

Recurso 155/2025
Resolución 227/2025
Sección Tercera

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

Sevilla, 25 de abril de 2025.

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la **ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE SOCIEDADES DE PROTECCIÓN CONTRA INCENDIOS (TECNIFUEGO)**, contra el pliego de prescripciones técnicas del contrato denominado «Servicios de mantenimiento de los sistemas de protección contra incendios en los centros y edificios de la Universidad de Granada», (Expte. UGR/2025/0001), convocado por la Universidad de Granada, este Tribunal, en sesión celebrada el día de la fecha, ha dictado la siguiente

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. El 14 de marzo de 2025, se publicó en el perfil de contratante en la Plataforma de Contratación del Sector Público el anuncio de licitación y en el Diario Oficial de la Unión Europea, anuncio de licitación por procedimiento abierto y tramitación ordinaria, del contrato de servicios indicado en el encabezamiento de esta resolución. En esa misma fecha, los pliegos fueron puestos a disposición de los interesados a través del citado perfil. El valor estimado del contrato asciende a 1.811.231,89 euros.

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), y demás disposiciones reglamentarias de aplicación en cuanto no se opongan a lo establecido en la citada norma legal.

SEGUNDO. El 4 de abril de 2025, tuvo entrada en el registro electrónico de la Universidad de Granada, escrito de recurso especial en materia de contratación interpuesto por la ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE SOCIEDADES DE PROTECCIÓN CONTRA INCENDIOS (en adelante la recurrente o TECNIFUEGO), contra el pliego de prescripciones técnicas que rige el procedimiento de adjudicación del contrato citado en el encabezamiento de esta resolución.

Con fecha 9 de abril de 2025, tiene entrada en este Tribunal, mediante remisión efectuada por la Universidad de Granada, el citado escrito de recurso, el informe sobre el mismo, así como la documentación integrante del expediente tramitado.

El 11 de abril de 2025, este Tribunal dictó Resolución MC 40/2025, acordando la medida cautelar de suspensión del procedimiento de licitación solicitada por la recurrente, así como la suspensión del plazo de presentación de ofertas.

No ha sido necesario cumplimentar el trámite de alegaciones al recurso por tener constancia que, a la fecha de la adopción de la medida cautelar, no constaba la presentación de ninguna oferta.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. Competencia.

Este Tribunal resulta competente para resolver en virtud de lo establecido en el artículo 46 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.

En concreto, el acto impugnado ha sido adoptado en el procedimiento de adjudicación de un contrato de servicios promovido por la Universidad de Granada, derivando la competencia de este Tribunal para la resolución del recurso especial en materia de contratación del Convenio, a tales efectos, formalizado entre la Consejería de Economía, Hacienda y Fondos Europeos y la Universidad de Granada, el 23 de diciembre de 2022, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 11.2 del citado Decreto autonómico.

SEGUNDO. Legitimación.

Procede a continuación 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, 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».*

Sobre la legitimación activa de las asociaciones, ya ha tenido ocasión de pronunciarse este Tribunal en numerosas ocasiones, valga por todas la Resolución 143/2016, de 17 de junio, la 214/2017, de 23 de octubre y la 233/2018, de 2 de agosto, en las que se pone de relieve la abundante doctrina del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo existente al respecto y que debe entenderse igualmente aplicable en el ámbito del procedimiento del recurso especial en materia de contratación, pues la clave común en todos los casos está en el concepto de interés legítimo.

En este sentido, el artículo 4 de los estatutos de la asociación al regular los objetivos de la misma, señala en el apartado d) *“La representación y defensa de sus socios ante las administraciones nacionales e internacionales, y toda clase de personas, entidades, organismos e instituciones, (...)”.*



A priori, se ha de indicar que el estudio de la legitimación pasa por analizar el acto impugnado y su incidencia sobre los intereses colectivos defendidos por la asociación recurrente. Ello obliga a conocer cuáles son los motivos que sustentan el recurso interpuesto.

En el presente asunto la asociación recurrente impugna determinadas cláusulas del pliego de prescripciones técnicas al considerar que las mismas *«vulneran el principio de libre competencia al exigir unas condiciones que reducen considerablemente, de forma injustificada, el espectro de empresas u organizaciones que pueden concurrir al concurso, lo que perjudica claramente al sector concernido y representado por esta Asociación.»*

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. Acto recurrible.

El recurso se interpone contra el pliego de prescripciones técnicas (PPT) de un contrato de servicios cuyo valor estimado es superior a cien mil euros y ha sido convocado por un ente del sector público con el carácter de Administración Pública. El recurso resulta, pues, procedente al amparo de lo previsto en el artículo 44 apartados 1 a) y 2 a) de la LCSP.

CUARTO. Plazo de interposición.

En cuanto al plazo de interposición del recurso, en el supuesto examinado, conforme a la documentación contenida en el expediente, el recurso se ha presentado dentro del plazo legal establecido en el artículo 50.1 b) de la LCSP.

QUINTO. Fondo del asunto: alegaciones de las partes

1. Alegaciones de la asociación recurrente.

La recurrente interpone el presente recurso contra el PPT, y solicita a este Tribunal su anulación, al considerar que determinados apartados del mismo contienen exigencias injustificadas que *«vulneran el principio de libre competencia al exigir unas condiciones que reducen considerablemente, de forma injustificada, el espectro de empresas u organizaciones que pueden concurrir al concurso, lo que perjudica claramente al sector concernido y representado por esta Asociación.»*

Esgrime que la cláusula 1.4 del PPT denominada “Requisitos para el contratista” contiene requerimientos que superan las obligaciones previstas para las empresas mantenedoras en el Real Decreto 513/2017, de 22 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de instalaciones de protección contra incendios.

En concreto el recurso se refiere al apartado c) de la citada cláusula 1.4 del PPT, que en sus puntos 2 y 3, contienen los siguientes requisitos:

«1.4.- Las empresas licitadoras deberán cumplir, además de los requisitos previstos en el pliego de las Cláusulas Administrativas particulares y las generales de la legislación vigente y acreditar, antes de la firma del contrato, los siguientes extremos:

(...)



c) Para el tratamiento de sistemas de detección de incendios con detectores de humo tipo iónico, las empresas licitadoras deberán acreditar:

(...)

2. Disponer de instalación radiactiva destinada a la comercialización, distribución y asistencia técnica de detectores de humo con autorización de puesta en marcha concedida por la Dirección de Seguridad Industrial.

3. Disponer de:

- Técnico Titulado con Licencia de Supervisor expedida por el Consejo de Seguridad Nuclear que le capacite para dirigir el funcionamiento de instalaciones y actividades de los operadores dentro de las normas legales aplicables y de las específicas que contenga el permiso de Explotación correspondiente concedido por las autoridades competentes.

- Técnico cualificado con Licencia de Operador concedida por el Consejo de Seguridad Nuclear que le capacite para, bajo la inmediata dirección de un Supervisor con Licencia, manipular el material radiactivo y los dispositivos de control de la instalación dentro de las normas legales aplicables y de las específicas que contenga el permiso de explotación correspondiente concedido por las autoridades competentes. Se presentará original o copia legalizada y legitimada.

En caso de subcontratar este servicio, se presentará la documentación de la empresa autorizada con la que la Empresa Adjudicataria subcontrataría.

- Debido a la integración de los sistemas de Protección Contra Incendios con los sistemas de intrusión, las empresas licitadoras deberán acreditar la correspondiente autorización del Ministerio del Interior como Instaladores y mantenedores de Sistemas de Seguridad.».

Entiende la recurrente que el citado Reglamento de instalaciones de protección contra incendios, no exige disponer de instalación radiactiva ni de las titulaciones de “Técnico Titulado con Licencia de Supervisor expedida por el Consejo de Seguridad Nuclear” y “Técnico cualificado con Licencia de Operador concedida por el Consejo de Seguridad Nuclear”; tal y como se prevé en el PPT.

También considera improcedente la exigencia establecida en el apartado 3 de punto c) del 1.4 del PPT de «acreditar la correspondiente autorización del Ministerio del Interior como Instaladores y mantenedores de Sistemas de Seguridad.».

2. Alegaciones del órgano de contratación.

Se opone al recurso y a la nulidad solicitada de la cláusula del PPT, esgrimiendo las consideraciones que, según afirma, contiene el informe emitido al efecto por el responsable del contrato. Estas consideraciones se exponen en el informe al recurso en los siguientes términos:

«En relación a los detectores iónicos, que según el RD 208/2005 en materia de aparatos eléctricos y electrónicos (AEE) y la gestión de sus residuos, señala que los equipos que contengan sustancias radiactivas no son considerados residuos electrónicos convencionales y por tanto, necesitan un tratamiento especial, dado que los detectores iónicos de humo se encuentran por encima del umbral de exención establecido en el Reglamento sobre instalaciones nucleares y radiactivas. Por tanto, se justifica la necesidad de que la empresa mantenedora disponga del personal debidamente titulado y homologado o bien, tal y como se describe en pliego de prescripciones técnicas, se autoriza la subcontratación de este servicio a empresas autorizadas.

La propia asociación recurrente en su página web en una nota informativa de fecha 7 de mayo de 2024 comunica a sus asociados como proceder en “la retirada de detectores iónicos con garantía de un correcto tratamiento como residuo radioactivo” (Retirada de detectores iónicos con garantía de un correcto tratamiento como residuo radiactivo | Tecnifuego) (...)



Por otro lado, en relación a la exigencia de acreditación de la correspondiente autorización del Ministerio del Interior como Instaladores y mantenedores de Sistemas de Seguridad se fundamenta en la existencia de una interacción técnica funcional entre determinados componentes de los sistemas PCI y los sistemas de seguridad contra intrusión existentes en las instalaciones objeto del contrato.

(...)

Los sistemas modernos de detección y alarma de incendios no operan de forma aislada, sino que a menudo interactúan con otros subsistemas de seguridad en el edificio. Casos como puertas con electroimanes, señales técnicas compartidas y alarmas técnicas monitorizadas por sistemas de intrusión demuestran que la interdependencia técnica requiere intervención coordinada. Estas interacciones exigen que el personal de mantenimiento tenga competencia técnica y legal sobre ambos sistemas, conforme a las normas UNE y el marco legal aplicable cuyas referencias principales serían: Real Decreto 513/2017 (RIPCI), Ley 5/2014, de Seguridad Privada, Orden INT/316/2011, Código Técnico de la Edificación (CTE), DB SI, así como las Normas UNE-EN 54, UNE 23007-14, UNE-EN 50131, UNE-EN 50136 y UNE-EN 13637.

La justificación de esta doble habilitación exigida en el Pliego de prescripciones técnicas se resume en:

- 1. Garantía de competencia legal y técnica.*
- 2. Interoperabilidad sin fallos ni alarmas indebidas.*
- 3. Imperativo legal de evitar el intrusismo profesional.*
- 4. Posible conexión a CRA y ampliación futura de servicios.*

La exigencia de doble habilitación evita conflictos legales, garantiza el correcto funcionamiento de los sistemas y permite una evolución futura sin necesidad de modificar los términos contractuales ni recurrir a terceros.

Además, en este apartado, subcontratar trabajos relativos a elementos compartidos entre PCI e intrusión implica riesgos de descoordinación, dilución de responsabilidades, retrasos en la atención a incidencias y mayor complejidad administrativa. Resulta más eficiente y seguro que la empresa adjudicataria esté habilitada para ambos tipos de sistemas, asumiendo la responsabilidad técnica y legal de forma integral.

En definitiva, podemos concluir que la integración técnica y las exigencias legales vinculadas a los sistemas PCI e intrusión justifican plenamente requerir que la empresa adjudicataria esté habilitada tanto en protección contra incendios como en seguridad privada. Esta medida garantiza la seguridad de personas y bienes, el cumplimiento normativo y la eficiencia operativa de la prestación del servicio.

A la vista de los argumentos de la asociación recurrente entendemos que confunde la habilitación empresarial con la solvencia técnica. La habilitación Empresarial son los requisitos de aptitud legal de los operadores económicos (contratistas; art. 65 2 LCSP) relacionados con el objeto del contrato y su funcionalidad deriva de que las entidades del sector público no contraten con quienes no están legalmente autorizados a desarrollar una actividad empresarial, por tanto, lo recogido en el Real Decreto 513/2017, de 22 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de instalaciones de protección contra incendios son requisitos de aptitud distintos a la solvencia técnica, y al contrario que ésta, no cabe integrarlo con medios externos son requisitos que debe cumplir la empresa. La Solvencia técnica y profesional es aquella acreditación de que el operador económico (empresa) dispone de los medios económicos, financieros y técnicos adecuados para afrontar el cumplimiento satisfactorio del contrato; es decir, el cumplimiento de su servicio y la ejecución del mismo. Los aspectos de solvencia discutida están requeridos en el PPT y también en el apartado 9.2 del cuadro resumen del Pliego de condiciones administrativas particulares y son exigibles a todas las empresas para licitar y suscribir contratos con la Administración Pública. Ahora bien, la solvencia es posible integrarla con medios externos. Además, para la exigencia de solvencia relacionadas con los detectores iónicos se permite expresamente la subcontratación.



(...)

SEXTO. Fondo del asunto: consideraciones del Tribunal.

El contrato tiene como objeto el servicio de mantenimiento de los sistemas de protección contra incendios en los centros y edificios de la Universidad de Granada, versando la controversia sobre determinados requerimientos exigidos en la cláusula 1.4 del PPT a las empresas licitadoras.

A juicio de la recurrente estas condiciones mínimas restringen la competencia, y no están debidamente justificadas. El órgano de contratación, en su informe al recurso, expone las razones que motivan el establecimiento de estos requisitos.

Como anteriormente se tuvo ocasión de exponer las condiciones, cuyo requerimiento se cuestionan, son las siguientes: (i) disponer de instalación radiactiva; (ii) disponer de las titulaciones de “*Técnico Titulado con Licencia de Supervisor expedida por el Consejo de Seguridad Nuclear*” y de “*Técnico cualificado con Licencia de Operador concedida por el Consejo de Seguridad Nuclear*”, y (iii) acreditar la autorización del Ministerio del Interior como Instaladores y mantenedores de Sistemas de Seguridad.

Aunque el recurso tiene por objeto la cláusula 1.4 del PPT, cabe señalar que el contenido de la misma reproduce uno de los epígrafes del apartado 9.2 “*Solvencia técnica*” del cuadro resumen de características de contrato del pliego de cláusulas administrativas particulares, en el que se regula la solvencia técnica que habrá de acreditar la empresa licitadora para el tratamiento de detección de incendios con detectores de humo tipo iónico.

Pues bien, de lo expuesto resulta un dato incuestionable que las condiciones impugnadas restringen la concurrencia, por lo que lo procedente es que el órgano de contratación justifique objetivamente la elección de los requisitos, así como de la solvencia técnica establecida.

Ahora bien, examinado los pliegos, así como el resto de la documentación preparatoria del expediente, no se aprecia atisbo alguna de justificación. Así se ha podido constatar que en ninguno de los documentos integrantes del expediente remitido a este Tribunal consta justificación de los requisitos requeridos a las empresas licitadoras en la citada cláusula 1.4 del PPT, ni tampoco de la solvencia técnica requerida para la detección de incendios con detectores de humo tipo iónico.

Ciertamente en el informe al recurso, el órgano de contratación expone ampliamente las razones que, a su juicio, justifican la necesidad de los requisitos exigidos a las empresas licitadoras en la cláusula 1.4 del PPT y en el apartado 9.2 del cuadro resumen de características de contrato, pero estas razones no pueden esgrimirse por vez primera en este procedimiento de recurso, sino que debían obrar en el expediente de contratación al ser restrictivas de la concurrencia y en cumplimiento de lo estipulado en el artículo 126.1 de la LCSP, en conexión con los artículos 28 (necesidad e idoneidad del contrato y eficiencia en la contratación) y 116.4 c) y e) del citado texto legal (justificación de la necesidad a la que se pretende dar satisfacción mediante la contratación de las prestaciones correspondientes; y su relación con el objeto del contrato, que deberá ser directa, clara y proporcional).

Así el citado artículo 116.4 c) y e) de la LCSP dispone que «*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.

(...)



e) La necesidad de la Administración a la que se pretende dar satisfacción mediante la contratación de las prestaciones correspondientes; y su relación con el objeto del contrato, que deberá ser directa, clara y proporcional.»

Es decir, la justificación de la elección de estas condiciones mínimas tenía que ser previa y obrar en el expediente para que cualquier licitador pudiera haberlas conocido y haber ejercido -con garantías- el derecho a impugnarlas o simplemente para aceptarlas.

En tal sentido la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 11 de mayo de 2023 (asunto C-101/22 P) -dictada en el recurso de casación interpuesto por la Comisión Europea contra la sentencia del Tribunal General que anuló su decisión- viene a desestimar el recurso señalando, en lo que aquí interesa, que la motivación no puede ser explicada por primera vez y a posteriori ante el juez y que, si se permitiera a la institución demandada - en este caso, la Comisión- diferir la obligación de motivar su decisión, quedaría afectado el derecho a la tutela judicial efectiva de los licitadores no adjudicatarios, quienes deben conocer la motivación de un acto, tanto para defender sus derechos en las mejores condiciones posibles, como para decidir con pleno conocimiento si les conviene o no someter el asunto al órgano jurisdiccional competente

Con base en las consideraciones realizadas y ante la falta de justificación en el expediente de los requisitos objeto de impugnación, procede estimar parcialmente el recurso.

Conviene precisar que la estimación del presente recurso es parcial porque este Tribunal no se ha pronunciado sobre la legalidad de las condiciones mínimas del PPT objeto de impugnación, sino solo sobre su falta de justificación objetiva en el expediente de contratación -extremo, entre otros, denunciado en el recurso- que ha impedido a la recurrente conocer el fundamento objetivo de tales requerimientos para, en su caso, poder mostrar su disconformidad frente a él.

SÉPTIMO. Sobre los efectos de la estimación parcial del recurso especial.

La corrección de la infracción legal cometida, y que ha sido analizada y determinada en el fundamento de derecho sexto de esta resolución, debe llevarse a cabo anulando el PPT que, entre otros documentos, rigen el procedimiento de adjudicación del contrato citado en el encabezamiento, conforme a lo establecido en dicho fundamento, así como los actos del expediente de contratación relacionados con su aprobación, debiendo, en su caso, convocarse una nueva licitación.

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

ACUERDA

PRIMERO. Estimar parcialmente el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la **ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE SOCIEDADES DE PROTECCIÓN CONTRA INCENDIOS (TECNIFUEGO)**, contra el pliego de prescripciones técnicas del contrato denominado «Servicios de mantenimiento de los sistemas de protección contra incendios en los centros y edificios de la Universidad de Granada», (Expte. UGR/2025/0001), convocado por la Universidad de Granada y anular el acto impugnado, con los efectos señalados en los fundamentos de derecho sexto y séptimo de la presente resolución.

SEGUNDO. Acordar, de conformidad con lo estipulado en el artículo 57.3 de la LCSP, el levantamiento de la suspensión del procedimiento de adjudicación acordada mediante Resolución MC 40/2025, de 11 de abril.



TERCERO. De conformidad con lo establecido en el artículo 57.4 de la LCSP, el órgano de contratación deberá dar conocimiento a este Tribunal de las actuaciones adoptadas para dar cumplimiento a la presente resolución.

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

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

