

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

En Madrid, a 21 de abril de 2022.

**VISTO** el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la representación de la empresa Alcor Seguridad, S.L contra los pliegos de cláusulas administrativas particulares y de prescripciones técnicas del contrato “*servicio de vigilancia y seguridad de varias oficinas de Atención a la Ciudadanía de Línea Madrid*”, expediente 300/2021/00780, del Ayuntamiento de Madrid, este Tribunal ha adoptado la siguiente,

**RESOLUCIÓN**

**ANTECEDENTES DE HECHO**

**Primero.-** La convocatoria para la participación en el procedimiento se publicó en la Plataforma de Contratación del Sector Público (PLACE) en fecha 31 de marzo de 2022, junto con los pliegos de cláusulas administrativas y de prescripciones técnicas que la regirán.

El valor estimado del contrato es de 1.187.501,60 euros.

**Segundo.-** En lo que aquí interesa, el Pliego de Prescripciones Técnicas (en adelante, PPT) que regulan los “servicios de vigilancia y seguridad de varias oficinas de Atención a la Ciudadanía”, señala lo siguiente:

- Cláusula 5.8: *“La empresa que resulte adjudicataria deberá disponer, cuando su sede no se encuentre en la Comunidad de Madrid, de una delegación o sucursal en la Provincia de Madrid, dicha delegación deberá cumplir los requisitos previstos en el Reglamento de Seguridad Privada debiendo contar, además con los necesarios permisos y licencias de carácter municipal, lo cuáles podrán ser requeridos en cualquier momento durante la ejecución del contrato”.*

El Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (en adelante, PCAP) establece:

- Cláusula 12: *“Deberá asimismo incluirse en el sobre A, una declaración relativa a la disposición de una delegación o sucursal homologada en la provincia de Madrid, cuando la empresa no tenga su sede en la Comunidad de Madrid, dicha delegación deberá cumplir los requisitos que se determinen en la normativa de Seguridad Privada en vigor”.*

**Tercero.-** El 12 de abril de 2022, tuvo entrada en el registro de este Tribunal, el recurso especial en materia de contratación, en el que se solicita la nulidad de las cláusulas antes transcritas, por comprender un principio de arraigo territorial contrario a los principios de contratación administrativa.

**Cuarto.-** El 19 de abril de 2022, el órgano de contratación remitió el expediente de contratación y el informe 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 transpone 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). El propio órgano de contratación publicó la suspensión del procedimiento en PLACE.

## 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, corresponde a este Tribunal la competencia para resolver el presente recurso.

**Segundo.-** El recurso ha sido interpuesto por persona legitimada para ello, al tratarse de una persona jurídica eventual licitador por su objeto, *“cuyos derechos e intereses legítimos individuales o colectivos se hayan visto perjudicados o puedan resultar afectados de manera directa o indirectamente por las decisiones objeto del recurso”* (Artículo 48 de la LCSP).

Asimismo, se acredita la representación del firmante del recurso.

**Tercero.-** El recurso especial se planteó en tiempo y forma, pues el acto impugnado fue publicado el 31 marzo de 2022, interponiéndose el recurso ante este Tribunal el 12 de abril de 2022, dentro del plazo de quince días hábiles, de conformidad con el artículo 50.1 de la LCSP.

**Cuarto.-** El recurso se interpuso 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 44.1.a) y 2. a) de la LCSP.

**Quinto.-** Para la viabilidad de la pretensión el recurso aduce un único motivo: el arraigo territorial por la exigencia de una sucursal en Madrid es contrario a los principios que rigen la contratación administrativa. Además contraviene el artículo 17 del Real Decreto 2364/1994, de 9 de diciembre, por el que se aprueba el reglamento de seguridad privada, que solo exige sucursal o delegación fuera de la provincia donde tengan su sede principal *“cuando el número de vigilantes de seguridad que presten servicio en la provincia sea superior a treinta y la duración del servicio, con arreglo al contrato o a las prórrogas de éste, sea igual o superior a un año”*. La

recurrente no cuenta con más de 30 agentes en Madrid y el contrato solo exige 5 vigilantes por el número de horas.

*Según el recurrente, “la exigencia de arraigo territorial debe estar plenamente justificada en los pliegos por el Órgano de Contratación en aquellos casos en que la misma no sería necesaria de no estar exigida por la normativa de seguridad privada, como ocurre en este caso. Ni es puntuable la existencia de la citada delegación o sucursal como criterio de adjudicación ni como requisito de solvencia, ni se justifican en ningún caso los motivos por los cuáles la misma sería necesaria. De haber justificado su necesidad, es fundamental resaltar, que el hecho de no ser puntuable, lleva implícita la no necesidad de cumplimiento a fecha de presentación de ofertas o de adjudicación por cuanto no afecta en modo alguno a su valoración y por qué carece de lógica exigir la apertura de una delegación a una licitadora, con la consiguiente inversión que supone, para luego no resultar adjudicataria del contrato a licitar”.*

Según añade, esta cláusula vulnera numerosa doctrina de Tribunales de contratación y la propia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (en adelante, TJUE). Las Sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 27 de octubre de 2005 (asuntos C-158/03 y C-234/03). En estos supuestos, se incluye una cláusula de arraigo territorial sin justificación alguna. Reiteramos que según el TJUE la admisión de una cláusula de arraigo territorial solo es posible si concurren 4 requisitos para atenerse a los artículos 43 CE y 49 CE.

1. Que se apliquen de manera no discriminatoria.
2. Que estén justificadas por razones imperiosas de interés general.
3. Que sean adecuadas para garantizar la realización del objetivo que persiguen.
4. Que no vayan más allá de lo necesario para alcanzar dicho objetivo.

Afirma el órgano de contratación que solamente se exige la sucursal al adjudicatario, no siendo una condición de aptitud, criterio de adjudicación o de solvencia, lo que se admite por la doctrina siempre y cuando la exigencia sea proporcional y no contraríe los principios de concurrencia e igualdad. Afirmaciones estas fundamentadas, entre otras, en el Recurso nº. 232/2019 C.A. Cantabria 10/2019, Resolución nº. 406/2019 del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, al referirse al “*arraigo territorial*” (disposición de sucursal en la Comunidad Autónoma donde se presta el servicio), en los siguientes términos:

*“Sexto: Como es doctrina reiterada de este Tribunal y del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, se ha de ser especialmente vigilante a cualquier restricción a la libre concurrencia fundada directa o indirectamente en el denominado arraigo territorial, debiendo considerarse nulas aquellas previsiones de los pliegos que puedan impedir la participación en las licitaciones o la obtención de ventajas injustificadas en la valoración de las ofertas, si estas circunstancias se fundan únicamente en razones de arraigo territorial.*”

*Por tal motivo, son discriminatorias las condiciones de arraigo territorial cuando se configuran como requisitos de solvencia o como criterios de adjudicación, admitiéndose, por el contrario, cuando se exigen como un compromiso de adscripción de medios al adjudicatario o como condiciones de ejecución siempre que, en este supuesto, respeten el principio de proporcionalidad y guarden relación con el objeto del contrato.*

*En este sentido, podemos recordar lo que expusimos al respecto en la Resolución nº 328/2018, de 6 de abril:*

*“«Y en la Resolución 1103/2015, de 30 de noviembre, se indicó lo siguiente: “En la Resolución 101/2013, de 6 de marzo, con cita de la Resolución 29/2011, de 9 de febrero y del Informe 9/2009, de 31 de marzo, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, se indicaba que ‘el origen, domicilio social o cualquier otro indicio del arraigo territorial de una empresa no puede ser considerado como condición de aptitud para contratar con el sector público’.*”

*En el mismo sentido, la ‘Guía sobre contratación pública y competencia’ de la Comisión Nacional de la Competencia recoge la prohibición de exigir como criterio de solvencia la ubicación de instalaciones de los posibles adjudicatarios en el*

*territorio en el que se tenga que ejecutar el contrato, por ser una previsión contraria a la competencia y al principio de no discriminación e igualdad de trato.*

*En otras ocasiones, este Tribunal ha manifestado un criterio contrario a que las condiciones de arraigo territorial sean tenidas en cuenta como criterios de adjudicación de los contratos administrativos (Resolución 29/2011, de 9 de febrero). En definitiva, y tal y como se concluye en el informe de la JCCA 9/09, antes citado: ‘el origen, domicilio social o cualquier otro indicio de arraigo territorial de una empresa no puede ser considerado como condición de aptitud para contratar con el sector público’, circunstancias que ‘igualmente no pueden ser utilizadas como criterio de valoración’.*

*Ocurre que en el presente caso la Administración contratante establece en el PCAP una condición de arraigo territorial (la exigencia de contar con una oficina permanente abierta en Madrid), que no opera ni como criterio de admisión ni como criterio de valoración, sino como compromiso de adscripción de medios (artículo 64.2 de TRLCSP), cuya admisión no cabe descartar a priori, siempre que su establecimiento no sea contrario a los principios de concurrencia e igualdad requeridos en el ámbito de la contratación pública ni resulte contrario al principio de proporcionalidad”.*

Argumenta que los pliegos prevén la existencia de un director de seguridad como interlocutor del adjudicatario con el responsable del contrato y con la Dirección de Seguridad del Ayuntamiento de Madrid, que deberá estar localizado las 24 horas del día. También un coordinador suplente. La necesidad de disponer de una delegación o sucursal homologada en la provincia de Madrid viene determinada por la importancia del servicio a prestar y la inmediatez con la que dar respuesta a las eventualidades que, durante la ejecución del mismo puedan producirse, en cuanto a la seguridad de personas y bienes, y en particular la obligación legal de auxiliar o colaborar con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, prevista en el artículo 4.2 de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. Esta colaboración no refiere solo a los agentes, sino también a toda la estructura de la empresa:

*“2. Las personas y entidades que ejerzan funciones de vigilancia, seguridad o custodia referidas a personal y bienes o servicios de titularidad pública o privada tienen especial obligación de auxiliar o colaborar en todo momento con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad”.*

Cita al respecto las obligaciones prescritas en el apartado 3 del PPT, que transcribe.

En segundo lugar, se afirma que Alcor Seguridad, S.L. tiene 162 agentes en Madrid, según información Dirección General de Policía Municipal del Ayuntamiento de Madrid, proporcionado, a su vez por la Sección de Coordinación de la Unidad Central de Seguridad Privada del Cuerpo de Policía Nacional, por lo que tendría obligación de disponer de sucursal oficina en la Comunidad a tenor del artículo 17 del Real Decreto 2364/1994, de 9 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Seguridad Privada (*“apertura de sucursales”*):

*“2. Las empresas de seguridad deberán abrir delegaciones o sucursales, dando conocimiento a la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil (ámbito del Cuerpo Nacional de Policía), con aportación de los documentos reseñados en el apartado anterior, en las Ciudades de Ceuta y Melilla o en las provincias en que no radique su sede principal, cuando realicen en dichas ciudades o provincias alguna de las siguientes actividades:*

*a) Depósito, custodia, recuento y clasificación de monedas y billetes, títulos-valores, así como custodia de objetos valiosos, explosivos u objetos peligrosos. (...)*

*b) Vigilancia y protección de bienes y establecimientos, cuando el número de vigilantes de seguridad que presten servicio en la provincia sea superior a treinta y la duración del servicio, con arreglo al contrato o a las prórrogas de éste, sea igual o superior a un año”.*

Según el Anexo I del PPT son 6 oficinas de atención al ciudadano con un vigilante por oficina, que, además, es personal subrogable. También figura en el apartado 5.6 la existencia de un coordinador y un coordinador suplente, con la disponibilidad exigida.

La exigencia de disponer de una sucursal o delegación en Madrid viene diferida al adjudicatario, no afectando a las condiciones de aptitud, solvencia o criterios de adjudicación. Para 6 trabajadores destinados a la contrata se entiende por este Tribunal desproporcionada la exigencia de una sucursal en Madrid, delegación que implica la disponibilidad de un local, un mobiliario, personal de oficina y una estructura, que está más lejos del alcance de las empresas de seguridad no radicadas en Madrid, solo para la ejecución de este contrato. Tal y como expresa el artículo 17 del Reglamento de Seguridad Privada citado a la solicitud de apertura de sucursal debe acompañarse esta documentación:

*“a) Inventario de los bienes materiales que se destinan al ejercicio de las actividades en la delegación o sucursal.*

*b) Documento acreditativo del título en virtud del cual se dispone del inmueble o inmuebles destinados a la delegación o sucursal.*

*c) Relación del personal de la delegación o sucursal, con expresión de su cargo, categoría y del número del documento nacional de identidad o, en el caso de nacionales de Estados miembros de la Unión Europea o de Estados parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo, del número de identidad de extranjero. Cuando no haya obligación de obtener este último, se expresará el número del documento de identidad equivalente”.*

A lo que cabe añadir que una sucursal no es simplemente un local, sino un establecimiento secundario dotado de representación permanente y de cierta autonomía de gestión, a través del cual se desarrollen, total o parcialmente, las actividades de la sociedad (artículo 295 Real Decreto 1784/1996, de 19 de julio, por el que se aprueba el Reglamento del Registro Mercantil). Es un establecimiento mercantil representativo del principal, al que dirigirse como tal, y que se inscribe en el Registro Mercantil.

Esta exigencia de apertura de sucursal favorece a las empresas que ya tengan su oficina principal o sucursal en la Comunidad de Madrid y discrimina a las que no lo tienen.



Tampoco se encuentra justificado desde la perspectiva de la coordinación de los 6 vigilantes y su relación con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, la obligación de abrir una delegación o sucursal, como condición vinculada al ejercicio de su actividad por el coordinador o su suplente, y la disponibilidad de los mismos (por móvil) durante todo el año.

Por otro lado, la exigencia va más allá de lo que exige la normativa de seguridad privada, que atiende probablemente a finalidades de necesidad de coordinación, relación con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y complejidad de la estructura provincial, cuando requiere para exigir la apertura de una delegación o sucursal que el número de vigilantes en la provincia sea superior a 30 y la duración del servicio mayor a un año. Dando por cierto el número de 162 vigilantes que consigna la Policía Local, no obstante, la redacción de los pliegos no es conforme a derecho en cuanto exige la disponibilidad de la sucursal o delegación independientemente del número de vigilantes en la provincia. Descartada la existencia de motivos suficientes en la prestación para requerir una sucursal en la Comunidad de Madrid, solo sería admisible si se circunscribiera la exigencia a las empresas de seguridad licitadoras con más de 30 vigilantes en la Comunidad de Madrid, como habilitación requerida por la norma.

Esta cláusula infringe los artículos 1 y 132 de la LCSP, en relación con el 18.2 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, que considera discriminatorios para la adjudicación de contratos públicos, los requisitos basados *“directa o indirectamente en el lugar de residencia o establecimiento del operador”*, y en particular *“que el establecimiento o el domicilio social se encuentre en el territorio de la autoridad competente, o que disponga de un establecimiento físico dentro de su territorio”*.

Se estima el recurso, con anulación de las cláusulas impugnadas, 5.8 del PPT y 12 del PCAP.

**En su virtud**, previa deliberación, por unanimidad, y al amparo de lo establecido en el artículo 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.-** Estimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la representación de la empresa Alcor Seguridad, S.L., contra los pliegos del contrato “*servicio de vigilancia y seguridad de varias oficinas de Atención a la Ciudadanía de Línea Madrid*”. Expediente 300/2021/00780, del Ayuntamiento de Madrid, anulando las cláusulas impugnadas, 5.8 del PPT y 12 del PCAP, retrotrayendo el procedimiento al momento anterior a la aprobación de los pliegos.

**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.-** 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.