



INFORME UCSP N°: 2012/030

FECHA 14.05.2012

ASUNTO [Uniones Temporales de Empresas dentro del ámbito de la seguridad privada.](#)

ANTECEDENTES

Consulta de un delegado sindical de una empresa de seguridad privada para que dicten las instrucciones pertinentes con la finalidad de impedir la contratación o subcontratación de medios y/o servicios de seguridad privada por parte de las Uniones Temporales de Empresas en el ámbito de la seguridad privada.

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.

A tenor de lo dispuesto por el artículo 1.2 de la Ley 23/1992, de 30 de julio, de Seguridad Privada, únicamente pueden realizar actividades de seguridad privada y prestar servicios de esta naturaleza las empresas de seguridad y el personal de seguridad privada, debiendo reunir aquellas los requisitos exigidos en el artículo 7 de dicha Ley, el cual dispone, asimismo, que tales empresas habrán de tener como objeto social exclusivo todos a algunas de las actividades o servicios previstos en el artículo 5 de esa misma Ley, y que podrán revestir la forma de persona física o jurídica (debiendo reunir, en este último caso, los requisitos establecidos en la legislación mercantil), pero sin concretar la manera de cómo han de constituirse (sociedad mercantil, civil, comunidad de bienes, asociación empresarial...), por lo que ha de acudir a otros textos legislativos para determinar si las Uniones Temporales de Empresas (UTE) pueden tener o no cabida en la Ley de Seguridad Privada y demás preceptos que la desarrollan.

Sin embargo, tampoco existe una regulación específica de la figura de la Unión Temporal de Empresas (UTE) en la legislación mercantil, ni en el Código Civil, normativas que contemplan la inmensa mayoría de las formas que han de adoptar los sujetos o entidades que pretenden dedicarse al desarrollo de actividades mercantilistas, sin que por ello deba considerarse a la misma como un fenómeno atípico, toda vez que sí se contempla en dos ámbitos normativos concretos: uno de carácter administrativo y el otro financiero.

En este último contexto, la regulación de las Uniones Temporales de Empresas (UTE) se lleva a cabo, fundamentalmente, en una norma de tipo fiscal, la Ley 18/1982, de 26 de mayo, sobre Régimen Fiscal de Agrupaciones y Uniones Temporales de Empresas y



de las Sociedades de Desarrollo Industrial y Regional (LUTE), modificada posteriormente por otras Leyes (Ley 12/1991 de Agrupaciones de Interés Económico; Ley 43/1995 y 66/1997, del Impuesto de Sociedades; Ley 62/2003 de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social...), quedando definida en su texto, en el artículo 7.1, como “...el sistema de colaboración entre empresarios por tiempo cierto, determinado o indeterminado para el desarrollo o ejecución de una obra, servicio o suministro”.

Por lo que se refiere al ámbito administrativo, y más concretamente en la vertiente de la contratación pública, el artículo 59 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, dispone que “*Podrán contratar con el sector público las uniones de empresarios que se constituyan temporalmente al efecto...*”; además ha de hacerse mención a la Ley 24/2011, de 1 de agosto, de Contratos del Sector Público en los Ámbitos de Defensa y la Seguridad (la pública, entendida a efectos de dicha Ley como el conjunto de actividades no militares de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad pública dirigidas a la protección de las personas y de los bienes y a la preservación y mantenimiento del orden ciudadano dentro del territorio nacional, el conjunto de actividades desarrolladas por las autoridades aduaneras encaminadas a garantizar la seguridad y protección del territorio aduanero de la Unión Europea, así como cualesquiera otras que se definan como tales en las leyes) puesto que en su artículo 10.2 establece: “*Asimismo tendrán capacidad para contratar las uniones temporales de empresarios que se constituyan temporalmente al efecto...*”

A pesar de la regulación parcial y dispersa de la UTE en normas de tipo fiscal y administrativo (no en materia de seguridad privada), no siempre coincidentes, y de la falta de regulación civil y mercantil sobre la misma, como ya se dijo anteriormente, sí pueden extraerse de sus preceptos una serie de notas características:

- Carece de personalidad jurídica propia. No obstante, la Ley otorga a la misma un cierto grado de “personificación” que le permite operar por sí misma en determinados ámbitos de las relaciones jurídicas y así:
 - Puede ser parte –legitimación activa y pasiva□ en un proceso judicial, asimilándola la jurisprudencia a las uniones sin personalidad, a las que se le reconoce esta capacidad en los artículos 6.5 y 7.6 de la Ley de Enjuiciamiento Civil.
 - En las relaciones jurídico□tributarias, la UTE tiene entidad propia en tanto sujeto de derechos y obligaciones en sus relaciones con la Administración Tributaria, estando sometida a un especial régimen fiscal.
 - En el ámbito laboral, la UTE puede contratar por sí empleados, debiendo entonces inscribirse en Registro de Empresas Acreditadas, y ser sujeto de las obligaciones que en materia laboral y de



prevención de riesgos establece la ley para los distintos sujetos que intervienen en la obra o servicio.

- Sus empresas miembros pueden ser personas físicas o jurídicas, tanto residentes en España como en el extranjero.
- Su objeto social sólo podrá ser el desarrollo o ejecución de una obra, servicio o suministro concreto, dentro o fuera de España. La unión alcanza sólo y exclusivamente al contrato en cuestión, debiendo estar éste relacionado, directa o indirectamente, con el objeto social de las empresas miembros de la UTE. Corresponderá a la mesa de contratación o a los servicios del órgano de contratación el análisis y apreciación de este requisito.
- Tiene carácter temporal puesto que la duración de la UTE ha de ser idéntica a la de la obra, servicio o suministro que constituya su objeto.
- Las obligaciones son asumidas por los miembros de la UTE con carácter solidario e ilimitado, debiendo constar el porcentaje de participación de cada empresa dentro de aquella (la naturaleza solidaria de la obligación supone, por lo tanto, que cada uno responde frente a terceros del total cumplimiento de las obligaciones, de forma ilimitada con su propio patrimonio, sin que ello excluya el posterior derecho de repetición del que paga para exigir a sus codeudores la parte que les corresponde. La naturaleza ilimitada de la responsabilidad supone que el tercero podrá reclamar a cualquiera de las empresas miembros de la unión, individualmente, la totalidad de la obligación que la UTE debe afrontar, independientemente de la participación de esa empresa en la UTE)
- Al carecer la UTE de personalidad jurídica los requisitos de capacidad y solvencia, al igual que el de clasificación, y la ausencia de circunstancias que prohíban la contratación, han de referirse a los miembros que la conforman, pudiendo completar la solvencia de la que pudiera carecer alguno de ellos con la que tenga el resto de miembros de la unión.
- Ha de poseer un gerente, administrador, apoderado o representante único, con poderes suficientes de todos y cada uno de sus miembros para ejercitar los derechos y contraer las obligaciones que del contrato se deriven hasta la extinción del mismo. Es el único facultado para obrar en nombre de la UTE.
- Es necesario que la constitución de la UTE se formalice en escritura pública (solo cuando se haya adjudicado el contrato a su favor en el ámbito de la

contratación pública), pero no se inscribe en el Registro Mercantil sino en uno de carácter administrativo que se lleva en el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (Registro Especial)

- La denominación o razón de las UTE será la de una, varias o todas las empresas miembros, seguida de la expresión “Unión Temporal de Empresas, Ley.../...número...”

De todo cuanto antecede, cabe extraer las siguientes consideraciones:

PRIMERA: Las UTE no son personas físicas o jurídicas pero constituyen instrumentos de unión para fortalecer, asegurar o hacer posible una actividad concreta, muy frecuentes en el sector de la contratación con las Administraciones Públicas, que, aun cuando no tengan personalidad jurídica propia (hallándose su capacidad de obrar en las respectivas de sus asociados, que siguen conservando la suya propia, en su condición de personas físicas o jurídicas), funcionan en el tráfico mercantil bajo una denominación común (ejerciendo derechos y contrayendo obligaciones), lo cual les aproxima a la naturaleza de las sociedades, sin olvidar que el ordenamiento jurídico otorga a las UTE un cierto grado de “personificación” que les permite operar por sí mismas en determinados ámbitos de las relaciones jurídicas (la jurisprudencia asimila las UTE a las uniones sin personalidad, a las que la Ley de Enjuiciamiento Civil reconoce capacidad para ser parte en procesos judiciales; pueden contratar con el sector público, incluidos los ámbitos de la defensa y la seguridad; son sujetos de derechos y obligaciones en sus relaciones con la Administración Tributaria, estando sometidas a un especial régimen fiscal; y, en el ámbito laboral, pueden contratar por sí empleados)

SEGUNDA: Al hilo de lo anterior, en cualquier caso, están reconocidas legalmente y reguladas por la legislación fiscal y administrativa, al igual que otras Uniones fomentadas por el ordenamiento jurídico a las que el legislador le ha parecido oportuno incluir en el Derecho español (las empresas miembros de las UTE conservan su propia independencia jurídica, pero actúan en el mercado con la lógica de una sola empresa). En efecto, a diferencia de lo que ocurría antes de la entrada en vigor de la reforma operada en la Ley de Seguridad Privada por el Real Decreto-Ley 8/2007, de 14 de septiembre (como consecuencia de la sentencia dictada por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, en fecha 26 de enero de 2006), cuando no preveía que las empresas de seguridad pudieran revestir la forma de persona física, sino que obligaba a que se constituyesen como personas jurídicas y solo en forma de sociedades anónimas, sociedades de responsabilidad limitada, sociedades anónimas laborales o sociedades cooperativas (no contemplando otras formas), en la actualidad ya no exige que las empresas de seguridad (revistan la forma de persona jurídica o la de persona física) se constituyan de unas determinadas maneras, lo cual sin duda abre las puertas al reconocimiento, en materia de seguridad privada, de cualquier tipo de revestimiento de empresa siempre y cuando ésta se ajuste a los requisitos que se establezcan en la legislación que les sea específicamente de aplicación, sea cual fuere (mercantil, civil,



administrativa, laboral o fiscal) además de, obviamente, cumplir también con cuantas obligaciones y deberes estén previstos en la Ley de Seguridad Privada, su reglamento de desarrollo y demás disposiciones de concreción establecidas al efecto. Asimismo, la Ley de Seguridad Privada si bien dispone que los servicios de seguridad privada habrán de ser prestados por empresas (salvo los guardas particulares del campo), que podrán revestir la forma de persona física o jurídica, no es menos cierto que no se pronuncia sobre si pueden hacerlo individualmente o en conjunto y, por tanto, cabe la interpretación de que sí sea viable la unión temporal de las empresas que así lo estimen pertinente dado que ellas sí son personas jurídicas o físicas.

TERCERA.- El objeto social de la UTE no puede ser múltiple (para la prestación de diversos servicios) puesto que todas las empresas integrantes han de estar relacionadas con el objeto del contrato (obsérvese que la normativa y todas las convocatorias de concursos públicos se expresan siempre en singular respecto del vocablo contrato; nunca lo hacen en plural; igualmente lo hacen en otros términos tales como “que se constituyan...al efecto”; en los pliegos de condiciones de los referidos concursos públicos se exige que todas las empresas concurrentes han de estar inscritas, en el Registro pertinente, como empresas de seguridad privada), alcanzando la unión pues sólo y exclusivamente al servicio correspondiente al contrato de referencia que se haya asignado a la UTE adjudicataria. Cuestión distinta es que en un mismo concurso público de adjudicación de diversos servicios, siempre distribuidos en lotes, concurren empresas de seguridad privada (incluidas UTES) y otro tipo de empresas de servicios no relacionados con el anterior sector, en cuyo caso las primeras solo podrán ser adjudicatarias del lote fijado para la prestación del servicio de seguridad y vigilancia, mientras que las segundas lo serán, por ejemplo, de los servicios de limpieza. De ahí que no puedan integrarse en una misma UTE empresas de seguridad y otras que no lo sean para prestar servicios de seguridad privada y al mismo tiempo servicios de otra índole (el propio órgano de contratación que interviniera en el proceso de adjudicación rechazaría la oferta por no ajustarse a Derecho). Así, pues, sólo puede existir una UTE para la prestación del servicio correspondiente a cada contrato, el cual si se inserta en el ámbito de la seguridad privada solamente podrían formar parte de dicha UTE las empresas del sector que estuviesen inscritas en el Registro General de Empresas de Seguridad y autorizadas para la realización de las actividades de que se trate (su objeto ha de ser exclusivo y excluyente) dentro del mismo ámbito territorial de actuación. De la misma manera, en los supuestos en los que en el marco de una misma contratación, por convocatoria de concurso efectuada por un mismo ente, sean adjudicados, por una parte, un servicio de seguridad a una empresa o conjunto de empresas (lote 1); y un servicio auxiliar de diversa índole (limpiezas, ordenanzas...), pero no de seguridad (lote 2), a una empresa de servicios varios, por otra, en ningún caso las primeras podrán asumir los servicios adjudicados a las segundas si estas últimas hubieran desaparecido como empresas o incumpliesen dicho contrato (y viceversa)

CUARTA.- Enlazando con las anteriores consideraciones, si las propias Administraciones Públicas (incluidas las de los ámbitos de la defensa y seguridad pública)



reconocen la capacidad legal de las UTE para poder contratar un servicio de seguridad privada (y consecuentemente de llevarlo a la práctica, pues de otra manera no tendría sentido; prueba de ello es que en el anexo II del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, en concomitancia con el artículo 10 de dicho texto legal, se encuadran los contratos administrativos para la prestación de los servicios de seguridad privada en la categoría de contratos de servicios; concretamente en la 23, excepto los servicios correspondientes a la actividad de transporte de fondos u objetos valiosos en furgones blindados, los cuales formar parte de la categoría 2), los usuarios (por ejemplo, las entidades bancarias) que contratan con tales uniones un servicio de dicha naturaleza no pueden ser sancionados, siempre y cuando las empresas miembros de aquellas estuvieran inscritas y autorizadas como empresas de seguridad privada, en base a los principios de equidad y confianza legítima (al margen de la consideración legal que la normativa fiscal también les atribuye y de las aseveraciones expuestas, sin olvidar que en el tráfico mercantil relacionado con numerosas actividades desarrolladas por prestadores de servicios no públicos operan con frecuencia en el mismo y gozan del reconocimiento pertinente)

QUINTA.- Respecto a la hipotética incompatibilidad del administrador o gerente único de la UTE con lo dispuesto sobre estos representantes legales por la normativa de seguridad privada en relación con las cualidades exigidas a los mismos, significar que los mismos no son personal de seguridad privada, por lo que, en cualquier caso, no pueden desempeñar funciones atribuidas a los jefes de seguridad de las empresas del sector que integran la repetida UTE (cada uno de los cuales es el encargado de dirigir la ejecución del servicio de seguridad encomendado por los órganos de dirección a las empresas respectivas). Más bien la figura del administrador único de la UTE está concebida, de cara al exterior como elemento de representación visible de todas las empresas para una mayor agilización en los trámites necesarios para impulsar las relaciones entre la UTE y los órganos licitadores del servicio adjudicado; e interiormente, como el cauce de ejecución de las directrices, económicas fundamentalmente, marcadas por las referidas empresas miembros de la unión temporal, siendo el responsable ante éstas de los perjuicios causados al común por acción u omisión de sus obligados, siendo lo corriente que se establezca una responsabilidad subsidiaria a cargo de la empresa a la que pertenece, normalmente la que más capital haya aportado al conjunto empresarial constituido al efecto. Por ello, lo habitual es que el administrador único de la UTE pertenezca a una de tales empresas miembros componentes de la misma (puesto que todas las empresas concurrentes han de ser del sector, como ya se ha dicho anteriormente). De cualquier manera, en el supuesto de que el administrador único nombrado no figurase inscrito en el Registro pertinente, habría de hacerlo y reunir los requisitos exigidos en el artículo 8 de la Ley de Seguridad Privada (previa acreditación de los mismos ante esta Unidad Central de Seguridad Privada)

SEXTA.- En cuanto a los supuestos de subrogación de vigilantes de seguridad por parte de la propia UTE (formada por empresas de seguridad privada) cuando una de sus empresas miembros se extingue o no puede cumplir el contrato, el tratamiento legal que se



ha de brindar a tal circunstancia se enmarca en dos ámbitos: el orden laboral (en el que como ya se dijo es conforme a la normativa legal que la unión temporal pueda contratar a trabajadores a su servicio), donde han de sustanciarse todas las cuestiones concernientes a las relaciones laborales (incumplimiento de contratos, indemnizaciones, subrogaciones...), que es un ámbito ajeno a las competencias atribuidas a esta Unidad (al igual que respecto de lo dispuesto por el Convenio Colectivo Estatal de Empresas de Seguridad); la esfera estrictamente relacionada con la materia de seguridad privada, en la que los trabajadores subrogados, pertenezcan a la plantilla de la empresa de seguridad desaparecida o a la propia UTE, deben ser integrados en otra empresa de seguridad miembro de la unión temporal o en la empresa de seguridad privada que haya adquirido la propiedad de la empresa de seguridad extinguida (previa incorporación a la UTE, en calidad igualmente de miembro), so pena de incurrir en una infracción tipificada por la Ley de Seguridad de Seguridad Privada ya que, a excepción de los guardas particulares del campo, el personal de seguridad privada debe estar en todo momento integrado en empresas de seguridad.

SÉPTIMA.- Toda UTE, integrada por empresas de seguridad privada, antes de ejecutar el servicio de que se trate deberá comunicar a esta Unidad Central la celebración del contrato adjudicado con el que aquel se corresponda, por medio de su administrador único (como representante de todas las empresas de seguridad miembros de la unión), conforme determina el artículo 20 del Reglamento de Seguridad Privada en relación con el artículo 6 de la Ley de Seguridad Privada, previa acreditación de su constitución como tal ante las dependencias de esta Unidad Central puesto que a ello le obliga igualmente la normativa referida, por aplicación de lo dispuesto en el artículo 9 de dicha Ley, a tenor del cual las empresas de seguridad deberán comunicar, en el plazo de quince días, cualquier modificación de sus estatutos y toda variación que sobrevenga en la composición personal de los órganos de administración y dirección.

OCTAVA.- Por lo que respecta a que “las empresas de seguridad no pueden formar parte de una UTE por cuanto que estarían infringiendo la prohibición de comunicar a terceros cualquier información que conozcan sobre sus clientes”, debe tenerse en cuenta que si se determinase que alguna de las empresas miembros fueran las responsables de ello, ésta sería la sancionada (solidariamente las demás empresas también estarían obligadas al pago de las multas impuestas). Asimismo, es de señalar que en los contratos de adjudicación suelen incluirse las denominadas “cláusulas de confidencialidad”, por las que la UTE adjudicataria de un servicio se obliga a mantener la máxima reserva sobre la información sensible y a que su personal no acceda a materias clasificadas como secretas ni a los lugares donde éstas se custodien.

NOVENA.- Tales instrumentos de cooperación empresarial favorecen, sin duda, el abaratamiento de costes, aprovechan sinergias comunes entre varias empresas y distribuyen mejor los riesgos implícitos a proyectos en donde una sola empresa pudiera ver comprometido su proyecto empresarial futuro (no podría desarrollarlo o lo haría en peores condiciones), cuestiones puramente económicas sobre las que, obviamente, la legislación



en materia de seguridad privada no puede incidir impidiendo u obstaculizando el libre ejercicio de actividades comerciales, amparadas por nuestra Constitución (artículo 38), razón, que sumada a las consideraciones anteriormente expuestas, conduce a dar cabida en materia de seguridad privada a las uniones temporales de empresas de seguridad privada, máxime cuando sus normas no rechazan expresamente esta forma de entramado empresarial, pues como ya se ha dicho en la actualidad se da un amplio margen de libertad a las empresas del sector para que se constituyan en la forma que resulte más conveniente para sus intereses mercantiles, y teniendo en cuenta, además, que la capacidad de obrar de las empresas miembros de la UTE ya queda suficientemente acreditada con la presentación de la documentación exigida al respecto (escrituras, estatutos, actas fundacionales...), por lo que el interés público está igualmente protegido.

DÉCIMA.- En lo referente a que si el legislador hubiese querido admitir la participación de empresas de seguridad privada en Uniones Temporales de Empresas, lo hubiera ya contemplado en la normativa de seguridad privada, es de significar, además de lo puesto de relieve en cuanto a que, en la actualidad, ya no se exige una forma jurídica determinada para prestar actividades y servicios de seguridad privada, que la última reforma operada en la Ley de Seguridad Privada, mediante el Real Decreto-Ley 8/2007 (la que precisamente suprimió la exigencia de que las empresas del sector se constituyesen obligatoriamente en forma de sociedades, dando paso también a las personas físicas), no pudo tener en cuenta obviamente los principios inspiradores de la Directiva 2006/123/CE, de 12 de diciembre, del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a los servicios en el mercado interior, ya que fue introducida en nuestro derecho interno por una ley promulgada posteriormente, concretamente la Ley 25/2009, de 22 de diciembre (conocida popularmente como “Ley Ómnibus”), de modificación de diversas leyes para su adecuación a la Ley 17/2009, de 23 de diciembre, sobre el Libre Acceso a las Actividades de Servicios y su Ejercicio (“Ley Paraguas”), conforme a los cuales se ha de facilitar la libertad de establecimiento de los prestadores y la libre prestación de los servicios, instándose a las Administraciones Públicas, en relación con el ejercicio de sus respectivas competencias, para que cuando exijan el cumplimiento de requisitos para el desarrollo de una actividad, elijan también la medida menos restrictiva para lograr los fines que se persiguen de cara a la protección del libre interés público. Si bien la mencionada “Ley Ómnibus”, en su artículo 2.2. k), excluye de su ámbito de aplicación, entre otros, los servicios de seguridad privada, de acuerdo con lo establecido por el “manual sobre transposición de la Directiva de Servicios”, publicado por la Comisión Europea en 2007, no todas las actividades reguladas en la Ley de Seguridad Privada se encuentran excluidas de dicha Directiva, por lo que requieren de una adecuación para su adaptación a los referidos principios inspiradores que se establecen en la repetida Ley. Por ello, la aludida normativa comunitaria, de rango superior a la Ley 23/1992, de 30 de julio, ha de ser de aplicación al caso que nos ocupa y, consecuentemente, la voluntad del legislador comunitario ha de ser atendida por esta Unidad Central en los términos anteriormente expresados.



CONCLUSIONES

A la vista de los preceptos legales transcritos, de las consideraciones expuestas y de las argumentaciones esgrimidas en el presente informe elaborado para dar respuesta a las cuestiones planteadas en el escrito remitido por esa representación sindical, esta Unidad Central estima que no debe existir obstáculo legal alguno para que las Uniones Temporales de Empresas (UTE) puedan operar en el ámbito de la seguridad privada dentro de los márgenes legales a los que se ha hecho referencia más arriba.

Asimismo, de lo anterior se deriva el que no proceda dictar instrucción alguna sobre el particular con la finalidad de impedir la contratación o subcontratación de medios y/o servicios de seguridad privada por parte de las Uniones Temporales de Empresas.

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