RE 110/2015

Acuerdo 4/2016, de 11 de enero de 2016, del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón, por el que se resuelve el recurso especial, interpuesto por la ASOCIACIÓN DE EMPRESAS DE SEGURIDAD PRIVADA INTEGRAL frente al procedimiento de licitación denominado «Servicio de vigilancia y seguridad de los edificios del Ayuntamiento de Huesca», convocado por el Ayuntamiento de Huesca.

I. ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El 16 de diciembre de 2015 se publicó, en el Boletín Oficial de la Provincia de Huesca, el anuncio de licitación, relativo al procedimiento denominado «Servicio de vigilancia y seguridad de los edificios del Ayuntamiento de Huesca», convocado por el Ayuntamiento de Huesca (en adelante el Ayuntamiento), contrato de servicios de la categoría 23 del Anexo II del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre (en adelante TRLCSP), tramitado por procedimiento abierto y varios criterios de adjudicación, con un valor estimado de 572 000, IVA excluido.

En el anuncio se señala que el plazo de presentación de ofertas finaliza a las 14 horas del día 18 de enero de 2015.

SEGUNDO.- El Anexo II del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (en adelante PCAP) que rige la licitación, exige, a los

efectos del recurso, la siguiente solvencia económica financiera y técnica:

Anexo II

SOLVENCIA ECONÓMICA Y FINANCIERA Y TÉCNICA

SOBRE A

1.- La solvencia económica y financiera y técnica o profesional. *De acuerdo con lo establecido en el RD 773/2015 por el que se modifica el Reglamento General de la Ley de Contratos para acreditar la solvencia económica técnica o profesional podrá presentarse alternativamente, o bien la clasificación exigida o la solvencia económica y financiera exigida en el presente Anexo*

A.- EN CASO DE QUE LA EMPRESA LICITADORA SE ENCUENTRE CLASIFICADA SE EXIGE LA SIGUIENTE CLASIFICACIÓN.

GRUPO M. SUBGRUPO 2. CATEGORÍA 2 (anterior b)

(Aquellos licitadores que se encuentren en posesión de la clasificación citada no estarán obligados a presentar otros documentos justificativos de la solvencia económica, financiera y técnica).

B.- SOLVENCIA ECONÓMICA Y FINANCIERA (artículo 75 TRLCSP) EN CASO DE NO APORTAR LA ANTERIOR CLASIFICACIÓN. (*Real Decreto 773/2015, de 28 de agosto, por el que se modifican determinados preceptos del Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por el Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre)*

B.1 SOLVENCIA ECONÓMICA Y FINANCIERA

Los licitadores deberán presentar el justificante que acredite la existencia de un seguro de indemnización por riesgos profesionales, con indicación expresa de los riesgos cubiertos, de su plazo mínimo de vigencia o fecha de vencimiento con un valor mínimo de 5.000.000 de euros en vigor a la fecha de entrega de la oferta.

B.2 SOLVENCIA TÉCNICA Y PROFESIONAL.

a) Una relación de los principales servicios o trabajos, similares en objeto y cuantía, realizados en los últimos cinco años que incluya importe, fechas y el destinatario, público o privado, de los mismos.

***CRITERIO DE SELECCIÓN**. Se exige que los licitadores hayan realizado al menos dos contratos similares en objeto y cuantía en los últimos cinco años. Para ello deberán detallar la denominación, los beneficiarios tanto públicos o privados y la cuantía de los mismos*

ADEMÁS DEBERÁN REUNIR LOS SIGUIENTES REQUISITOS QUE DEBERÁN ACREDITARSE EN EL MOMENTO DE PRESENTACIÓN DE LA OFERTA APORTANDO LA CORRESPONDEINTE DOCUMENTACIÓN A INCLUIR EN EL SOBRE A.

- *Autorización oficial para el desarrollo de las actividades relacionadas con la vigilancia y seguridad de ámbito nacional relacionadas con la vigilancia y seguridad de ámbito nacional.*
- *Estructura operativa con implantación a nivel nacional, con al menos una delegación en la Comunidad Autónoma de Aragón.*
- *Centro de Control propio, con atención a los clientes operativo las 24 horas, los 365 días del año.*
- *Central Receptora de Alarmas, operativa las 24 horas los 365 días del año, para la gestión y atención de las señales de alarma que se reciban.*
- *Estar inscrita en el Registro de Empresas de Seguridad emitido por el Ministerio del Interior.*
- *Poseer la correspondiente autorización concedida por la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil para la prestación privada de las actividades de seguridad.*
- *Certificación de la implantación de un Sistema de Gestión de Riesgos Laborables en la Empresa.*
- *Disponer de un Servicio de Prevención de Riesgos Laborales, Seguridad e Higiene propio, con gabinete de asesoramiento a clientes.*
- *Disponer de una red propia de comunicaciones.*

TERCERO.- Por su parte, el Pliego de Prescripciones Técnicas que regirá la ejecución del contrato (en adelante PPT), en el apartado «*REQUISITOS DE LAS EMPRESAS*», exige:

- *Autorización oficial para el desarrollo de las actividades relacionadas con la vigilancia y seguridad de ámbito nacional.*
- *Estructura operativa con implantación a nivel nacional, con al menos una delegación en la Comunidad Autónoma de Aragón.*
- *Póliza de Responsabilidad Civil superior a 5.000.000 €, en vigor a la fecha de entrega de la oferta, acreditándose por medio de copia compulsada de la póliza correspondiente.*
- *Centro de Control propio, con atención a los clientes operativo las 24 horas, los 365 días del año.*

- *Central Receptora de Alarmas, operativa las 24 horas los 365 días del año, para la gestión y atención de las señales de alarma que se reciban.*
- *Estar inscrita en el Registro de Empresas de Seguridad emitido por el Ministerio del Interior.*
- *Poseer la correspondiente autorización concedida por la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil para la prestación privada de las actividades de seguridad.*
- *Certificación de la implantación de un Sistema de Gestión de Riesgos Laborables en la Empresa.*
- *Disponer de un Servicio de Prevención de Riesgos Laborales, Seguridad e Higiene propio, con gabinete de asesoramiento a clientes.*
- *Disponer de una red propia de comunicaciones.*

CUARTO.- Entre los criterios de adjudicación sujetos a evaluación posterior previstos en el Anexo VII del PCAP, y a los efectos del recurso, se reproduce el siguiente:

*«**3.- MEJORAS:** Podrán obtenerse hasta 20 puntos, desglosados del siguiente modo:*
- Se adjudicarán 3 puntos si se aporta copia compulsada del certificado vigente de la empresa, conforme a las exigencias de la Norma ISO 9001 de Sistemas de Gestión de la Calidad y 0 puntos en caso de no presentarla, no estar compulsada o no encontrarse vigente.
- Se adjudicarán 3 puntos si se aporta copia compulsada del certificado vigente de la empresa, conforme a las exigencias de la Norma ISO 14001 de Sistemas de Gestión de la Calidad y 0 puntos en caso de no presentarla, no estar compulsada o no encontrarse vigente».

Idéntica mención se contiene en el PPT, en el apartado *«CRITERIOS DE PUNTUACIÓN».*

QUINTO.- El 23 de diciembre de 2015, D. Ramón Rodríguez Vacas, en nombre y representación de la ASOCIACIÓN DE EMPRESAS DE SEGURIDAD PRIVADA INTEGRAL, interpone ante el Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón, recurso especial contra los Pliegos de la licitación.

La recurrente ha cumplido lo preceptuado en el artículo 44.1 TRLCSP que establece la obligación, al recurrente, de anunciar previamente la interposición del recurso. Así lo hizo el 21 de diciembre de 2015.

Considera la Asociación recurrente que determinadas cláusulas del PCAP no se ajustan a la legalidad, por ser contrarias a los principios de transparencia, igualdad y no discriminación de trato de los candidatos; y son restrictivas de la libre concurrencia, al definir un perfil de licitador cerrado solo a empresas que gozan de determinadas características.

En concreto, considera que además de los requisitos de solvencia económica y técnica exigidos en el Anexo II del PCAP, éste exige «*otros requisitos*» que no se ajustan a la legalidad. Los mismos se reproducen también en el PPT, lo que daría a entender que se exigen como condiciones especiales de ejecución del contrato. Pese a ello, el PCAP los exige para acreditar condiciones de aptitud y/o solvencia del licitador, sin ajuste legal.

a) De entre estos requisitos, los relacionados con la habilitación empresarial o profesional ex artículo 54 TRLCSP (a saber, «*Autorización oficial para el desarrollo de las actividades relacionadas con la vigilancia y seguridad de ámbito nacional; estar inscrita en el Registro de Empresas de Seguridad emitido por el Ministerio del Interior; y poseer la correspondiente autorización concedida por la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil para la prestación privada de las actividades de seguridad*») se ajustarían a la legalidad como habilitación empresarial, a excepción de la exigencia «*de ámbito nacional*», pues en ningún caso el objeto del contrato trasciende del ámbito territorial de Huesca y, por tanto, de la Comunidad Autónoma de Aragón.

b) El requisito de acreditar una «*Estructura operativa con implantación a nivel nacional, con al menos una delegación en la Comunidad Autónoma de Aragón*» lo entiende también contrario a la legalidad, por discriminatorio y desproporcionado, atendiendo igualmente al ámbito territorial del contrato. Implica, además «*cierto arraigo territorial*». La exigencia de delegación en la Comunidad Autónoma vulnera, a su juicio, el Derecho de la Unión, con cita de Sentencias relativas a discriminación territorial. Entiende que podría exigirse una delegación en Huesca, por estar el requisito vinculado al objeto del contrato.

c) En cuanto a los requisitos «*Certificación de la implantación de un Sistema de Gestión de Riesgos Laborables en la Empresa y Disponer de un Servicio de Prevención de Riesgos Laborales, Seguridad e Higiene propio, con gabinete de asesoramiento a clientes*», las menciones «*propio*» y «*con gabinete de asesoramiento a clientes*» vulneran tanto la normativa de contratación pública, como la normativa de seguridad privada, por las razones que señala.

d) Respecto del requisito «*Central Receptora de Alarmas, operativa las 24 horas los 365 días del año, para la gestión y atención de las señales de alarma que se reciban*», no se encuentra la referencia ni en el PPT, ni en la definición del objeto del contrato, por lo que su nula relación con éste lo convierte, nuevamente, en discriminatorio.

e) El requisito «*Centro de Control propio, con atención a los clientes operativo las 24 horas, los 365 días del año*», tampoco se encuentra en la definición del objeto del contrato, mezclando el órgano de contratación prestaciones de la actividad propia de

usuarios de servicios de seguridad privada, con las de empresas de seguridad privada.

f) En cuanto al requisito «*Póliza de Responsabilidad Civil superior a 5.000.000 €, en vigor a la fecha de entrega de la oferta, acreditándose por medio de copia compulsada de la póliza correspondiente*» que exige el PPT, el mismo es el que se exige como único requisito de solvencia económica en el PCAP, que no lo incluye como «*otros requisitos*».

g) Por último, el requisito «*Disponer de una red propia de comunicaciones*» tampoco figura, ni en la definición del objeto del contrato, ni en el PPT, por lo que su falta de ajuste legal es evidente.

Respecto de los criterios de valoración recogidos en el PCAP y en el PPT, entiende la Asociación recurrente que algunos de ellos no están referidos al objeto del contrato, sino a los ofertantes. Así, la valoración de determinados certificados de gestión de calidad resulta contraria a la doctrina y a la jurisprudencia, con cita de diversas Resoluciones de Tribunales Administrativos de contratos, en apoyo de su pretensión.

Por lo alegado, solicita que se estime el recurso, anulando los requisitos y criterios de adjudicación reseñados y, por ende, el procedimiento de licitación en su conjunto. Solicita, además, que se adopte la medida cautelar de suspensión del procedimiento de licitación con el fin de evitar actuaciones que pudieran resultar invalidadas.

SEXTO.- Por Resolución 33/2015, de 23 de diciembre, del Presidente del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón, se resolvió la petición de suspensión del procedimiento de licitación, solicitada por el recurrente, en el recurso especial interpuesto, en el sentido de no

acordar la misma, considerando que el plazo para presentar proposiciones en el procedimiento concluye el día 18 de enero de 2016, en aplicación de los distintos intereses en juego, y dado que el Acuerdo del Tribunal sobre el recurso especial se adoptará antes de la finalización del mencionado plazo de presentación de proposiciones.

SÉPTIMO.- El 28 de diciembre de 2015, el Tribunal solicita al Ayuntamiento, de conformidad con lo previsto en el artículo 46.2 TRLCSP, la remisión, en el plazo de dos días hábiles, del expediente de contratación completo, acompañado de un informe del órgano gestor al recurso. El 29 de diciembre de 2015 tiene entrada en el Tribunal la documentación solicitada.

OCTAVO.- No se procede por el Tribunal a evacuar el trámite de alegaciones, de conformidad con lo establecido en el artículo 46.3 TRLCSP; dado que al tratarse de un recurso especial contra pliegos y no constar ofertas no puede acreditarse la existencia de terceros con condición de interesados.

II. FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Se acredita en el expediente la legitimación de la ASOCIACIÓN DE EMPRESAS DE SEGURIDAD PRIVADA INTEGRAL, para interponer recurso especial y su representación, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 42 TRLCSP, que permite recurrir a quienes tengan un interés legítimo distinto al de obtener la adjudicación. El interés que preside el recurso, además de la defensa genérica de la legalidad, es el

de la defensa de los intereses de los asociados a través de la recurrente, en cuanto posibles participantes en la licitación regulada por el PCAP impugnado, de conformidad con sus Estatutos.

También queda acreditado, que el recurso se ha interpuesto contra los pliegos de un contrato de servicios cuyo valor estimado es superior a 100 000 euros. El acto es recurrible de acuerdo con el artículo 17. 2. a) de la Ley 3/2011, de 24 de febrero, de medidas en materia de Contratos del Sector Público en Aragón (en redacción dada por el artículo 33 de la Ley 3/2012, de 8 de marzo, de Medidas Fiscales y Administrativas de la Comunidad Autónoma de Aragón), y el recurso se plantea en tiempo y forma.

SEGUNDO.- Se cuestionan en el recurso las exigencias «adicionales» de solvencia exigidas, que entiende la Asociación recurrente, limitan indebidamente la concurrencia; y el criterio de adjudicación mediante el que se valoran determinados certificados de calidad.

En cuanto a la solvencia exigida, este Tribunal viene declarando de forma reiterada —entre otros, Acuerdo 18/2012, de 31 de mayo— que las exigencias de capacidad y solvencia se conforman como un requisito o condición *sine qua nom*, cuyo incumplimiento justifica la exclusión del licitador. Y ello para garantizar la consecución del interés público, que es causa de todo contrato público. De ahí la importancia de su ajustada concreción, pues el carácter desproporcionado de la solvencia que se exija, o la no directa vinculación, pueden ser un elemento de restricción indebida de la competencia y puede suponer una quiebra del principio de igualdad de trato.

Es también doctrina reiterada de este Tribunal desde su Acuerdo 1/2011, que el artículo 1 TRLCSP establece como uno de su fines, el de garantizar el principio de *«no discriminación e igualdad de trato de los candidatos»*. En el mismo sentido, el artículo 139 TRLCSP, al referirse de modo concreto a los procedimientos de adjudicación, dispone que *«los órganos de contratación darán a los licitadores y candidatos un tratamiento igualitario y no discriminatorio y ajustarán su actuación al principio de transparencia»*.

De la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, se desprende que el respeto del principio de igualdad de trato implica, no sólo la fijación de condiciones no discriminatorias para acceder a una actividad económica, sino también que las autoridades públicas adopten las medidas necesarias para garantizar el ejercicio de dicha actividad.

La aplicación de este principio, en la fase de solvencia, es de gran importancia práctica. Y es que, lo que se pretende a la hora de valorar la aptitud de un contratista —u operador económico, en la terminología de la Directiva 2014/24/UE—, es determinar la auténtica capacidad para hacer efectiva, en las condiciones pactadas, la prestación en cuestión que se demanda por el ente contratante, por cuanto lo importante, en la contratación pública, es la correcta ejecución del contrato adjudicado. En consecuencia, para contratar con los poderes adjudicadores, que deben aplicar el TRLCSP, los contratistas deben cumplir una serie de requisitos previos que hacen referencia a la capacidad de obrar, la solvencia económica y financiera y la solvencia técnica; debiendo estar únicamente, en cuanto a restricciones, a lo

dispuesto por la normativa comunitaria, sin que puedan exigirse requisitos o medios de acreditación distintos de los previstos en aquélla.

Conforme al artículo 62 TRLCSP, los empresarios deben acreditar unas determinadas condiciones de solvencia económica y financiera y profesional o técnica, debiendo estar vinculadas a su objeto y ser proporcionales al mismo. Los criterios generales que rigen el establecimiento de los medios para acreditar la solvencia son, que estén previstos expresamente en los pliegos, que guarden relación con el objeto del contrato, que, en ningún caso, dichos criterios puedan producir efectos discriminatorios, y que se respete el principio de proporcionalidad, de forma que no deberán exigirse requisitos de solvencia que no observen la adecuada proporción con la complejidad técnica del contrato y con su dimensión económica. Ni requisitos que, por su aplicación práctica, alteren de hecho la solvencia mínima exigida, desnaturalizando el propio procedimiento de licitación elegido.

Es importante destacar que los medios para acreditar la solvencia económica y técnica son medios tasados por el legislador, como se concluye del tenor legal del artículo 74.1 TRLCSP: «*La solvencia económica y financiera y técnica o profesional se acreditara mediante la aportación de los documentos que se determinen por el órgano de contratación de entre los previstos en los artículos 75 a 79*». Ello sin perjuicio de la posibilidad de exigir, como plus de solvencia, un determinado compromiso de adscripción de medios personales o materiales, ex artículo 64.2 TRLCSP.

Además, en determinadas actividades o servicios que por razones objetivas lo demanden, los profesionales que vayan a realizar la actividad o el servicio deberán tener una habilitación específica que

acredite su cualificación, o que demuestre que pueden desarrollar legalmente la actividad de que se trate. Al efecto, el artículo 54.1 TRLCSP (Condiciones de aptitud), indica que los contratistas deberán contar con plena capacidad de obrar, ausencia de prohibiciones y solvencia (o bien Clasificación), y en su apartado 2 añade que: «*Los empresarios 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*».

Este Tribunal entiende (por todos Acuerdo 52/2013) que se trata de cuestiones totalmente distintas: así, una cuestión es la habilitación empresarial o profesional a que se refiere el artículo 54.2 TRLCSP, relativo a la aptitud legal para el ejercicio de la profesión de que se trate y que funciona como requisito de capacidad; otra cuestión es la solvencia económica, técnica o profesional, pensada para acreditar niveles de solvencia suficientes para la ejecución del contrato en cuestión.

Es esta también la doctrina del resto de Tribunales administrativos de contratos y de las Juntas Consultivas de Contratación Administrativa. Así la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad de Madrid, en su Informe 6/2010, indicó que «*La habilitación empresarial o profesional recogida en el artículo 43.2 de la LCSP (actual 54.2 del TRLCSP), es un requisito de aptitud, que faculta a quien la posee para el ejercicio de una actividad profesional determinada. Se trata, por tanto, de un requisito mínimo de capacidad técnica exigido por alguna norma para la ejecución de un determinado contrato. Pero este requisito mínimo de aptitud no puede, por sí solo, ser suficiente para la ejecución de un contrato en el ámbito de la contratación pública, por lo que deberá completarse con los requisitos precisos de solvencia económica*

y técnica o profesional o, en su caso, clasificación, que se requieran al licitador como aptitud para poder contratar ».

Por su parte, la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado, en su Informe 1/2009, entiende que esta habilitación se refiere *«(…) más que a la capacitación técnica o profesional, a la aptitud legal para el ejercicio de la profesión de que se trata. Ciertamente las disposiciones que regulan estos requisitos legales para el ejercicio de actividades empresariales o profesionales tienen en cuenta para otorgársela que el empresario en cuestión cuente con medios personales y técnicos suficientes para desempeñarlas, pero esta exigencia se concibe como requisito mínimo. Por el contrario, cuando la Ley de Contratos del Sector Público habla de solvencia técnica o profesional, por regla general lo hace pensando en la necesidad de acreditar niveles de solvencia suficientes para la ejecución del contrato en cuestión, que por regla general serán superiores a los exigidos para simplemente poder ejercer profesión de forma legal. En consecuencia, el título habilitante a que se refiere el apartado 2 del artículo 43 citado (actual 54.2 del TRLCSP) es un requisito de legalidad y no de solvencia en sentido estricto. Lo que pretende el legislador al exigirlo es evitar que el sector público contrate con quienes no ejercen la actividad en forma legal».*

Criterio confirmado por la Directiva 2014/24/UE que, en su artículo 58, establece que los criterios de selección pueden referirse a: a) la habilitación para ejercer la actividad profesional; b) la solvencia económica y financiera; c) la capacidad técnica y profesional.

TERCERO.- Hechas estas consideraciones generales, procede analizar si la solvencia exigida —que se reproduce en el antecedente de hecho

segundo y que se completa con un compromiso de adscripción de medios personales en el Anexo III del PCAP, no cuestionado por la recurrente— cumple con los criterios que se acaban de señalar.

El Ayuntamiento, en su informe al recurso, alega que la Asociación recurrente no ha interpretado debidamente el verdadero significado del Anexo II del PCAP, ya que de conformidad con el nuevo régimen de solvencia introducido en el TRLCSP por la Ley 25/2013, de 27 de diciembre y el RD Ley 10/2015, de 11 de septiembre; y desarrollado por el Real Decreto 773/2015, de 28 de agosto, se ha eliminado la obligación de exigir clasificación en los contratos de servicios. En todo caso, las empresas que estén en posesión de la clasificación exigida en el PCAP (Grupo M, Subgrupo 2, categoría 2) no están obligadas a presentar ningún documento acreditativo de la solvencia, por lo que se afirma que las exigencias recogidas en el Anexo II, a partir del apartado B, se exigen únicamente para aquellas empresas que no estén en posesión de la citada clasificación.

Pues bien, hay que señalar que la interpretación que de las exigencias del Anexo II realiza el Ayuntamiento no es tan clara como se dice, pues el adverbio «*Además*», con el que se introducen los requisitos adicionales, admite perfectamente la interpretación de la Asociación recurrente, en el sentido de que los mismos se exigen a cualquier licitador, con independencia de que acredite su solvencia, o no, por la vía de la clasificación. Nótese que, para el caso de que no se aporte la clasificación se exige, en los apartados B1 y B2, una determinada solvencia económica y técnica, ajustada a los términos de los artículos 75 y 78 TRLCSP en su actual redacción, sin que los requisitos adicionales

se incorporen, ni como solvencia económica, ni como solvencia técnica.

Asimismo, el resto del clausulado del PCAP no se ha adaptado a la vigente regulación de la solvencia en los contratos de servicios. Así, por ejemplo, la hoja resumen del PCAP recoge, como solvencia exigible en el apartado Ñ, únicamente la clasificación como contratista de servicios. Y en el PPT se incluyen aspectos tales como *«requisitos de las empresas», «clasificación», o «criterios de puntuación»*, cuyo contenido corresponde al PCAP, ex artículo 67 RGLCAP. Lo que supone una vulneración de la previsión contenida en el artículo 68.3 RGLCAP, que prohíbe que los PPT contengan declaraciones o cláusulas que deban figurar en el PCAP.

Este Tribunal ya se ha pronunciado en anteriores ocasiones, véase Acuerdos 5/2011, de 16 de mayo y 33/2012, de 9 de agosto, sobre la trascendencia de la claridad en la elaboración y el contenido de los pliegos de condiciones, o de cláusulas administrativas particulares, que es responsabilidad de los poderes adjudicadores, y por tanto las cláusulas ambiguas, contradictorias o confusas, que no hayan sido disipadas durante el proceso de selección, son también responsabilidad de los mismos. La confusión en el clausulado de los Pliegos exige un criterio hermenéutico proclive al principio de igualdad de acceso, de forma que la «oscuridad» de las cláusulas no puede perjudicar a los posibles licitadores.

En todo caso, con independencia de que los requisitos de solvencia adicionales del Anexo II del PCAP se exijan a todos los licitadores, o únicamente a los que no aporten la clasificación prevista, el artículo 78 TRLCSP, que regula la solvencia técnica o profesional en los contratos

de servicios —y que resulta aplicable en este caso—, establece unos medios tasados para acreditar la solvencia técnica o profesional. En ningún caso resulta admisible introducir otros distintos a éstos, confundirlos con la habilitación empresarial o profesional, ni con condiciones de ejecución del contrato, como más adelante se analizará.

Procede, en consecuencia admitir este motivo de recurso y considerar la referida exigencia como ilegal.

CUARTO.- Se hace preciso en este punto analizar las alegaciones de la recurrente respecto de los concretos requisitos adicionales de solvencia exigidos, en aras al principio de congruencia y de evitar ulteriores impugnaciones de la nueva licitación.

Asiste razón a la recurrente cuando afirma que tres de los requisitos señalados, «*Autorización oficial para el desarrollo de las actividades relacionadas con la vigilancia y seguridad de ámbito nacional*»; «*estar inscrita en el Registro de Empresas de Seguridad emitido por el Ministerio del Interior*»; y «*poseer la correspondiente autorización concedida por la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil para la prestación privada de las actividades de seguridad*» se refieren, de manera reiterativa, a la habilitación empresarial o profesional regulada en el artículo 54 TRLCSP y no a la solvencia, en los términos señalados en el fundamento jurídico segundo de este Acuerdo.

En el caso de las empresas de seguridad privada, la Ley 5/2014, de 4 de abril de Seguridad Privada, que disciplina la materia, somete la realización de estas actividades a una previa autorización administrativa que opera como título habilitante en el sentido que a este término da el

TRLCSP. En este caso, debe exigirse la autorización para prestar las actividades previstas en el apartado a) del artículo 5.1 de la Ley 5/2014, únicamente a las empresas que no acrediten la clasificación prevista en el PCAP, pero teniendo en cuenta el ámbito geográfico de prestación del servicio.

El requisito de acreditar una «*Estructura operativa con implantación a nivel nacional, con al menos una delegación en la Comunidad Autónoma de Aragón*» lo entiende la recurrente contrario a la legalidad, por discriminatorio y desproporcionado, atendiendo al ámbito territorial del contrato.

Como se reconoce en el informe del Ayuntamiento al recurso, existe un error en la redacción del requisito, ya que debería decir «*Estructura operativa con implantación a nivel nacional, o con al menos una delegación en la Comunidad Autónoma de Aragón*». Este error no puede ser considerado como mera irregularidad, o considerarlo no puesto para las empresas no clasificadas, como se argumenta en el informe, pues supone una limitación de solvencia desproporcionada y que, por ello, limita indebidamente la concurrencia.

En cuanto a los dos requisitos relativos a riegos laborales: «*Certificación de la implantación de un Sistema de Gestión de Riesgos Laborables en la Empresa*» y «*Disponer de un Servicio de Prevención de Riesgos Laborales, Seguridad e Higiene propio, con gabinete de asesoramiento a clientes*», argumenta el Ayuntamiento, en el informe al recurso, que ambos son de suma importancia para el órgano de contratación, «*por la potencial peligrosidad de las funciones, la gran responsabilidad de los trabajadores y los riesgos que pueden asumir*».

Ninguno de estos requisitos se encuentra entre los medios previstos en el artículo 78 TRLCSP para acreditar la solvencia técnica, sino que se refieren, bien a exigencias legales para empresas de mas de 500 trabajadores, o que desarrollen actividades del Anexo I del Real Decreto 39/1997, de 17 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de los servicios de prevención, lo que no es el caso; bien a condiciones de ejecución del contrato, ya recogidas en el Anexo XVI del PCAP y en el PPT, cuando establece: «*La empresa adjudicataria deberá de aplicar para los trabajadores que presten servicios en este contrato, todas las normas que en prevención de riesgos laborales están publicadas, así como el resto de normas específicas que regulan el sector y que tienen relación directa con la capacidad y aptitud de las personas para desarrollar labores de vigilancia en edificios*».

Respecto de los requisitos «*Central Receptora de Alarmas, operativa las 24 horas los 365 días del año, para la gestión y atención de las señales de alarma que se reciban*», «*Centro de Control propio, con atención a los clientes operativo las 24 horas, los 365 días del año*», y «*Disponer de una red propia de comunicaciones*», considera la Asociación recurrente, en síntesis, que en todos los casos no se encuentra la referencia ni en el PPT, ni en la definición del objeto del contrato, por lo que su nula relación con éste los convierte en discriminatorios.

Queda acreditado en el expediente en el que se materializa el procedimiento de licitación, que el objeto de contrato recurrido no comprende, conforme a lo establecido en el PPT, la prestación de servicio alguno de central de alarmas, ni de centro de control propio, por lo que los dos primeros requisitos no cumplen con la exigencia de vinculación con el objeto del contrato.

En cuanto a disponer de una red propia de comunicaciones, el PPT señala que «*La empresa adjudicataria de los servicios, deberá proveer a sus Vigilantes de Seguridad de los medios técnicos legalmente establecidos. De igual forma, deberá dotar a su personal de los medios de transmisión necesarios para establecer, en cualquier momento, las comunicaciones oportunas, tanto con su base de control operativo, como con los servicios públicos de emergencia. Estos sistemas consistirán, como mínimo, en un equipo de telefonía móvil, por turno y servicio, perfectamente operativo en todo momento*», lo que convierte la exigencia en una condición de ejecución del contrato, y no en un requisito de solvencia.

Procedería también, en consecuencia, estimar el recurso por estos motivos.

QUINTO.- En atención a lo razonado en los fundamentos jurídicos previos —de los que se deriva la nulidad de la licitación—, resultaría innecesario entrar a examinar las alegaciones del recurso, relativas a la inclusión del criterio que permite valorar determinadas certificaciones de calidad de la empresa licitadora. No obstante, y también en atención al principio de congruencia que inspira la resolución de todo procedimiento, parece oportuno entrar en su consideración.

Como ha recordado este Tribunal en numerosos Acuerdos (por todos, Acuerdo 84/2015, de 10 de agosto), la finalidad de los criterios de adjudicación es determinar qué oferta satisface mejor las necesidades de la entidad adjudicadora. La función de los criterios de adjudicación es, por tanto, evaluar la calidad intrínseca de las ofertas respetando los principios comunitarios, lo cual supone —dato de especial relevancia—

que deben tener relación directa con el objeto del contrato, sin que puedan incurrir en discriminación.

Respecto a la cuestión controvertida en el recurso, este Tribunal ya estableció en el Acuerdo 84/2015, que es doctrina unánime de los Tribunales administrativos de contratos públicos que los certificados de aseguramiento de la calidad no pueden utilizarse como criterios de adjudicación, aunque pueden exigirse como requisito de solvencia técnica (por todos, Resolución 105/2015 del Tribunal Administrativo de recursos contractuales de la Junta de Andalucía). En el mismo sentido se han pronunciado las Juntas Consultivas de Contratación Administrativa (por todos, Informe 50/2006, de 11 de diciembre, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado).

Las certificaciones de calidad de la empresa no pueden ser nunca criterios de adjudicación, puesto que constituyen características subjetivas del empresario licitador. No resulta de aplicación, en este caso, la doctrina de los Tribunales administrativos de contratos alegada por el Ayuntamiento en su informe al recurso, que viene admitiendo, con base en la jurisprudencia comunitaria, la posibilidad de utilizar como criterio de adjudicación un mayor número de medios personales y materiales que los exigidos en el pliego para valorar la aptitud y la solvencia, pues la calidad y la cantidad de los medios ofertados por los licitadores sí son elementos cualitativos de la oferta que influyen en su valor técnico, lo que justifica que pueden ser utilizados como criterios de adjudicación, a diferencia de lo que sucede con las certificaciones de calidad de la empresa.

Procedería, en consecuencia, declarar la ilegalidad y la nulidad del referido criterio y estimar también este motivo de recurso.

En su virtud, previa deliberación, por unanimidad, y al amparo de lo establecido en el artículo 41 TRLCSP; y en los artículos 2, 17 y siguientes de la Ley 3/2011, de 24 de febrero, de medidas en materia de Contratos del Sector Público de Aragón, el Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón:

III. ACUERDA

PRIMERO.- Estimar el recurso especial interpuesto por D. Ramón Rodríguez Vacas, en nombre y representación de la ASOCIACIÓN DE EMPRESAS DE SEGURIDAD PRIVADA INTEGRAL, frente al procedimiento de licitación denominado «Servicio de vigilancia y seguridad de los edificios del Ayuntamiento de Huesca», promovido por el Ayuntamiento de Huesca. Declarar la invalidez de los Pliegos y anular la licitación, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 47.2 TRLCSP.

SEGUNDO.- Notificar este Acuerdo a todos los interesados en este procedimiento, y acordar su publicación en la sede electrónica del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón.

TERCERO.- El Ayuntamiento de Huesca deberá dar conocimiento, a este Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón, de las actuaciones adoptadas para dar cumplimiento a este Acuerdo.

CUARTO.- Significar que, contra este Acuerdo, ejecutivo en sus propios términos, solo cabe la interposición de recurso contencioso-administrativo (artículo 44.1 Ley 29/1998, de 13 de julio, de la

Jurisdicción Contencioso-administrativa, LJ), en el plazo de dos meses, a contar desde la notificación del mismo, ante el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma de Aragón (artículo 10 k) LJ), todo ello de conformidad con el artículo 49 TRLCSP.