

**ACUERDO DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIÓN PÚBLICA  
DE LA COMUNIDAD DE MADRID**

En Madrid, a 29 de Agosto de 2019.

**VISTO** el recurso interpuesto por don J.G.V. en nombre y representación de las empresas, en compromiso de UTE, Clece, S.A y Clece Seguridad, S.A.U. (en adelante Clece), formulando recurso especial en materia de contratación contra el Decreto de la Concejala Presidenta del Distrito de Arganzuela por el que se adjudica el contrato de servicios “Mantenimiento Integral de los equipos adscritos al Distrito de Arganzuela”, número de expediente: 300/2018/01749, del Ayuntamiento de Madrid, este Tribunal ha adoptado la siguiente

**RESOLUCIÓN**

**ANTECEDENTES DE HECHO**

**Primero.-** Con fechas 11 y 13 de febrero de 2019, se publicó respectivamente en la Plataforma de Contratación del Sector Público y en el DOUE la convocatoria de licitación del contrato de servicios de referencia, a adjudicar mediante procedimiento abierto con pluralidad de criterios. El valor estimado del contrato es de 4.144.734,20 euros y el plazo de duración es de 30 meses.

**Segundo.-** A la licitación del contrato concurren 7 empresas, presentando oferta, entre ellas la UTE recurrente.

El 1 de julio de 2019, la Concejala Presidenta del Distrito de Arganzuela adjudicó el contrato a CPI Integrated Services, S.A., publicándose el acuerdo con esa misma fecha.

**Tercero.-** Con fecha 18 de julio de 2019 se ha recibido en este Tribunal escrito de la representación de Clece contra la adjudicación del citado contrato de servicios por el que solicita la revocación del acto recurrido, ya que *“el acto de adjudicación ha sido dictado a favor de una licitadora que carece de las condiciones de aptitud para poder llegar a ser adjudicataria del contrato, cual es que carece de la habilitación empresarial legalmente exigida por la Ley 5/2014, de 4 de abril, LSP, que prohíbe realizar actividades de seguridad privada a personas jurídicas que carezcan de la debida autorización administrativa para ello, y que prohíbe, a cualquier empresa no titular de la mencionada autorización administrativa, la subcontratación de tales servicios de seguridad privada a otra empresa, puesto que las empresas de seguridad privada prestan de manera exclusiva y excluyente las actividades de seguridad privada, y dado que en la oferta de la adjudicataria en todo caso será contraria a la ley de seguridad, ya que si se contiene una subcontratación del servicio de seguridad privada por la que se transfiere a un tercero, para su completa ejecución, va en contra de la ley de seguridad privada y si no se contiene, igualmente irá en contra ya que la adjudicataria no es una empresa de seguridad y no puede prestarlo directamente porque la ley de seguridad lo impide”* y la exclusión del resto de licitadores por encontrarse en el mismo caso.

**Cuarto.-** El 23 de julio de 2019, el órgano de contratación remite al Tribunal el expediente de contratación y el informe preceptivo a que se refiere el artículo 56.2 de 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 (LCSP).

**Quinto.-** Por la Secretaría del Tribunal se da traslado del recurso a todos los interesados en el procedimiento, en cumplimiento de la previsión contenida en el artículo 56.3 de la LCSP.

La adjudicataria presenta escrito de alegaciones el 2 de agosto de 2019, solicitando la desestimación del recurso y la confirmación del acuerdo impugnado con los argumentos que se expondrán en los fundamentos de derecho.

**Sexto.-** La tramitación del expediente de contratación se encuentra suspendida por haberse interpuesto recurso contra el acto de adjudicación, de conformidad con lo establecido en el artículo 53 de la LCSP, sin que los restantes lotes se vean afectados por esta suspensión en aplicación de lo dispuesto en el artículo 21.3 del Reglamento de los procedimientos especiales de revisión de decisiones en materia contractual y de organización del Tribunal Administrativo Central de Recursos contractuales (RPERMC), sin que sea necesario adoptar acuerdo de mantenimiento de la suspensión en virtud del Acuerdo adoptado por este Tribunal el 5 de diciembre de 2018, dado que el órgano de contratación en su informe no solicita el levantamiento de la suspensión del procedimiento.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**Primero.-** De conformidad con lo establecido en el artículo 46.4 de la LCSP y el artículo 3 de la Ley 9/2010, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y Racionalización del Sector Público, por el que se crea el Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid, corresponde a este Tribunal la competencia para resolver el recurso.

**Segundo.-** La recurrente está legitimada de conformidad con lo dispuesto en el artículo 48 de la LCSP, al disponer que podrá interponer el correspondiente recurso especial en materia de contratación “toda persona física o jurídica cuyos derechos e intereses legítimos, individuales o colectivos, se hayan visto perjudicados o puedan resultar afectados, de manera directa o indirecta, por las decisiones objeto del recurso”.

Asimismo se acredita la representación de la firmante del recurso respecto de las dos empresas que conforman la unión temporal de empresarios que concurren a la licitación.

**Tercero.-** El recurso especial se planteó en tiempo y forma, pues el Acuerdo de adjudicación impugnado fue adoptado el 1 de julio, publicado en esa misma fecha, y la interposición del recurso se efectuó ante el Tribunal el 18 de julio de 2019, por tanto dentro del plazo de quince días hábiles de conformidad con lo dispuesto en el artículo 50.1 de la LCSP.

**Cuarto.-** En lo que respecta al objeto del recurso se impugna el acto de adjudicación de un contrato de servicios de valor estimado superior a 100.000 euros por lo que es recurrible, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 44.1.a) y 2.c) de la LCSP.

**Quinto.-** En primer lugar por ser de interés para la resolución del presente recurso se transcriben a continuación las cláusulas del PCAP que regulan la habilitación exigida para la realización de las prestaciones que constituyen el objeto del contrato:

Cláusula 13. Aptitud para contratar.

*“Los contratistas deberán contar asimismo 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 contrato, de conformidad con lo establecido en el apartado 13 del Anexo I.”*

Cláusula 27. Adjudicación del contrato.

*“4.- Habilitación empresarial.*

*En el caso de que el licitador deba acreditar su habilitación empresarial de conformidad con lo dispuesto en el apartado 13 del Anexo I al presente pliego, deberá aportar los documentos acreditativos de la misma.”*

Cláusula 38. Subcontratación.

*“El contratista, según lo previsto en el apartado 26 del Anexo I al presente pliego referido a cada lote, podrá concertar con terceros la realización parcial del mismo, salvo que conforme a lo establecido en las letras d) y e) del apartado 2º del artículo 215 LCSP, la prestación o parte de la misma haya de ser ejecutada directamente por*

*el contratista y siempre que se cumplan los requisitos establecidos en el apartado 2 del artículo 215 LCSP...*

*Si así se requiere en el apartado 26 del Anexo I referido a cada lote, los licitadores deberán indicar en su oferta la parte del contrato que tengan previsto subcontratar, señalando su importe, y el nombre o el perfil empresarial, definido por referencia a las condiciones de solvencia profesional o técnica, de los subcontratistas a los que vaya a encomendar su realización.”*

## Anexo I Características del expediente

### 1.- Definición del objeto del contrato:

Servicio de mantenimiento técnico integral, conservación y reparación de edificios, instalaciones y enseres adscritos al Distrito de Arganzuela, según lo dispuesto en el Pliego de Prescripciones Técnicas y sus Anexos, al objeto de garantizar su conservación y óptimo rendimiento, así como los trabajos derivados de la organización de espacios que pudieran producirse.

Queda incluido en el objeto del contrato la confección por parte del adjudicatario del inventario de las instalaciones cuya conservación le corresponde, así como su actualización permanente hasta que finalice el contrato.

### Códigos CPV

- 45.212290-5.- Reparación y mantenimiento de instalaciones deportivas.
- 45.261220-2.-Trabajos de pintura y demás trabajos de recubrimiento de cubiertas.
- 45.261900-3.- Reparación y mantenimiento de tejados.
- 45.262520-2.-Trabajos de albañilería.
- 50.610000-4.- Servicios de reparación y mantenimiento de equipos de seguridad.

- 50.700000-2.- Servicios de reparación y mantenimiento de equipos de edificios.
- 50.711000-2.- Servicios de reparación y mantenimiento de equipos eléctricos de edificios.
- 50.750000-7.- Servicios de mantenimiento de ascensores.
- 77.310000-6.- Servicios de plantación y mantenimiento de zonas verdes.

División en lotes: no.

*“13.- Habilitación empresarial. (Cláusulas 13 y 27)*

*Además de la documentación acreditativa de la solvencia económica, financiera y técnica o profesional, la empresa propuesta como adjudicataria deberá presentar, con carácter previo a la adjudicación, su habilitación legal para realizar las prestaciones objeto del presente contrato a continuación relacionada, salvo que decida subcontratarlas. En este último caso, deberá aportar la documentación que acredite la habilitación empresarial de la entidad que prestará el servicio por subcontratación:*

*- Registro de la empresa como Empresa autorizada del Órgano competente de la Comunidad Autónoma donde tenga su sede social, para la realización y el mantenimiento de las siguientes instalaciones:*

- *Climatización.*
- *Ascensores.*
- *Sistemas de protección contra incendios.*
- *Fontanería.*
- *Gas.*
- *Electricidad y baja tensión (relativa a la realización y mantenimiento de la Iluminación interior y exterior de las instalaciones objeto del contrato).*

*- Equipo de inspección por rayos X: alta en el registro correspondiente, conforme al art. 74.e) del Real Decreto 1836/1999, de 3 de diciembre, por el que se aprueba el*

*Reglamento de instalaciones nucleares y radiactivas, modificado por el Real Decreto 35/2008, de 18 de enero.*

*- Certificado de inscripción en el registro de empresas de seguridad de la Dirección General de Policía como «Empresa de instalación y mantenimiento de aparatos, dispositivos y sistemas de seguridad.*

*-Certificación oficial de estar inscrita en el Registro Oficial de Establecimientos y Servicios Plaguicidas.*

*26.- Subcontratación. (Cláusula 38)*

*Procede: sí.*

*Los licitadores deberán indicar en la oferta la parte del contrato a subcontratar, su importe, y el nombre o el perfil empresarial de los subcontratistas: sí.”*

El pliego de prescripciones técnicas particulares (PPTP), en su Anexo II, cláusula II.2, establece:

*“Instalaciones de seguridad:*

- *Sistemas de control de paquetería y correspondencia.*
- *Arcos detectores de metales.*
- *Sistemas de videovigilancia.*
- *Sistemas anti intrusión con centralita, detectores, redes y avisadores, incluso instalación y coste de la línea de conexión telefónica a central CRA y servicio de ACUDA.*
- *Sistemas de control de accesos.*
- *Sistema de red de datos dedicada.*
- *Sistema de Gestión/ Centralización.*
- *Sistemas de aviso en caso de emergencia.”*

La recurrente alega que la empresa que ha resultado ser la adjudicataria del contrato, carece de cualquier autorización administrativa para poder realizar

prestaciones y servicios de seguridad privada, reservados por la Ley 5/2014, de 4 de abril a las empresas que dispongan de esta autorización, no solo supone que ambas carecen los requisitos de aptitud para contratar con el sector público, por no ostentar la habilitación legal para la ejecución del servicio, sino también, un incumplimiento de lo establecido por los pliegos, lo que supone la nulidad del acto recurrido, sino que además de todo ello, el hecho de que la proposición que ha resultado ser la adjudicataria del contrato al incluir en su proposición la subcontratación del servicio de seguridad que exige el pliego, sin cumplir las exigencias legales (necesidad de ostentar la autorización administrativa como empresa de seguridad privada para poder subcontratar un servicio de seguridad privada), establecidas en la Ley 5/2014, de 4 de abril, LSP, y su Reglamento, RD 2364/1994, de 9 de diciembre, supone un claro y abierto incumplimiento de la norma que regula la seguridad privada.

Considera que en idéntico supuesto se encuentran el resto de empresas licitadoras, excepto su mandante.

El órgano de contratación informa que la empresa adjudicataria cumple con la habilitación empresarial solicitada en el PCAP (cláusulas 27.4 y apartado 13 del anexo 1). Si bien la empresa adjudicataria no acredita la inscripción en el registro de empresas de seguridad de la Dirección General de Policía como “Empresa de instalación y mantenimiento de aparatos, dispositivos y sistemas de seguridad”, al realizar su oferta (sobre de criterios valorables en cifras o porcentajes), manifiesta que va a subcontratar dicha actividad con la empresa Lobo Fitipaldi Sistemas De Alarma.

Así mismo, alega que con carácter previo a la adjudicación del contrato, al presentar la documentación necesaria para la misma, adjunta la inscripción en el Registro General de la Policía de la mencionada empresa subcontratista para la actividad *“Instalación y mantenimiento de aparatos, dispositivos y sistemas de seguridad”*.

Finalmente manifiesta que la empresa adjudicataria no acredita la inscripción en el registro de empresas de seguridad de la Dirección General de Policía si bien cumple con todos los requisitos establecidos en el PCAP, dado que va a subcontratar la actividad correspondiente, dado que en el apartado 13 del anexo 1 establece la

posibilidad de que la habilitación requerida se cumpla, o bien por el propio adjudicatario, o bien por una empresa subcontratada. En cualquier caso, si esto fuera así, el recurso se debería haber interpuesto contra el pliego de cláusulas administrativas particulares del contrato, que es el que establece la posibilidad de acreditar la habilitación relativa a instalación y mantenimiento de alarmas, mediante subcontratación de una empresa habilitada, y no contra la adjudicación del contrato, dado que la empresa adjudicataria cumple con todos los requisitos previamente establecidos en los pliegos.

Este Tribunal considera necesario resaltar en primer lugar que el objeto del contrato sujeto a recurso es el mantenimiento integral de los edificios e instalaciones del Distrito de Arganzuela, según la descripción de las prestaciones determinadas en el PCAP, así como en la cláusula 1 del PPT, y no un servicio de seguridad y vigilancia de edificios e instalaciones.

Sin perjuicio de lo anterior, entre las prestaciones recogidas en los pliegos que rigen el contrato impugnado figuran actividades que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 5.1.f) y g) de la LSP, constituyen actividades de seguridad privada como son: 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 video vigilancia”*, y 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.”*, determinando su apartado 2 que los servicios sobre las citadas actividades *“únicamente podrán prestarse por empresas de seguridad privada, sin perjuicio de las competencias de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.”*

Asimismo el artículo 18.1 y 2 de la LSP regula la autorización administrativa disponiendo que para la prestación de servicios de seguridad privada, las empresas deberán obtener autorización administrativa y serán inscritas de oficio en el registro correspondiente, salvo las que pretendan dedicarse exclusivamente a la actividad de

seguridad privada contemplada en el artículo 5.1.f) que solo requieren declaración responsable. El artículo 38.2 y 3 LSP prevé que los servicios de seguridad privada se prestarán únicamente por empresas de seguridad privada, despachos de detectives y personal de seguridad privada, y reglamentariamente se establecerán las condiciones y requisitos para la subcontratación de estos servicios. Por su parte el artículo 2.1 del RSP establece que *“Para la prestación de los servicios y el ejercicio de las actividades las empresas deberán estar autorizadas y hallarse inscritas en el Registro de Empresas de Seguridad existente en el Ministerio del Interior.”*, y el artículo 14.3 que *“Los servicios y actividades de seguridad deberán ser realizados directamente por el personal de la empresa contratada para su prestación, no pudiendo esta subcontratarlos con terceros, salvo que lo haga con empresas inscritas en los correspondientes Registros y autorizadas para la prestación de los servicios o actividades objeto de subcontratación, y se cumplan los mismos requisitos y procedimientos prevenidos en este Reglamento para la contratación. La subcontratación no producirá exoneración de responsabilidad de la empresa contratante.”* De los preceptos citados no puede concluirse que exista una prohibición expresa de subcontratación de las actividades previstas en las letras f y g del artículo 5 de la LSP.

A estos efectos se considera importante insistir en que hay una diferencia sustancial entre el contrato que se impugna, relativo a servicios de mantenimiento técnico de las instalaciones y edificios del Distrito de Arganzuela, en el que la actividad en que la recurrente basa su impugnación al contrato tiene un peso muy reducido respecto al volumen total de la prestación, y los contratos a que aluden las sentencias y resoluciones citadas por la recurrente, todos ellos relativos a la contratación de servicios de seguridad y vigilancia de edificios e instalaciones.

Como manifiesta el propio recurrente, este Tribunal ya se pronunció recientemente en un caso muy similar en la Resolución 299/2019, de 10 de julio *“En este sentido cabe entender que lo que en el fondo se está impugnando es que se pueda incluir en un contrato de mantenimiento general la contratación de los sistemas anti intrusión que forman parte de las instalaciones de seguridad existentes en los*

*equipamientos, que están conectados a una central receptora de alarmas que incluye el “Servicio de Acuda”, por considerar no acorde con la legislación especial de seguridad privada la posibilidad prevista en el PCAP y permitida por la LCSP de subcontratar con empresa habilitada la mencionada prestación. En este caso la recurrente debería haber efectuado la impugnación del PCAP que rige el contrato en el momento procedimental oportuno, porque lo que en definitiva se está impugnando no es que la adjudicataria no reúna las condiciones de capacidad previstas en el pliego, que sí las cumple, sino la presunta ilegalidad de la previsión de subcontratación de la específica actividad en el PCAP’.*

La citada actuación regulada en la LSP tiene un carácter muy accesorio en relación a todas las prestaciones que se contratan en el servicio de mantenimiento integral, siendo solo una de las nueve habilitaciones que se exigen en el apartado 13 del Anexo I del PCAP donde expresamente se prevé la posibilidad de subcontratación de las prestaciones que relaciona, sin excepcionar la habilitación legal relativa a la de inscripción en el registro de empresas de seguridad de la Dirección General de Policía como “Empresa de instalación y mantenimiento de aparatos, dispositivos y sistemas de seguridad”, en cuyo caso deberá aportar el certificado que acredite la habilitación empresarial de la entidad que prestará el servicio por subcontratación, como efectivamente ha efectuado la empresa adjudicataria según consta en el expediente administrativo.

Es criterio doctrinal unánimemente admitido que los pliegos que rigen la contratación conforman la ley del contrato y vinculan a los licitadores que concurren a la licitación aceptando su contenido y también a los órganos de contratación, vinculando en sus propios términos, (Vid por todas STS de 29 de septiembre de 2009 o Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, 128/2011, de 14 de febrero (JUR 2011/170863), de manera que los licitadores han de estar y pasar por los mismos en todo su contenido. Así el artículo 139.1 de la LCSP determina que *“las proposiciones de los interesados deberán ajustarse a los pliegos y documentación que rigen la licitación, y su presentación supone la aceptación incondicionada por el empresario del contenido de la totalidad de sus cláusulas o condiciones, sin salvedad*

*o reserva alguna...*” Por ello, si el recurrente no estaba de acuerdo con el clausulado del PCAP, debería haber recurrido el pliego en el momento procedimental oportuno, implicando la presentación de su proposición la aceptación del pliego. Por tanto, no cabe argumentar en un recurso especial contra la adjudicación irregularidades en el PCAP, cuando este no ha sido objeto de previa y expresa impugnación, con la salvedad de los supuestos de nulidad de pleno derecho, teniendo en cuenta el carácter excepcional e interpretación restrictiva con que la nulidad ha de tratarse.

El artículo 215.1 de la LCSP prevé que *“El contratista podrá concertar con terceros la realización parcial de la prestación con sujeción a lo que dispongan los pliegos, salvo que conforme a lo establecido en las letras d) y e) del apartado 2º de este artículo, la prestación o parte de la misma haya de ser ejecutada directamente por el primero. En ningún caso la limitación de la subcontratación podrá suponer que se produzca una restricción efectiva de la competencia, sin perjuicio de lo establecido en la presente Ley respecto a los contratos de carácter secreto o reservado, o aquellos cuya ejecución deba ir acompañada de medidas de seguridad especiales de acuerdo con disposiciones legales o reglamentarias o cuando lo exija la protección de los intereses esenciales de la seguridad del Estado.”*

De lo expuesto este Tribunal no infiere que el órgano de contratación haya incumplido lo dispuesto en los pliegos ni vulnere la regulación prevista en los artículos 75.2, 139.1 y 215 LCSP por lo que procede desestimar el recurso interpuesto por Clece.

**En su virtud**, previa deliberación, por unanimidad, y al amparo de lo establecido en el 46.4 de la LCSP y el artículo 3.5 de la Ley 9/2010, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y Racionalización del Sector Público, el Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid:

**ACUERDA**

**Primero.-** Desestimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por don J.G.V. en nombre y representación de las empresas, en compromiso de UTE, Clece, S.A y Clece Seguridad, S.A.U., formulando recurso especial en materia de contratación contra el Decreto de la Concejala Presidenta del Distrito de Arganzuela por el que se adjudica el contrato de servicios “Mantenimiento Integral de los equipos adscritos al Distrito de Arganzuela”, número de expediente: 300/2018/01749, del Ayuntamiento de Madrid

**Segundo.-** Declarar que no se aprecia la concurrencia de mala fe o temeridad en la interposición del recurso por lo que no procede la imposición de la sanción prevista en el artículo 58 de la LCSP.

**Tercero.-** Dejar sin efecto la suspensión automática del expediente de licitación prevista en el artículo 53 de la LCSP.

**Cuarto.-** Notificar este acuerdo a todos los interesados en este procedimiento.

Esta resolución es definitiva en la vía administrativa, será directamente ejecutiva y contra la misma cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad de Madrid, en el plazo de dos meses, a contar desde el día siguiente a la recepción de esta notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 10, letra k) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, todo ello de conformidad con el artículo 59 de la LCSP.