



INFORME UCSP Nº: 2014/040

FECHA 26/05/2014

ASUNTO **Contratación, por empresa de seguridad carente de una concreta autorización de actividad, de empresa autorizada para prestar esa actividad.**

ANTECEDENTES

Una Unidad Territorial de Seguridad Privada, adjunta consulta de una empresa de seguridad, sobre si ésta puede optar a la contratación de un servicio de seguridad privada, para el que no dispone de la pertinente autorización de la actividad requerida, según dispone la vigente normativa de seguridad privada, todo ello ante la posibilidad de poder acceder a contratos de las Administraciones Públicas.

Igualmente se aporta una Resolución del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, de fecha 21 de marzo de 2013, en el que el apartado "séptimo" de los Fundamentos de Derecho, enuncia que ni la Ley, ni el Reglamento prohíben la contratación de actividades que no se puedan prestar, por no contar con autorización para ello.

CONSIDERACIONES

Con carácter previo se participa que los informes o respuestas que emite esta Unidad tienen un carácter meramente informativo y orientativo -nunca vinculante- para quien los emite y para quien los solicita, sin que quepa atribuir a los mismos otros efectos o aplicaciones distintos del mero cumplimiento del deber de servicio a los ciudadanos.

La consulta analiza dos actuaciones, una relativa a la prestación de servicios de seguridad, entendiendo que solo pueden ser desarrollados por empresas de seguridad que disponga de la autorización administrativa correspondiente, y otra relativa a la contratación de servicios de seguridad privada, en este caso por una empresa que no dispone de la pertinente autorización para desarrollar la actividad de seguridad privada concreta de que se trate. Señalando que no obstante, se pueda subcontratar el referido servicio con una empresa de seguridad que sí se encuentre autorizada, a tenor de lo dispuesto en el artículo 7 de la ya mencionada Ley 23/1992, para prestar el mismo, y que se encargaría de la pertinente comunicación del contrato, según exige el artículo 6 de la ya citada Ley.

El artículo 5.1 de la Ley 23/1992, de 30 de julio, de Seguridad Privada, así como el artículo 1.1 del Real Decreto 2364/1994, de 9 de diciembre por el que se



aprueba el Reglamento de Seguridad Privada, enumera los servicios y actividades que, únicamente, pueden ser prestados por empresas de seguridad.

En este sentido, el artículo 2.1 del Reglamento, establece que: *“para la prestación de los servicios y el ejercicio de las actividades enumerados en el artículo anterior, las empresas **deberán reunir los requisitos** determinados en el artículo 7 de la Ley 23/1992, de 30 de julio, de Seguridad Privada, **ser autorizadas** siguiendo el procedimiento regulado en los artículos 4 y siguientes de este reglamento y **hallarse inscritas** en el Registro de Empresas de Seguridad existente en el Ministerio del Interior”*.

Así, pues, queda claro que para la prestación de cualquiera de las actividades de seguridad privada que enumera la normativa, los requisitos indispensables son que las empresas se encuentren autorizadas e inscritas en el correspondiente registro oficial.

En lo referente a la contratación de servicios de seguridad privada, encontramos su regulación en los artículo 6 de la Ley 23/1992, artículos 14, 20 y 21 del Reglamento de S. P., en los artículos 16, 17 y 18 de la Orden INT/314/2011, sobre empresas de seguridad privada.

Destaca a este respecto lo dispuesto por el artículo 14 del Reglamento de S.P., que en su apartado 3º dispone lo siguiente: *“Los servicios y actividades de seguridad deberán ser realizados directamente por el personal de la empresa contratada para su prestación, no pudiendo ésta 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**”*.

Este artículo, incardinado en el Capítulo III del RSP hace referencia a las obligaciones de funcionamiento de las empresas de seguridad y viene a decir estructuralmente:

- 1º. Que las empresas de seguridad deben prestar, con personal propio, los servicios que hayan sido objeto de contratación.
- 2º. Que, como regla general, estos servicios contratados, para ser realizados por personal propio, no pueden ser subcontratados con terceros.
- 3º. Que, como excepción a los dos puntos anteriores, exclusivamente aquellos servicios que pueden y deben ser prestados necesariamente por la empresa de seguridad contratada, pueden a su vez, ser subcontratados con empresas



de seguridad con idéntica actividad y cumpliéndose los requisitos de contratación requeridos.

El punto 4, del citado artículo 14, establece, como única excepción al principio de identidad de dedicación, el de aquellas empresas explotadoras de centrales de alarma, que optan por la subcontratación del servicio de acuda y verificación personal, con empresas de vigilancia y protección de bienes.

Si bien tal excepción al mencionado principio se podría considerar de menor relevancia en su referencia al art. 49.4 del RSP, ya que la norma de seguridad privada autoriza y reconoce a las empresas de seguridad dedicadas a la explotación de centrales de alarma, la identidad de actividad de forma tácita, pero sin exigencia de requisitos de autorización e inscripción, para la prestación de servicios de acuda y verificación personal con vigilantes de seguridad propios, por lo que se estaría reconociendo, de alguna manera en la práctica, identidad de dedicación parcial entre centrales de alarma y empresas de vigilancia.

Por tanto la norma examinada sólo se refiere a los supuestos de contratación entre empresas de seguridad en que se da la mencionada identidad de dedicación y los consiguientes requisitos de contratación, salvo las excepciones anteriormente examinadas, pero no en aquellos supuestos en que difieren netamente las actividades de las empresas de seguridad.

En conclusión, en el supuesto planteado no se da tal identidad de razón, ya que la empresa subcontratante no ostenta la autorización para la concreta actividad de seguridad privada, que si presenta la subcontratada, por lo que, por las razones expuestas, el precepto legal,- art. 14.3 y 4 del RSP- no podría validar una hipotética subcontratación entre tales empresas.

Cuestión distinta, y en la que no se entra a analizar, por no ser objeto de controversia en el caso planteado, es la referida al ajuste a las formalidades legales exigidas por las normas de contratación administrativas y a los supuestos de nulidad o anulabilidad de los actos de la Administración, por no haberse tomado, supuestamente, en consideración las especificidades de la normativa sectorial de seguridad privada.

Se alega el artículo 227 del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos del sector Público, apartado 1º, que dispone: *“El contratista podrá concertar con terceros la realización parcial de la prestación, salvo que el contrato o los pliegos dispongan lo contrario o que por su naturaleza y condiciones se deduzca que aquél ha de ser ejecutado directamente por el adjudicatario”*.

Así como la Resolución nº 114/2013 del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, en Recurso nº 112/2013 de la C.A. Castilla-La Mancha 016/2013, cuyo texto se adjunta a la consulta, la que no pone en duda la necesidad de que las empresas de seguridad deban contar con la preceptiva autorización administrativa como tales empresas de seguridad para la prestación de los servicios que se contemplan como exclusivos de las mismas en los arts. 1 y 5 de la Ley 23/1992 de Seguridad Privada, actualmente en vigor.

Entre otras referencias legales expone la citada Resolución: *“Así el artículo 7.2 de la Ley (anterior) dispone que para la prestación de los servicios y actividades de seguridad privada contemplados en esta Ley, las empresas de seguridad deberán obtener la oportuna autorización administrativa...”, corroborando el Reglamento, en su artículo 2 que “ para la prestación de los servicios y el ejercicio de las actividades enumerados en el artículo anterior, las empresas deberán reunir los requisitos determinados en el artículo 7 de la Ley 23/1992, de 30 de Julio, de Seguridad Privada...”*

Se plantea en la Resolución igualmente si de los preceptos reguladores de la materia se deriva la existencia de una prohibición expresa de contratar en tales términos , es decir, que una empresa de seguridad pueda subcontratar de otra u otras empresas de seguridad servicios para los cuales ella no está autorizada a prestar, y, en segundo, si, en caso contrario, es posible inferirla del contenido de sus preceptos, no encontrando el tribunal juzgador en el marco legal la existencia de prohibición expresa al respecto.

Tanto el Real Decreto Legislativo 3/2011, atendiendo a su carácter de norma de aplicación general, como la elaborada Resolución del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales aportada, parecen haber obviado normas consustanciales al caso, no teniendo en cuenta las especificidades establecidas por la normativa de seguridad privada referentes a aspectos tales como la sujeción de las actividades de seguridad privada a una serie de autorizaciones y controles de carácter administrativo, así como a la exigencia de determinados requisitos legales para formalizar la contratación y subcontratación en este específico ámbito material.

Evidentemente que la normativa de seguridad privada no sanciona la mera contratación en sí, sino la prestación de la actividad contenida en ese concreto negocio jurídico que es el contrato, pero sí reprocha, por tratarse de actividades complementarias a la seguridad pública, el que no se observen las formalidades previstas en su elaboración o la inexistencia de identidad de actividad entre las empresas de seguridad en la subcontratación, no permitiendo que una empresa, que sin estar autorizada para contratar determinados servicios, pueda, careciendo de legitimidad para ello, a su vez subcontratarlos.

CONCLUSIONES

No se deben ni pueden contratar la prestación de servicios de seguridad privada por empresas que no se hallen autorizadas e inscritas para las correspondientes actividades. De hacerlo, podrían ser, respecto de la empresa prestataria, objeto de inicio de procedimiento sancionador por infracción muy grave, según recoge el artículo 22.1.a) de la Ley 23/1992.

Respecto a la contratación de servicios por empresa de seguridad carente de la pertinente habilitación, que a su vez subcontrate estos con una empresa autorizada para la prestación de los mismos, esta conducta resulta atípica desde el punto de vista de la actual normativa de seguridad privada, ya que el artículo 14.3 y 4, se refiere exclusivamente a la subcontratación entre empresas autorizadas para la actividad que se pretende realizar. De producirse ésta, sin que medie tal identidad en la actividad autorizada de ambas, el contrato podría ser declarado nulo de pleno derecho, a tenor de lo dispuesto en el artículo 62.1. f) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que considera como tal los actos expresos o presuntos, contrarios a una norma imperativa del ordenamiento jurídico, por los que se adquieren facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición. Ello supondría retrotraer las actuaciones hasta el punto previo a la celebración del acto anulado.

Atendiendo a la naturaleza de los servicios de seguridad privada, que son objeto del Pliego de prescripciones técnicas, y teniendo presente lo dispuesto por el artículo 227 del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, necesariamente dichos servicios tendrían que haber sido contratados por empresas de seguridad, autorizadas para desarrollar la actividad o actividades objeto de contrato, posibilitando, en su caso, la subcontratación de los mismos con empresas que dispongan de idénticas autorizaciones, según impone el artículo 14.3 del Reglamento de Seguridad Privada.

La Administración podría igualmente verse afectada como sujeto activo, al contratar a una empresa de seguridad no autorizada para una determinada actividad para que ésta preste el servicio correspondiente, lo que podría suponer la infracción grave prevista en el artículo 24.3 de la vigente Ley de Seguridad Privada, al contratar o utilizar empresas carentes de la autorización específica necesaria para el desarrollo de los concretos servicios de seguridad privada objeto de contratación, con conocimiento de que estas no reúnen los requisitos legales al efecto.



Entre las posibilidades legales para acudir a este tipo de concursos públicos en los que se ofertan diferentes actividades de seguridad privada, una de ellas sería el acuerdo de constitución, entre empresas de seguridad interesadas, de una U.T.E. en la que cada empresa se responsabiliza de la prestación del servicio para el cual se encuentra debidamente autorizada.

Este informe se emite en cumplimiento de lo dispuesto en el Artículo 35 g) de la Ley 30/92, sobre derecho de información al ciudadano, y fija la posición y el criterio decisor de las Unidades Policiales de Seguridad Privada, en relación con el objeto de la consulta sometido a consideración. No pone fin a la vía administrativa ni constituye un acto de los descritos en el artículo 107 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, por lo que contra el mismo no cabe recurso alguno.

UNIDAD CENTRAL DE SEGURIDAD PRIVADA