

Sc. Comisión Consultiva.
GK/.

Informe 7/2009, de 15 de junio, sobre la realización de diversas prestaciones por las uniones temporales de empresas.

I.- ANTECEDENTES

El Rector de la Universidad de Granada dirige escrito a esta Comisión Consultiva de Contratación Administrativa en petición de informe con el siguiente texto:

“De acuerdo con lo señalado en el artículo 300 de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, y como órgano consultivo específico en materia de contratación administrativa, se solicita, de esa Comisión Consultiva de Contratación Administrativa en la Comunidad Autónoma de Andalucía, informe sobre la siguiente cuestión que se plantea:

Mediante resolución de éste Rectorado de 5 de noviembre de 2008 se inicia el expediente relativo a la contratación del “Servicio de Vigilancia y Seguridad y Personal Auxiliar en los Centros y dependencias de la Universidad de Granada” mediante procedimiento abierto publicado en el B.O.E. de 20 de noviembre de 2008 y modificado en el B.O.E. de 3 de diciembre de 2008.

Como licitadores se establece en la cláusula primera que: *“Para la prestación de los servicios objeto del contrato la empresa de seguridad deberá tener como filial a una empresa de servicios o presentarse como Unión Temporal de Empresas”*.

Con fecha 28 de noviembre de 2008 se presentó escrito del Presidente de la Asociación Granadina de Empresas de Seguridad mediante el que solicita la suspensión del concurso debido a que se solicita junto al personal de vigilancia y seguridad, la prestación del servicio de personal auxiliar.

Con fecha 10 de diciembre de 2008 se presenta escrito del Secretario General de la Federación Española de Seguridad indicando que han efectuado una consulta ante la Unidad Central de Seguridad Privada sobre “si es conforme a derecho la licitación de concursos para la contratación de servicio de vigilancia y seguridad y personal auxiliar, a una empresa de seguridad, con la exigencia que ésta tenga como filial a una empresa de servicios o se presente como Unión Temporal de Empresas”.

El expediente se encuentra paralizado con la presentación de los citados recursos.

Con fecha 26 de diciembre de 2008 se recibe escrito del Subdelegado del Gobierno de Granada en contestación al escrito del Presidente de la Asociación Granadina de Empresas de Seguridad mediante el que se pone de manifiesto que



“en el supuesto de que se formalizara el contrato objeto de concurso en las condiciones que se han expuesto, no podría ser visado por la Unidad de Seguridad Privada de la Comisaría del Cuerpo Nacional de Policía de Granada y, en consecuencia, no podría realizarse el servicio de vigilancia sin incurrir en responsabilidad administrativa”.

Con fecha 7 de enero de 2009 se recibe escrito del Secretario General de la Federación Española de Seguridad mediante el que comunica la respuesta de la Unidad Central de Seguridad Privada de la Dirección General de la Policía en el sentido de:

- a) “No se aprecia impedimento legal o reglamentario alguno, para que la adjudicación de un servicio de vigilancia y seguridad se condicione a que la empresa de seguridad que resulta adjudicataria pertenezca a un grupo empresarial en el cual exista también una empresa de servicios.
- b) Entiende esta Unidad que tampoco resulta contrario a derecho la adjudicación de un contrato, que incluya servicios de seguridad y otros que no lo sean, a una UTE formada por una empresa de seguridad y otra de servicios.

Téngase en cuenta que la UTE carece de personalidad jurídica propia, por lo que sus actuaciones las realizaría en nombre y representación de las empresas que aglutina, de modo que el representante (la UTE) sólo produce efectos jurídicos en la esfera de los representados (empresa de seguridad y empresa de servicios).

- c) Por último, señalar que, en todo caso, los servicios de seguridad deben prestarse exclusivamente por la empresa de seguridad “.

Teniendo en cuenta el escrito anterior se solicita a la Secretaría General de la Subdelegación del Gobierno en Granada “que nos informen si por ésta Subdelegación se ratifican en lo manifestado en su anterior escrito o bien nos informen si podemos continuar con el procedimiento para la adjudicación en las condiciones en las que salió la licitación, sin problemas para que el contrato pueda ser visado y, si esto no fuera posible, nos informen de los aspectos que lo impiden.”

Con fecha 27 de enero de 2009, se recibe escrito de la Subdelegación del Gobierno en el que se indica:

“Ante la consulta acerca de la posibilidad de que resulte adjudicataria una U.T.E. formada por una empresa de seguridad privada y otra de servicios, parece no existir inconveniente para ello, siempre que los servicios que la Ley considera integrados en la actividad de seguridad privada sean prestados, con carácter exclusivo, por una empresa de seguridad y el resto de los servicios por otra empresa distinta, según se desprende de la contestación realizada por la Unidad Central de Seguridad Privada de la Dirección General de la Policía a la consulta formulada por



la Federación Española de Seguridad. En éste supuesto, el contrato deberá especificar ésta circunstancia a efectos de que no existan impedimentos para su visado por la Unidad de Seguridad Privada de la Comisaría del Cuerpo Nacional de Policía de Granada.

Mayor problema podría existir en el supuesto de que se pretenda adjudicar el contrato a una empresa de seguridad, aunque el servicio lo vaya a realizar otra que pertenezca al mismo grupo, pues el artículo 46.1 de la Ley de Contratos del Sector Público establece que las personas jurídicas sólo podrán ser adjudicatarias de contratos *cuyas prestaciones estén comprendidas dentro de los fines, objeto o ámbito de actividad que, a tenor de sus estatutos o reglas fundacionales, les sean propios*. Las empresas de seguridad privada, por imperativo del artículo 5 de la Ley 23/1992, no pueden recoger entre sus fines servicios distintos a los de seguridad privada, que son sólo los enumerados en dicho artículo”.

La Universidad de Granada considerando la diversidad de servicios que se generan en la actividad universitaria y por evidentes razones de coordinación, eficacia y eficiencia necesita contar tanto con personal de vigilancia y seguridad como con personal auxiliar por lo que en el Pliego de Prescripciones Técnicas se indicaba que *“Para la prestación de los servicios objeto del contrato, la empresa de seguridad deberá tener como filial a una empresa de Servicios o presentarse como Unión Temporal de Empresas”*.

Por lo que se plantean las siguientes cuestiones:

1ª.- ¿Se considera ajustado a la legalidad vigente el Pliego de Prescripciones Técnicas en el que, para el objeto indicado se establece en el Pliego que puedan participar como licitadores empresas de seguridad que tengan como filial una empresa de servicios o presentarse como Unión Temporal de Empresas y por tanto continuar con el procedimiento de adjudicación tal como está en éste momento?

2ª.- En caso contrario ¿Procedería efectuar una modificación en el Pliego de Prescripciones Técnicas en el sentido de que se estableciese que *“Para la prestación de servicios objeto del contrato la empresa de seguridad deberá presentarse como Unión Temporal de Empresas con una empresa de servicios”*, concediendo un nuevo plazo de presentación de ofertas y dando la posibilidad a las que ya se han presentado para retirar y presentar su nuevo oferta?.”

II.- INFORME

Previamente al examen de la cuestión planteada hay que indicar en relación con el contenido de los informes de esta Comisión Consultiva, de acuerdo con el criterio reiteradamente sentado (Informes 7/2003, 5/2007 y 6/2007) que a la misma no le corresponde informar expedientes en concreto, salvo los supuestos específicos a que se refiere el artículo 2 del Decreto 93/2005, de 29 de marzo, por el que se regulan la organización y funciones de este órgano consultivo.



Los informes que se soliciten habrán de recaer sobre cuestiones que se susciten en relación con la interpretación de las normas en materia de contratación administrativa, si bien las consultas pueden tener su origen en la interpretación de las normas con carácter general, o bien en un supuesto de hecho en concreto que sea objeto de aplicación de tales normas.

Tampoco le corresponde apreciar la legalidad de un determinado pliego, el cual habrá sido informado previamente por los servicios jurídicos.

No obstante, ello no es obstáculo para que esta Comisión Consultiva haga unas consideraciones con carácter general sobre la cuestión planteada.

El objetivo de las uniones temporales de empresarios es superar las insuficiencias de cada uno de los componentes individualmente considerados, los cuales ponen en común sus medios para alcanzar el total cumplimiento del objeto del contrato.

El artículo 48 de la LCSP dispone que *“Podrán contratar con el sector público las uniones de empresarios que se constituyan temporalmente al efecto”* y que *“Los empresarios que concurren agrupados en uniones temporales quedarán obligados solidariamente”*.

Por su parte el Reglamento general de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por el Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, dispone en su artículo 24 1, con carácter general, que deberán acumularse *“..a efectos de la determinación de la solvencia de la unión temporal las características acreditadas para cada uno de los integrantes de la misma, sin perjuicio de lo que para la clasificación se establece en el artículo 52 de este Reglamento.”*, es decir procede la acumulación de la solvencia de los componente de la UTE cualquiera que sea la forma exigida para acreditar dicha solvencia, ya sea documental o mediante clasificación.

La acreditación de la solvencia en el caso de las UTE presenta la especialidad de que se trata de varias empresas que actuarán conjuntamente como licitador único en el procedimiento de selección. De esta manera la valoración de la solvencia también será única, la cual se formará de acuerdo con la que ostente cada uno de los participantes. Lo que conlleva que sea perfectamente posible que algunos de los componentes de la UTE carezca por sí mismo de solvencia suficiente, pero unido a los demás se alcance la solvencia exigida en el pliego, y también que participen empresas que sean ellas las que únicamente pueden ejecutar determinadas partes del contrato en razón de una determinada habilitación legal al efecto.

Cuando el objeto del contrato incluye diversas prestaciones el recurso a la formación de una UTE es totalmente admisible, siempre que cada una de las empresas actúen en el ámbito para el que legalmente estén autorizadas y de acuerdo con lo que al efecto dispongan sus estatutos o reglas fundacionales en



relación con los fines, objeto o ámbito de su actividad conforme dispone el artículo 46.1 de la LCSP.

Ahora bien, la exigencia del artículo 48.2 de la LCSP de que los empresarios que concurren agrupados en uniones temporales queden obligados solidariamente, nos lleva a afirmar que, en los casos en que cada empresa sólo pueda ejecutar una parte del contrato, todas ellas se encuentran comprometidas en la conclusión final de total objeto del contrato, de manera que su incumplimiento produce el efecto de someterlas a todas a las consecuencias propias de las obligaciones solidarias.

La creación de las UTE que se constituyan temporalmente para contratar con la Administración constituye una decisión voluntaria de las empresas que agregan y ponen en común sus medios personales y técnicos para la mejor realización del contrato, por lo que uno de sus rasgos característicos es la voluntariedad en la constitución que la Administración no puede imponer, por más que, en algunos casos, no sea posible otra forma de participar en la licitación que a través de una UTE, pero que en todo caso corresponde a las empresas la decisión en tal sentido.

Es todo cuanto se ha de informar.

