismo. Frecuentemente la atención a alarmas que presta una CRA incluye desplazamiento de personas vigilantes al inmueble protegido.*

*A más empresas implicadas en la seguridad de un inmueble, más depositarios de juegos de llaves y claves de armado/desarmado de sistemas serán necesarios.*

*Cuanto más contratistas actúen sobre el sistema de seguridad (participando en la operación del mismo, gestionándolo o manteniéndolo) más difícil será identificar responsabilidades en casos de mal funcionamiento y más tareas suplementarias de coordinación serán demandadas a la Administración contratante para asegurar la prevención de los mismos.*

*Si bien es obvio que no sería imposible contratar por separado la vigilancia con una contratista, la conexión a CRA del sistema con otro, y el mantenimiento del mismo con un tercero, no es menos cierto que ello supondría optar por la solución organizativa más inepta desde el punto de vista de la eficacia del servicio y de la seguridad para el inmueble.”*

A todo ello cabe añadir, de un lado, que según la información ofrecida por el órgano de contratación se han presentado 24 licitadores, lo que acredita que el pliego no restringe la competencia, y de otro, que nos encontramos ante una técnica de racionalización de la contratación, en la que tiene especial importancia la configuración de la licitación al servicio de la citada racionalización.

En consecuencia, procede desestimar este primer motivo del recurso.

**SÉPTIMO.** La siguiente cláusula del PCAP objeto de impugnación es la cláusula 8, capacidad y solvencia de la persona licitadora para contratar.

Considera la recurrente que esta cláusula infringe los artículos 1 y 132 LCSP, en relación con el artículo 5 de la Ley 20/2013 de garantía de la unidad de mercado (LGUM), al establecer limitación de los requisitos de capacidad y solvencia con posible vulneración del principio de libre concurrencia.

En la cláusula 8.1 del PCAP, segundo párrafo se establece:



*“Asimismo, deberán contar con la habilitación empresarial o profesional que, en su caso, sea exigible para la realización de la actividad o prestación que constituya el objeto del acuerdo marco de homologación. En este sentido podrán participar en el presente acuerdo marco:*

- *Empresas de seguridad que estén autorizadas para todas las actividades componentes de la modalidad a la que aspiran. ...”.*

Se alega que se está limitando la participación en el acuerdo marco *“a las empresas que estén autorizadas para todas las actividades componentes de la modalidad a la que aspiran”*, lo que va contra el principio de libre concurrencia, puesto que no se contempla la posibilidad de acudir a la licitación en unión temporal de empresas.

Tras sostener que la LCSP y la LGUM introducen previsiones dirigidas a las autoridades competentes -en lo que aquí interesa, a los órganos de contratación- a fin de que las mismas velen por que en la documentación de los contratos públicos quede garantizado el principio de igualdad de trato, evitando el establecimiento de requisitos discriminatorios, invoca el artículo 5 de la LGUM, que señala que cualquier medida limitativa o restrictiva en el acceso o en el ejercicio de una actividad económica debe estar motivada en la necesidad de salvaguardar alguna *“razón imperiosa de interés general”*, concepto limitado en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.

En relación con el apartado 3 de la cláusula 8, requisitos de solvencia técnica, alega que *“este punto infringe el principio de libre concurrencia puesto que se está limitando en base a un criterio que no es aplicable por inexistente como tal para las modalidades de contratación que ha contemplado el pliego en la actividad de seguridad privada, pues como se ha analizado en punto anterior, son nulas de pleno derecho.”*

El órgano de contratación en su informe alega que la argumentación expuesta parte de la base de que en la cláusula 8 se imponen límites al acceso a la presente licitación pero no se identifica qué límites se imponen ni por que se vulnera el principio de libre concurrencia lo que hace difícil dar contraargumentos al respecto; no obstante alega que estos requisitos se han establecido siguiendo en su integridad las previsiones del Capítulo II, Título II del Libro I de la LCSP, no vulnerando en ningún caso, el principio de



libre concurrencia. Añade que ha sido su propósito fomentar la participación en la mayor medida posible, principal motivo para la división del expediente en 72 lotes, por ejemplo.

Añade que la recurrente no ha realizado una lectura exhaustiva del PCAP en este aspecto, dado que solo argumenta uno de los dos supuestos en los que se define quién puede participar en el acuerdo marco, ya que se contempla en la cláusula del PCAP el supuesto en que pueden participar empresas de seguridad autorizadas para la actividad principal componente de la modalidad a la que aspiran, y que prevean subcontratar las restantes actividades con empresas autorizadas. Además en la propia cláusula 8 se establece expresamente que para las empresas comunitarias, no comunitarias y uniones temporales se estará a lo dispuesto en los artículos 67, 68 y 69 de la LCSP respectivamente. Y dos párrafos más adelante se explica cómo debe entenderse la exigencia del requisito de habilitación empresarial entre los componentes de la UTE (véase páginas 15-16 del PCAP). Asimismo, en la cláusula 11.2.1.d) se describe qué documento y en qué forma debe presentarse la declaración del compromiso de constitución en unión temporal e incluso se aporta un anexo (el anexo VI) con un modelo de la declaración a presentar.

Respecto de la impugnación del apartado 3, alega que la recurrente vuelve a recoger una argumentación de tal ambigüedad que implica dificultad para dicho órgano de contratación justificar, añadiendo que el medio elegido para acreditar la solvencia por parte de las empresas licitadoras es una transcripción literal de lo expuesto en el artículo 90 de la LCSP, si bien en el PCAP de la presente licitación se rebaja el valor del importe anual acumulado exigido respecto del establecido en la LCSP, y ello, atendiendo al principio de proporcionalidad, porque no estamos ante una contratación convencional sino ante un acuerdo marco, lo que se explica detalladamente en el apartado 10 y 11 de la memoria justificativa de 25 de noviembre de 2019, de cuya justificación ha podido tener conocimiento la recurrente.

Pues bien, son objeto de impugnación los apartados 1, segundo párrafo y 3 de la cláusula 8 del PCAP.

#### *8.1. Aptitud y Capacidad.*

*Están facultadas para contratar las personas naturales o jurídicas, españolas o extranjeras, que tengan plena capacidad de obrar, no estén incursas en alguna de las prohibiciones de contratar que señala el artículo 71 LCSP y acrediten su solvencia económica y financiera y técnica, conforme a lo establecido en los artículos 86, 87 y 89 LCSP.*



*Asimismo, deberán contar con la habilitación empresarial o profesional que, en su caso, sea exigible para la realización de la actividad o prestación que constituya el objeto del acuerdo marco de homologación. En este sentido podrán participar en el presente acuerdo marco:*

- Empresas de seguridad que estén autorizadas para todas las actividades componentes de la modalidad a la que aspiran.*
- Empresas de seguridad autorizadas para la actividad principal componente de la modalidad a la que aspiran, que prevean subcontratar las restantes actividades con empresas autorizadas. En ningún caso se podrá subcontratar la actividad principal componente. Se considera actividad principal componente la de vigilancia.*

*(...)*

### *8.3. Requisitos mínimos de solvencia técnica.*

*Los medios para acreditar la solvencia técnica serán indistintamente los siguientes:*

- 1. Las personas licitadoras tendrán que haber efectuado, en el curso de, como máximo, los tres últimos años, servicios que sean de igual o similar naturaleza que los que constituyen el objeto del acuerdo marco de homologación, atendiendo a tal efecto a los tres primeros dígitos de los respectivos códigos CPV, según el Vocabulario común de contratos públicos aprobado por Reglamento (CE) 2195/2002, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de noviembre de 2002.*

Comenzando con el párrafo primero del apartado 1 de la cláusula 8 , no es cierto, como afirma la recurrente, que se impida acudir a la licitación en unión de empresas, ya que así lo permite la propia cláusula 8.1, entre otras. Igualmente se contempla en dicha cláusula la posibilidad de subcontratar.

Se invoca por otro lado la vulneración de la LGUM. Al respecto, este Tribunal comparte lo resuelto por el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales en sus Resoluciones, por todas, 375/2019, de 4 de julio, cuando señala que:

*“Undécimo. Este Tribunal debe hacer también mención a la alegada vulneración de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado.*

*Como ya ha habido oportunidad de señalar con ocasión del análisis de otros recursos (por todas, Resolución TACRC nº 314/2017):*

*“No nos compete por tanto decidir sobre las hipotéticas vulneraciones de las normas que regulan la libre y leal competencia, salvo que aquella vulneración se produzca en el seno del procedimiento de*



*adjudicación de los contratos públicos, o las relativas a la garantía de la unidad de mercado, como tampoco sobre la condición o no de servicio público del servicio objeto del contrato, ni, en fin, sobre a qué concreta Administración territorial le compete la prestación de uno u otro servicio público.*

*En suma no podemos ni debemos invadir las competencias a la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, ni de las demás autoridades nacionales y comunitarias en materia de competencia, así como las de las nacionales en materia de unidad de mercado, como tampoco la de los Tribunales de Justicia.”.*

En consecuencia, este Tribunal carece de facultades para analizar las vulneraciones relativas a la garantía de la unidad de mercado, que deberán ser planteadas ante el correspondiente órgano competente.”.

Y respecto a la alegación sobre el apartado 3 de la cláusula 8, asiste la razón al órgano de contratación sobre la falta de determinación del motivo de impugnación, lo que le ha impedido formular alegaciones, y por ende a este Tribunal, conocer el motivo de impugnación y las alegaciones sobre el mismo a los efectos de poder emitir su pronunciamiento.

En cualquier caso cabe añadir que aparentemente la alegación parece tener relación con el primer motivo del recurso analizado en el anterior fundamento de derecho, y que ya hemos desestimado

**OCTAVO.** En el siguiente motivo del recurso se alega la nulidad de pleno derecho por infracción del artículo 145 de la LCSP en relación con el artículo 19, y con los artículos 21, 38, 41 y siguientes de la LSP, respecto de la exigencia contenida en los pliegos de la necesidad de posesión de concretos certificados de calidad, como la certificación C11-Certificación de conformidad, de acuerdo con los estándares ANSI/ASIPSC 1-2012, sobre los sistemas de gestión de las empresas de seguridad privada, como criterio cualitativo de baremación y adjudicación.

Sostiene la recurrente que la determinación y requisitos de los criterios de adjudicación que han de regir la licitación son recogidos en el artículo 145 de la LCSP que deberán ser formulados de manera objetiva, con pleno respeto a los principios de igualdad, no discriminación, transparencia y proporcionalidad, y no conferirán al órgano de contratación una libertad de decisión ilimitada, garantizando que la evaluación se realice en condiciones de competencia efectiva.



Añade que en el presente caso hay que partir de que las empresas de seguridad para acreditar el cumplimiento correcto de sus obligaciones en la ejecución de los servicios deben respetar los requisitos generales y específicos exigidos por la LSP y sus normas de desarrollo, es decir, los contemplados en los artículos 19 y 21 de LSP, contemplando el apartado 7 del artículo 19 de la LSP la posibilidad de eximir del cumplimiento de algunos de los requisitos a las empresas autorizadas para la actividad de instalación y mantenimiento del artículo 5.1, f.

En el mismo sentido, también el art. 21 LSP respecto de las obligaciones generales, insiste en el carácter independiente de cada actividad o servicio de seguridad privada que cada entidad tiene con autonomía propia. Esta autonomía o existencia propia, se refleja también en el artículo 38 de la LSP.

Alega que por ello, la exigencia de la certificación C11 es nula de pleno derecho, ya que es una certificación privada, no reflejada en la normativa de seguridad privada. Considera que no se han cumplido los principios de los artículo 1 y 132.1 de la LCSP, al contemplar como criterios de adjudicación la necesidad de la posesión de los certificados referidos en el PPT y vincular la capacidad de respuesta al Certificado. La imposición de dicha exigencia en los pliegos supone la exclusión en la licitación de empresas de seguridad que no cuentan con ella, sin que por otro lado, aporte ningún valor añadido a nivel de servicio, apoyando cuanto se expone en la doctrina de los Tribunales de contratación, que es unánime en el sentido de que los certificados de calidad solo pueden ser configurados como criterios de adjudicación del contrato o de valoración de las ofertas, cuando hacen referencia a características propias del producto o servicio que constituye el objeto del contrato, pero no en el caso de aquellos certificados que, como ocurre con el C11, no están exigidos por la normativa ni hacen referencia exclusivamente a características propias de las empresas

El órgano de contratación en su informe al recurso, antes de comenzar a realizar las correspondientes consideraciones a los argumentos formulados por la recurrente, solicita que se tengan presentes en la resolución de este recurso, los argumentos contenidos en el informe de 30 de diciembre de 2019 sobre el recurso especial en materia de contratación 503/2019, interpuesto por la ASOCIACIÓN DE EMPRESAS DE SEGURIDAD PRIVADA INTEGRAL (AESPRI), en el que se recurría, entre otros aspectos, el que aquí ahora se valora.



El informe a continuación realiza las siguientes precisiones: Con carácter general la recurrente incurre en un error cuando basa sus pretensiones en la afirmación de que en la documentación que rige la licitación se exige estar en posesión de una determinada certificación de calidad. Así, dando respuesta a cada uno de los argumentos formulados señala:

1) La certificación C11 no se exige. Dicha certificación, junto con otras, aparecen dentro de los criterios de adjudicación cualitativos del acuerdo marco, concretamente dentro del apartado de “Certificaciones relativas a la gestión y la prestación de seguridad”, y como criterio de adjudicación cualitativo se otorga una determinada puntuación a las personas licitadoras que estén en posesión de dichos certificados, pero en ningún caso es una exigencia.

Por otra parte, cuando en la LCSP se establece la posibilidad de incluir en las licitaciones la presentación de certificaciones de garantía de calidad o de gestión medioambiental (artículos 93 y 94 de la LCSP) solo se dice que éstos deberán estar emitidos por organismos independientes, pero no se hace referencia alguna al carácter público o privado de los mismos.

2) La recurrente vuelve a incurrir en error al decir que se establece la necesidad de la posesión de los certificados en el PPT. Los certificados se relacionan en el PCAP y no en el PPT, y no se establece la necesidad sino que se valora su posesión.

3) En relación al tercer argumento vuelve a existir un error de apreciación, pues al no exigirse la posesión de los Certificados, la no posesión de los mismos no determina, como afirma la recurrente, la exclusión de ninguna empresa de seguridad que no cuenten con ellos, sino que, en ese caso, simplemente no se otorgarán los puntos correspondientes del criterio de adjudicación cualitativo que se valore

4) Si con aplicación del resto de criterios de adjudicación del acuerdo marco la correspondiente empresa licitadora superase el umbral de los 50 puntos establecido en la cláusula 14 del PCAP, esta automáticamente será una de las empresas seleccionadas y, en consecuencia, adjudicataria del mismo.

5) Finalmente, sobre la vinculación del certificado C11 con el objeto de la presente contratación, podemos añadir a lo que ya se formuló en relación a esta cuestión en el apartado segundo del enunciado informe de



30 de diciembre de 2109: Concretamente, este certificado se refiere a un estándar que proporciona requisitos y orientación para un sistema de gestión con criterios auditables para la calidad de las operaciones de las empresas de seguridad privada, acorde con el respeto por los derechos humanos, las obligaciones legales y las buenas prácticas. En un sector, como el de la seguridad, en el que las actuaciones están altamente protocolizadas para garantizar un funcionamiento eficaz de las mismas, desde este órgano de contratación se entiende que dicho certificado encaja perfectamente dentro de la doctrina de los tribunales de contratación.

Pues bien, en relación con este motivo de impugnación, hay que señalar antes que nada que el recurso parece centrar el motivo de impugnación en que el C11 es un certificado privado no reflejado en la normativa sobre seguridad privada.

Partiendo de este motivo del recurso, cabe señalar en primer lugar que, como indica el órgano de contratación, cuando en la LCSP se establece la posibilidad de incluir en las licitaciones la presentación de certificaciones de garantía de calidad o de gestión medioambiental (artículos 93 y 94 de la LCSP) solo se dice que éstos deberán estar emitidos por organismos independientes, pero no se hace referencia alguna al carácter público o privado de los mismos.

Y en segundo lugar, que el hecho de que en la normativa sobre seguridad privada no se recoja este certificado de calidad, no impide que puedan exigirse con carácter general en las licitaciones públicas, al amparo de lo dispuesto en los artículos citados de la LCSP.

Por otro lado, no son ciertas las afirmaciones que se hacen en el recurso de que la imposición de dicha exigencia en el PCAP supone la exclusión de las empresas de seguridad que no cuenten con ese certificado.

Basta leer la cláusula 11.2.2.1. para comprobar que se recoge hasta la posibilidad de aportar once tipos de certificados, entre los que se encuentra el C-11, de forma que si no se aporta éste la consecuencia no será la exclusión, sino su no valoración.

Por último en cuanto a la alegación de que los certificados de calidad solo pueden ser configurados como criterios de adjudicación del contrato o de valoración de las ofertas, cuando hacen referencia a



características propias del producto o servicio que constituye el objeto del contrato, pero no en el caso de aquellos certificados que, como ocurre con el C11, no están exigidos por la normativa ni hacen referencia exclusivamente a características propias de las empresas, cabe señalar que en nuestra Resolución 229/2020, de 2 de julio, hemos anulado la cláusula 11.2.2.1. y demás cláusulas conexas del PCAP en lo relativo a certificaciones relativas a la gestión y prestación de seguridad, por incumplimiento de lo dispuesto en el artículo 116.4 de la LCSP que dispone:

*“4. En el expediente se justificará adecuadamente:*

*c) Los criterios de solvencia técnica o profesional, y económica y financiera, y los criterios que se tendrán en consideración para adjudicar el contrato, así como las condiciones especiales de ejecución del mismo”*

En dicha resolución hemos señalado que la memoria justificativa en el apartado relativo al nivel de calidad certificada de la gestión y de la prestación de seguridad no llega a determinar cuales son los concretos certificados del cumplimiento de normas de garantía de calidad que se exigen, remitiendo a lo que dispongan los pliegos, y sin ofrecer mayor motivación sobre su idoneidad, en particular, sobre el cumplimiento de las exigencias del artículo 145 de la LCSP, anulando la citada cláusula 11.2.2.1.

Al haber anulado dicha cláusula por el motivo expuesto, la posible consideración como criterio de adjudicación por su relación con el objeto del contrato es una cuestión que ha quedado imprejuizada de igual forma que ha de serlo en el presente recurso.

En consecuencia, procede desestimar este motivo del recurso.

**NOVENO.** Como último motivo de impugnación, el recurso denuncia el incumplimiento de la normativa de seguridad privada en la descripción y contenido de la cláusula 25.4, sobre la cuantía de cobertura de los seguros de responsabilidad civil que deberán tener suscritos los contratistas.

Sostiene la recurrente que las cuantías del seguro de responsabilidad civil que se establecen en la citada cláusula no coinciden con las de la LSP. En este sentido, invoca lo dispuesto en el artículo 19 de la LSP, la disposición transitoria quince, así como el Anexo del Reglamento de Seguridad Privada (en adelante RSP), aprobado por Real Decreto 2364/1994, de 9 de diciembre, en los que se establece determinadas cuantías del seguro de responsabilidad civil.



El órgano de contratación señala que la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado ha tenido la ocasión de pronunciarse en el Informe de 10/2016, de 27 de abril de 2017, sobre la posibilidad de incluir en los pliegos la suscripción de una póliza de seguros obligatoria para el adjudicatario como condición de contratación.

Añade que la condición contractual prevista en la cláusula 25.4 del PCAP, de exigir que las personas contratistas durante la ejecución de los contratos basados deban tener suscrito un seguro de responsabilidad civil no implica una sobrecobertura a la garantía definitiva del 5% que se debe constituir sobre el precio de adjudicación de los contratos basados. Se trata de tener asegurado todos aquéllos daños y gastos que la garantía definitiva no responde, dado que ésta sólo atenderá a las responsabilidades previstas en el artículo 110 de la LCSP. Asimismo, los seguros de la normativa de seguridad privada a que se refiere la recurrente se encuentran dentro del artículo 19 de la LSP referente a los requisitos generales para la autorización y posterior inscripción en el Registro Nacional de Seguridad Privada o en el correspondiente registro autonómico. Es decir, es un requisito para estar correctamente habilitado para el ejercicio de la actividad de seguridad privada. Frente a esta previsión legal no se ha encontrado disposición alguna que establezca una incompatibilidad entre este seguro y aquel que pueda exigirse en los pliegos de una licitación para garantizar los riesgos durante la ejecución de los correspondientes contratos basados.

Sostiene finalmente que en todo caso, las cuantías de los seguros de responsabilidad civil recogidas en el anexo del Reglamento de Seguridad Privada son cantidades mínimas, tal como la propia recurrente expone, no encontrándose disposición alguna que impida que el órgano de contratación pueda exigir cantidades diferentes a las recogidas en la citada norma. En consecuencia, el órgano de contratación no cree que se esté incumpliendo la normativa de seguridad privada en relación a la cuantía de la cobertura de los seguros.

Expuestas las alegaciones de las partes procede reproducir la cláusula 25.4 del pliego que se cuestiona:

*“25.4. Seguros.*

*Las personas contratistas deberán tener suscritos seguros de responsabilidad civil, que cubra las responsabilidades que se deriven de la ejecución de los contratos basados, para asegurar riesgos de*



*indemnización por los daños materiales, personales y/o patrimoniales puros, derivados del ejercicio de la actividad empresarial que tendrá que incluir todas las actividades objeto de los contratos basados. Las sumas aseguradas tendrán que ser de 150.000,00 € por víctima, 300.000,00 € por siniestro y 1.000.000,00 € por año.”.*

El motivo de impugnación se centra en que según la recurrente la cuantía que exige esta cláusula no respeta la cuantía de los seguros que establece la LSP y el Reglamento.

En este sentido asiste la razón al órgano de contratación cuando señala que el seguro previsto en el artículo 19 de la LSP se encuentra entre los requisitos generales que han de cumplir las empresas para la autorización y posterior inscripción en el Registro Nacional de Seguridad Privada o en el correspondiente registro autonómico. En efecto, el artículo 19 de la LSP dispone:

*“Artículo 19. Requisitos generales.*

*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:*

*(...)*

*e) Suscribir un contrato de seguro de responsabilidad civil o constituir otras garantías financieras en la cuantía y con las condiciones que se determinen reglamentariamente.”*

Por su parte, el RSP dispone:

*Artículo 5. Documentación.*

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

*c) Tercera fase, de documentación complementaria y resolución*



6.º Documentación acreditativa de las suscripción de un contrato de seguro de responsabilidad civil, aval u otra garantía financiera contratada (...).

El Anexo del RSP determina la cuantía del seguro en función del tipo de actividad de la empresa.

En consecuencia una cosa es que la LSP exija tener suscritos determinados seguros para la inscripción en los mencionados registros y el desarrollo de los servicios de seguridad privada y otra que en el PCAP de un contrato que se pretende licitar se pueda exigir al adjudicatario como condición de ejecución un seguro, vinculado pues a los riesgos propios del mismo. Sobre la posibilidad de establecer este tipo de seguros en contratos de esta naturaleza se ha pronunciado el TACRC. Así en su Resolución 188/2011, de 20 de julio, señala:

La cláusula 8.10.15 del PCAP que se impugna dispone:

*“8.10.15 Compromiso por escrito de que, en caso de resultar adjudicatario, el licitador presentará, antes de la firma del contrato, póliza o pólizas de seguro de responsabilidad civil, para responder de los daños personales y/o materiales que se pudieran causar por el personal a su cargo o por la realización del servicio, con un capital asegurado por responsabilidad civil de 50.000.000,00 euros.”*

Alega el recurrente que no existe en la seguridad privada asimilación respecto a la exigencia de este requisito.

Pues bien, la Ley 23/1992, de Seguridad Privada, recoge en su articulado los requisitos mínimos que deben reunir las empresas de seguridad. El Real Decreto 2364/1994 de desarrollo establece la obligatoriedad de las empresas de seguridad de tener concertado contrato de seguro de responsabilidad civil, aval y otra garantía, estableciendo las cuantías mínimas, con el objeto de cubrir la responsabilidad civil que por daños en las personas o en bienes pudieran derivarse de la explotación de la actividad.

En el caso que nos ocupa se exige el compromiso, y que se exigirá al que resulte adjudicatario, nunca a los licitadores por el hecho de presentar oferta. La cuestión ya ha sido tratada por este Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales en su resolución 130/2011, al decir que:

*“No quiere con esto decirse que en ningún caso sea admitida la posibilidad de que los órganos de contratación exijan en los Pliegos de cláusulas administrativas particulares la suscripción de pólizas de seguro con la finalidad de garantizar determinados daños que se puedan sufrir por el órgano de contratación o por terceras personas como consecuencia de la ejecución de un determinado contrato. Por el contrario, tal posibilidad existe cuando se trate de contratos que tengan por objeto prestaciones que impliquen un especial riesgo de que sufran daños las personas o las cosas, en este último caso, de*



*modo muy especial las que constituyan el objeto mismo de la prestación....(...)"*

Pues bien, visto el objeto del contrato, este Tribunal considera razonable y justificada la exigencia, para el que resulte adjudicatario, del requisito referido en la cláusula ahora controvertida, por concurrir las circunstancias descritas en la resolución precitada, resultando la cláusula impugnada ajustada a derecho."

No es óbice para ello el que exista una garantía definitiva, puesto que el seguro alcanza a una serie de eventualidades que no aparecen cubiertas con las finalidades a las que se encuentra afecta la garantía definitiva de conformidad con lo dispuesto en el artículo 110 de la LCSP.

En este sentido, el TACRC en su Resolución 911/2019, de 1 de agosto, señala:

"Este Tribunal ha establecido en reiteradas ocasiones que los órganos de contratación pueden exigir en los pliegos de cláusulas administrativas particulares, la suscripción de pólizas de seguro con la finalidad de garantizar determinados daños que se puedan sufrir por el órgano de contratación o por terceras personas como consecuencia de la ejecución de un determinado contrato. Por el contrario, tal posibilidad existe cuando se trata de contratos que tengan por objeto prestaciones que impliquen un especial riesgo de que sufran daños las personas o las cosas, en este último caso, de modo muy especial las que constituyan el objeto mismo de la prestación. Nada impide en tales casos que el órgano de contratación imponga como condición de ejecución la suscripción de una póliza de seguro que tenga por objeto cubrirlo del riesgo de pérdida o de responsabilidad frente a terceras personas.

Sin embargo, fuera de estos casos en que lo exija la propia naturaleza de la prestación, la exigencia de tales pólizas no puede considerarse admisible, pues para responder de la correcta ejecución del contrato y demás gastos y daños en que pueda incurrir la Administración por esta causa, debe bastar la garantía definitiva exigida en la Ley.

En este caso, consideramos que la exigencia del seguro de responsabilidad civil está justificada por el propio objeto del contrato que es la prestación de un servicio de vigilancia y control de acceso en una zona fronteriza con Marruecos, lugar que está situado al lado de la aduana, que separa España de Marruecos y en el que transitan diariamente muchas personas y bienes. "

En consecuencia, procede desestimar este último motivo del recurso.

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



## ACUERDA

**PRIMERO.** Desestimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la **FEDERACIÓN EMPRESARIAL ESPAÑOLA DE SEGURIDAD (FES)** contra el pliego de cláusulas administrativas particulares que rige el procedimiento de licitación del acuerdo marco denominado “Acuerdo Marco de homologación de servicios integrados para la seguridad interior con destino a inmuebles de la Administración de la Junta de Andalucía y sus Entidades Instrumentales” (Expte. CONTR 2019/279185), convocado por la Consejería de Hacienda , Industria y Energía.

**SEGUNDO.** Acordar, de conformidad con lo estipulado en el artículo 57.3 de la LCSP, el levantamiento de la suspensión del procedimiento de adjudicación, adoptado por este Tribunal en Resolución de 14 de enero de 2020.

**TERCERO.** Declarar que no se aprecia temeridad o 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.

**CUARTO.** Notificar la presente resolución a las partes 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.

