

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

En Madrid, a 6 de junio de 2024.

VISTO el recurso especial en materia de contratación presentado por la entidad Didoseg Documentos S.A. contra la aprobación de la memoria justificativa, el pliego de prescripciones técnicas y administrativas para el “*Servicio de impresión y personalización de títulos universitarios oficiales, suplemento europeo al título y títulos y diplomas de formación permanente emitidos por la Universidad Complutense de Madrid*” (Exp. V-AB/2024/013421), este Tribunal ha adoptado la siguiente,

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. - El día 10 de mayo de 2024 se publican en la Plataforma de Contratación del Sector Público el anuncio de licitación, los pliegos y documentación correspondientes a la licitación.

El valor estimado del contrato es de 1.923.442,50 Euros.

Segundo. - Con fecha 25 de mayo de 2024 se presenta el recurso especial en materia de contratación, con trece motivos de nulidad o anulabilidad de los pliegos

de prescripciones técnicas y cláusulas administrativas particulares. Con varios submotivos cada uno. Se insta la suspensión del procedimiento.

Tercero. - La Universidad remite el expediente e informe a este Tribunal el 31 de mayo de 2024, dando así cumplimiento al trámite del artículo 56. 2 Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (en adelante, LCSP).

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. - De conformidad con lo establecido en el artículo 46.1 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, por el que se crea el Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid, corresponde a este Tribunal la competencia para resolver el recurso

Segundo. - El recurso especial se planteó en tiempo y forma, pues los pliegos de condiciones impugnados y el anuncio de la convocatoria fueron publicados el 10 de mayo de 2024, e interpuesto el recurso el 25 de mayo de 2024, dentro del plazo de quince días hábiles, de conformidad con el artículo 50.1 de la LCSP.

Tercero. - El recurso se interpuso contra el anuncio de licitación y los pliegos de condiciones 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.

Cuarto. - La entidad ostenta legitimación para impugnar los Pliegos, como eventual licitadora, a tenor del artículo 48 de la LCSP.

Se acredita igualmente la representación del suscribiente del recurso.

Quinto. - El recurso tiene múltiples motivos.

Por el primero se solicita que se acuerde la nulidad o anulabilidad de las especificaciones técnicas establecidas en el PPT, en cuanto al apartado 5.2 (SET RD 22/2015), sobre las especificaciones de impresión (altura del emblema de la UE), y que se proceda a su modificación para que se ajuste estrictamente a lo dispuesto en el ANEXO II del Real Decreto 22/2015, de 23 de enero.

Según se deduce por el recurrente, el Real Decreto 22/2015 de 23 de enero (por el que se establecen los requisitos de expedición del Suplemento Europeo a los títulos regulados en el Real Decreto 1393/2007, de 29 de octubre, por el que se establece la ordenación de las enseñanzas universitarias oficiales y se modifica el Real Decreto 1027/2011, de 15 de julio, por el que se establece el Marco Español de Cualificaciones para la Educación Superior) establece que tanto el emblema de la UE como el de España deben tener una altura igual de 3 cm. El Anexo II (“características técnicas”) del Real Decreto afirma: *“Emblema del Escudo Nacional, y de la UE: Altura de 3 cm”*.

Sin embargo, el PPT impugnado reza lo siguiente: *“Emblema de la UE: tendrá una superficie menor al del escudo de España (Art. 5.2 RD 22/2015)”*.

Contesta el órgano de contratación que en el Anexo I (“Modelo suplemento europeo al título de graduado y master”) del Real Decreto citado el logo con el emblema de la Unión Europea ocupa una superficie menor que el escudo de España, y se ha copiado igual en los títulos de la UCM.

A juicio de este Tribunal, solo puede salvarse la contradicción aparente entre ambos anexos del Real Decreto entendiendo que las características técnicas indican que la altura mínima de ambos logos debe ser de 3 cm, no que tengan que ser iguales, porque expresamente el artículo 5.2. del Real Decreto lo que afirma es que el emblema de la Unión no puede ser mayor que el escudo de España, por lo que comprende que sea igual o menor: *“2. En los documentos se incorporará impreso el Escudo de España. Asimismo, se incluirán el escudo o logotipo de la Unión Europea*

y el de la Universidad, cuyos tamaños no podrán ser mayores que el del escudo de España”

Si quisiera que fueran necesariamente iguales lo hubiera dicho expresamente.

Se desestima este motivo.

En cualquier caso, debe ponerse de manifiesto que este motivo no concierne para nada a los derechos e intereses legítimos del recurrente, al que el tamaño de los símbolos de la Unión en los títulos ni perjudica ni beneficia.

En el segundo motivo, se insta se acuerde la nulidad o anulabilidad de las especificaciones técnicas establecidas en el PPT, en cuanto al apartado 6 (Títulos propios en formato papel), sobre las especificaciones técnicas de las cartulinas de seguridad, y que se elimine la parte relativa a que el soporte debe ser el definido en el Real Decreto 1002/2010, de 5 de agosto, ya que dicho Decreto no se aplica a títulos propios.

En la página 8 del apartado 6 se dice: *“El adjudicatario se encargará de (...) Suministro de cartulinas de seguridad de papel inerte de 140 grs., tamaño DIN-A3 según características técnicas descritas en el Anexo XI del RD. 1002/2010 de 5 de agosto. (La empresa adjudicataria, deberá de presentar muestra de soporte inerte)”*.

Dice que la forma correcta de representar la unidad de peso es g. y no grs, es un símbolo y no una abreviatura. En todo caso no puede utilizar la unidad gramo, sino *“gramo por metro cuadrado”* (g/m²).

Se señala por el órgano de contratación que el uso de grs. en vez de g. no perjudica la inteligibilidad del párrafo y que la omisión de la expresión *“por metro cuadrado”* es común, como acredita con ejemplos, por lo que debe sobreentenderse.

A juicio de este Tribunal el empleo de la abreviatura en vez del símbolo, *grs.* o *g.*, es indiferente desde la perspectiva de los principios que deben regir la licitación, comprendiendo perfectamente el propio recurrente, puesto que lo recurre, que *grs.* refiere a gramos y no a cualquier otra medida, siendo una alegación pejiquera e irrelevante, que además en nada afecta a sus derechos e interés legítimos.

Tampoco la omisión de “*por metro cuadrado*”, porque de no considerarse, como el mismo explica, se incrementaría el peso de cada documento que ya no guardaría proporción con su tamaño. Debe entenderse implícita la mención *g/m2*, conforme a los usos del comercio.

Se desestima este submotivo, que tampoco afecta particularmente al recurrente.

Del párrafo transcrito se impugna también la frase “*según características técnicas descritas en el Anexo XI del RD. 1002/2010 de 5 de agosto*”. Se afirma que esta remisión es incorrecta, porque el RD 1002/2010 regula los títulos oficiales y no los títulos propios como es el caso, tal y como recoge su artículo 2 (ámbito de aplicación): “*Las disposiciones contenidas en el presente real decreto serán de aplicación a la expedición de títulos universitarios oficiales en todo el territorio nacional por las universidades españolas públicas y privadas, así como de los suplementos europeos a dichos títulos.*”

En su contestación el órgano de contratación afirma que el que la norma se aplique obligatoriamente a los títulos oficiales no obsta en absoluto para que la Universidad en el ejercicio de su discrecionalidad técnica se remita a la misma para las prescripciones de sus títulos propios en todo lo que sea compatible, siendo además la remisión a normas técnicas nacionales una de las formas de fijación de las prescripciones técnicas (el Anexo XI lo que regula es las prescripciones técnicas mínimas de los soportes inertes a la humedad, y refiere a tamaño, peso, impresiones, tintas, etc.). En este sentido, el artículo 125.2 LCSP define como “norma” las especificaciones técnicas aprobadas por un organismo de normalización

reconocido para una aplicación repetida o continuada cuyo cumplimiento no sea obligatorio y el artículo 126.5 de la misma norma indica que las prescripciones técnicas podrán formularse *“Sin perjuicio de las instrucciones y reglamentos técnicos nacionales que sean obligatorios”*, haciendo referencia, entre otros *“a normas nacionales”*.

A juicio de este Tribunal esta argumentación, que sería correcta en otro caso, encuentra un obstáculo en las disposiciones que obligan a que los títulos oficiales y los títulos propios se diferencien no solo en la denominación, sino también en el formato para no dar lugar a confusión.

El artículo 7.4 de la Ley Orgánica 2/2023, de 22 de marzo, del Sistema Universitario afirma: *“4. Las universidades y otros centros de estudios superiores deberán evitar que la denominación o el formato de sus títulos propios puedan inducir a confusión con respecto a los títulos universitarios oficiales. Las universidades deberán informar al estudiantado del carácter oficial o propio de sus títulos”*.

Lo que se afirma también en el artículo 36 del Real Decreto 822/2021, de 28 de septiembre, por el que se establece la organización de las enseñanzas universitarias y del procedimiento de aseguramiento de su calidad:

...Artículo 36. Las enseñanzas propias universitarias.

Las universidades en uso de su autonomía podrán impartir otras enseñanzas conducentes a la obtención de otros títulos distintos a los títulos universitarios oficiales a los que hace referencia el artículo 3.1, que serán definidos como títulos propios. La expedición de estos títulos se realizará del modo que determine la universidad, y teniendo presente lo establecido en el presente real decreto, sin que en ningún caso ni su denominación ni el formato en que se elaboren e informen públicamente los correspondientes títulos propios puedan inducir a confusión con respecto los títulos universitarios oficiales...

La propia normativa interna de la UCM contempla esta circunstancia. El Acuerdo del Consejo de Gobierno, de 28 de junio de 2022, por el que se aprueba la modificación de la Normativa de los Estudios de Formación Permanente de la UCM afirma:

...Artículo 2.- Ámbito de aplicación

La presente normativa se aplica a las enseñanzas propias de la Universidad Complutense de Madrid no conducentes a la obtención de títulos de carácter oficial. Estas enseñanzas no deberán producir confusión alguna en cuanto a denominación y contenido con las enseñanzas oficiales...

Se entiende por “formato” el “tamaño de un impreso” o el “conjunto de características técnicas y de presentación de una publicación periódica o de un programa de televisión o radio” (DRAE).

El Anexo XI citado recae directamente sobre el formato del título tanto en cuanto a tamaño como respecto de otras características técnicas. Figura el tamaño, color y peso del soporte, sus características físico-químicas, tintas, características mínimas de las impresiones, en anverso y reverso, tanto en soporte inerte a la humedad como en soporte celulósico.

Procede la estimación de este submotivo del recurso porque el formato de los títulos propios no puede ser igual al de los títulos oficiales por imperativo legal, procediendo a anular la prescripción.

En tercer lugar, se solicita se acuerde la nulidad o anulabilidad de las especificaciones técnicas establecidas en el PPT, en lo tocante al apartado 10, sobre la copia digital auténtica, y que se proceda a su eliminación, ya que la copia auténtica debe ser generada desde el original y el original es el título en papel.

Afirma la especificación: *“Durante el plazo de la ejecución del contrato, y en el caso de que la normativa de aplicación lo permita y la Universidad así lo determine, la empresa adjudicataria emitirá, custodiará y gestionará una copia digital auténtica de los títulos académicos oficiales, del suplemento europeo al título y de todos los títulos propios, diplomas, certificados y microcredenciales de formación permanente en formato pdf que tendrá el mismo aspecto que el título oficial y que deberá haber sido firmada electrónicamente por la universidad. Las características de la copia digital auténtica se regirán por lo previsto en la Ley 59/2003, de 19 de diciembre de firma electrónica, por la ley 39/2015 y la ley 40/2015”.*

El primer submotivo, cuestiona la efectiva implementación de este epígrafe, por estar supeditado a la que la *“normativa de aplicación lo permita”*, causando incertidumbre en los licitadores, porque se encuentra supeditado a la aprobación de esa normativa, e incertidumbre sobre el precio que deben ofertar.

Contesta el órgano de contratación, que la oferta es por precios unitarios, y se abonará lo que efectivamente se ejecute, no existiendo incertidumbre alguna.

Comprueba este extremo el Tribunal. El anexo I sobre oferta económica comprende entre los precios unitarios *“TÍTULO OFICIAL. Copia digital auténtica”* con un precio unitario máximo de 5 euros y una estimación de 1.700 pedidos.

El precio a abonar dependerá del número efectivo de pedidos, tal y como recoge el punto 3 del cuadro de características:

...La determinación del precio se ha fijado conforme a la estimación anual de necesidades y los precios unitarios máximos establecidos en este Pliego. La Universidad Complutense no queda obligada a una cantidad determinada de servicios, por lo que el número de impresiones y personalizaciones de títulos estará supeditado a las necesidades de la Universidad durante el plazo de vigencia del contrato.

Por lo tanto, se trata de un contrato en función de las necesidades de la Universidad, de acuerdo con lo establecido en la DA 33 LCSP en el que el presupuesto base de licitación constituirá el precio del contrato sin que exista compromiso de gasto alguno y la facturación se realizará en base a los precios unitarios establecidos en la oferta del contratista...

Se desestima este submotivo.

También se comprende como submotivo la impugnación de la parte de la redacción donde se afirma que TODAS las copias *“tendrán el mismo aspecto que el título oficial”*, lo que implica que, al realizar una copia de un suplemento, se obtendría un título oficial, que, al copiar un título propio, se obtendría un título oficial; y que, al copiar un certificado, se obtendría un título oficial.

Este razonamiento carece de sentido y constituye un motivo suficiente para anular el PPT de la licitación, ya que esto es imposible de realizar.

Una cuestión similar que ya fue analizada y resuelta por el Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid (Resolución n.º 530/2021, fecha: 18/11/2021), sobre la copia auténtica de los títulos universitarios oficiales de la Universidad de Alcalá de Henares. En el mismo sentido la posterior Sentencia del Tribunal Supremo (N.º 638/2022), emitida por la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección 3ª) el 30/05/2022 (Id Cendoj: 28079130032022100108). En el Fundamento de Derecho decimosegundo de la sentencia del TS se impugna el artículo 47 del Real Decreto 203/2021, que aborda los requisitos de validez y eficacia de las copias auténticas de documentos:

...De acuerdo con lo previsto en el artículo 27.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, tendrá la consideración de copia auténtica de un documento público administrativo o privado original o de otra copia auténtica, la realizada, cualquiera que sea su soporte, por los órganos competentes de las

Administraciones Públicas en las que quede garantizada la identidad del órgano que ha realizado la copia y su contenido.

2. Las copias auténticas se expedirán siempre a partir de un original o de otra copia auténtica y tendrán la misma validez y eficacia que los documentos originales ...

El criterio de la Sala sobre este asunto es claro: para que una copia sea auténtica, esta debe realizarse a partir de un original o desde otra copia auténtica, cosa que no se contempla en el PPT. El original es el título en formato papel objeto de licitación, y mientras el estudiante no lo firme, ese documento no es un título, no se habrá expedido correctamente. En el Fundamento de Derecho decimotercero, el alto Tribunal aclara que los documentos que no sean originales o copias auténticas de originales tendrán la consideración de copias simples y a partir de una copia simple no se puede expedir una copia auténtica: *“Allí hemos dejado señalado que los documentos privados que no sean originales, o copia auténtica de uno original, son necesariamente una copia simple; y de una copia simple no puede expedirse una copia auténtica sino, únicamente, otra copia simple”*

La Universidad, al mismo tiempo que reconoce que no existe normativa de aplicación, pretende hacer una copia auténtica a partir del fichero de Registro Universitario de Títulos, cuando el resultado de esa acción sería obtener una copia auténtica del Registro Universitario, pero nunca del título universitario oficial correctamente expedido.

Más allá del primer párrafo del apartado 10, el PPT tampoco recoge cómo se obtiene la copia digital auténtica para *“los títulos propios, diplomas, certificados y microcredenciales de formación permanente”*. Otro aspecto relevante se refiere a la integración de la plataforma del licitador en la de la UCM, sin especificar en qué consistirá dicha integración: *“Será necesaria la integración de la plataforma propuesta por el licitador para la generación de las copias electrónicas auténticas con los sistemas informáticos de la universidad”*.

Se solicita que se declare la nulidad de la especificación técnica establecida en el punto 10 del PPT en lo relativo a la generación de la copia digital auténtica, ya que constituye un acto con contenido imposible de cumplir y vulnera normativa de rango superior. La falta de definición clara sobre cómo se realizaría la copia auténtica de los títulos propios, diplomas, certificados y microcredenciales de formación permanente, así como la falta de especificación sobre la integración de la plataforma propuesta por el licitador con los sistemas informáticos de la universidad, contraviene el artículo 99 de la LCSP, que exige que el objeto del contrato sea definido de manera clara, precisa y completa, y el artículo 126 de la misma ley, que establece los principios generales de la contratación pública, concluye el recurrente.

El órgano de contratación manifiesta que el recurrente confunde la expedición de títulos oficiales en soporte papel con la normativa que regula su copia electrónica auténtica (artículo 27 de la LPAC), así como la Resolución, de 19 de julio de 2011, de la Secretaría de Estado para la Función Pública, por la que se aprueba la Norma Técnica de Interoperabilidad de Procedimientos de copiado auténtico y conversión entre documentos electrónicos.

El PPT de la licitación no prevé títulos oficiales universitarios en formato digital, que aún no están regulados, sino copias electrónicas auténticas, a las que la LPAC les otorga la misma validez. En virtud del artículo 27 de la LPAC, la universidad está habilitada para emitir copias electrónicas auténticas de los títulos que expide, ya sea una copia electrónica auténtica a partir del registro informatizado, que contiene todas las informaciones del título (artículo 27.3.a) de la LPAC), o, también, a partir del título oficial en soporte papel (artículo 27.3.c) de la LPAC).

Las universidades públicas tienen la obligación de emitir dos documentos: un “documento electrónico original” (en el sentido del art. 27.3.a) LPAC) que sirve a la inscripción del título universitario en el Registro Universitario de Títulos Oficiales de cada universidad, y un documento “oficial”, que es el título oficial en soporte papel

regulado en el Real Decreto 1002/2010, y que no es la única forma de acreditar el título.

El “original” del título es el primero, el acto administrativo electrónico por el que se determina que el interesado ha finalizado su recorrido académico y puede otorgarse el título, se registra dicho título y se comunica al Ministerio competente para que lo registre en el registro nacional de titulados universitarios oficiales.

Actualmente, para acreditar la posesión del título no es necesario presentarlo en formato papel, sino autorizar el acceso al Registro de Titulados Superiores.

Por ello, debe entenderse que la “copia digital auténtica” del título oficial universitario establecida en los pliegos es “copia electrónica auténtica con cambio de formato” que se define como sigue: *“Tanto el origen como el nuevo documento generado destino tienen naturaleza electrónica y además, para la obtención de la copia se requiere un cambio de formato”* El ‘origen’ de la misma es el ‘documento electrónico original’ (Art. 27.3.a) LPAC) que figura inscrito en el Registro Universitario de Títulos Oficiales de cada Universidad, que a su vez, se corresponde con el Registro Nacional de Titulados Universitarios Oficiales, “en el que se inscriben los títulos universitarios oficiales con carácter previo a su expedición” (Art. 4.1 RD 1002/2010)” como ya se ha explicado.

Por tanto, la copia electrónica auténtica no necesariamente debe proceder específicamente de la digitalización de un documento, por lo que la Universidad contratante legítimamente puede contratar la posibilidad de expedir copias electrónicas auténticas a partir de documentos electrónicos (artículo 27.3.a) de la LPAC).

Teniendo en cuenta todo lo anteriormente descrito, y el nuevo entorno digital en que nos movemos, se manifiesta la voluntad de la Universidad de prestar un servicio integral de títulos a sus egresados, que les permita disponer de una copia digital de su título para poderla presentar y acreditar su titulación sin necesidad de

presentar el título en papel - que en muchos casos requerirá de autenticación -, prestando un servicio similar al justificante electrónico emitido por el Ministerio, con la única diferencia de que el justificante se puede obtener incluso “antes” de la expedición del título y la copia digital del mismo requiere su expedición, aunque no necesariamente su recepción el papel, es decir, el título existe aunque el alumno no lo haya retirado, porque como ya hemos dicho lo importante es el acto administrativo que declara la finalización de los estudios, el título en papel, el justificante emitido por el Registro de Titulados Oficiales, y la copia digital auténtica son plasmaciones en distintos soportes del mismo acto.

Para poder prestar ese servicio integral, es necesaria una plataforma, tal y como dice el pliego de prescripciones técnicas “que se realizará a través de una plataforma proporcionada por la misma empresa y que deberá poder integrarse con los sistemas informáticos de la Universidad”.

Cita numerosas Resoluciones de Tribunales Administrativos de Contratación, incluido este, al tiempo que afirman que la citada por el recurrente refiere a otro supuesto de indefinición del objeto del contrato. Solo como ejemplo es posible citar las siguientes Resoluciones: 398/2015 del Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía de 17 de noviembre; 94/2014 del Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de Castilla y León, de 30 de diciembre; 147/2017 del Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid, de 10 de mayo; 1139/2017 del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales de 1 de diciembre; 72/2016 del Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía, de 1 de abril; 246/2016 del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, de 8 de abril; de la Comisión Jurídica de Extremadura 12 de mayo de 2016; 249/2017 del Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid de 13 de septiembre, mediante la que se impuso una multa por temeridad al recurrente, ulteriormente ratificada por la Sentencia núm. 60/2019 del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 31 de enero de 2019; 1030/2017 del Tribunal Administrativo Central de Recursos

Contractuales, de 3 de noviembre; y la 12/2018 del Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de Castilla y León, de 8 de febrero.

A juicio de este Tribunal, la Resolución nº 530/2021 de 18 de noviembre de 2021 del TACPM no refiere al mismo supuesto aquí considerado, pues trata de la digitalización de títulos expedidos en formato papel, tal y como se desprende de su propia fundamentación, mientras la copia digital auténtica objeto de este expediente no refiere a la digitalización (escaneado) del título expedido en formato papel una vez firmado por el titulado (como en la Resolución anterior) sino al documento electrónico generado por la propia Universidad y que sirve a la inscripción del título en el Registro Oficial de Titulados Universitarios y en su propio Registro. Y lo que se emite es una copia electrónica de un documento electrónico, amparados ambos (documento electrónico y copia) por el artículo 27.3.a) de la LPAC, en la forma prevista en la misma

La Universidad, una vez solicitado el título oficial por el interesado y abonada la tasa, remite el documento electrónico con sus titulados al Ministerio y el sistema devuelve el número del título, procediendo entonces a su inscripción en el Registro de Titulados del mismo, distinto al Registro de la propia Universidad. Como dice el artículo 4.1. del Real Decreto 1002/2010, de 5 de agosto, sobre expedición de títulos universitarios oficiales, los títulos se inscriben previamente a su expedición: *“1. Sin perjuicio de los Registros Universitarios de Títulos Oficiales de cada universidad, se crea en el Ministerio de Educación el Registro Nacional de Titulados Universitarios Oficiales en el que se inscribirán los títulos universitarios oficiales con carácter previo a su expedición, que tendrá carácter público y estará adscrito a la Subdirección General de Títulos y Reconocimiento de Cualificaciones”*.

Siendo esto así la copia electrónica del título necesariamente carece de lo que el Real Decreto 1002/2010 denomina en su artículo 17 “personalización del título”, que comprende la “firma de la persona interesada (letra f)).

La prescripción impugnada no atribuye la condición de copia auténtica de un documento en formato papel a un documento electrónico, sino de copia electrónica de un documento electrónico original, que puede revestir el carácter de copia electrónica auténtica de cumplir los requisitos del artículo 27.2. a).

Tampoco asimila esta copia electrónica a la condición del título regulado en el capítulo V del Real Decreto 1002/2010, de 5 de agosto, sobre expedición de títulos universitarios oficiales (*“procedimiento de expedición de títulos oficiales”*), que se inicia por solicitud, se materializa en un título impreso en cartulina y se personaliza con todas las menciones que su artículo 17 prevé para el anverso, que es materia que está fuera de las competencias del Pliego.

La prescripción impugnada no atribuye a este título en formato electrónico valor legal en sí mismo igual al título en formato papel del RD 1002/2010.

La validez “ad extra” de esta copia electrónica auténtica es ajena al objeto de esta impugnación, pero ninguna norma del Real Decreto 1002/2010, de 5 de agosto, sobre expedición de títulos universitarios oficiales refiere a los documentos electrónicos.

Al respecto, la referencia a que las copias de títulos propios, diplomas, certificados y microcredenciales de *“formación permanente en pdf que tendrá el mismo aspecto que el título oficial”*, contraviene las disposiciones citadas más arriba sobre la diferenciación de los formatos entre títulos oficiales y títulos propios (Ley Orgánica 2/2023, de 22 de marzo, del Sistema Universitario y Real Decreto 822/2021).

La expresión el *“mismo aspecto”* induce a confusión con los títulos oficiales.

Se estima este submotivo.

Sobre el Registro Universitario de Titulados se verifica la copia digital auténtica de estas titulaciones no oficiales y es evidente que para prestar este servicio es necesaria la integración de las plataformas informáticas.

El recurrente confunde durante toda su argumentación la copia auténtica de un título en soporte papel con lo que se contempla en el pliego, que es la copia auténtica de un documento electrónico.

Procede la desestimación de este submotivo.

En cuarto lugar, el recurrente solicita se acuerde la nulidad o anulabilidad de las especificaciones técnicas establecidas en el PPT, en cuanto al apartado 7 (Títulos interuniversitarios de formación permanente), y que se elimine la alusión al Real Decreto 1002/2010, ya que este Decreto aplica únicamente a los títulos oficiales.

La cláusula señala: *“La empresa adjudicataria se comprometa a la impresión de los emblemas de otras universidades para aquellos títulos expedidos como consecuencia de la participación de otras universidades españolas o extranjeras, conforme a lo que establece la legislación vigente (RD 1002/2010, de 5 de agosto)”*

Como hemos señalado los títulos propios y estos títulos de formación permanente no pueden inducir a confusión en su denominación ni formato con los títulos oficiales, sentido en que debe entenderse la remisión al RD 1002/2010, porque el mismo no regula este tipo de títulos de formación permanente. Regula títulos conjuntos de varias universidades de Grado, Master y Doctor, pero no títulos universitarios de formación permanente.

Se estima el recurso anulando esta prescripción.

En quinto lugar, se alega vulneración del artículo 99.1 de la LCSP, el cual establece que el objeto del contrato debe estar definido de manera clara y precisa,

permitiendo así que todos los licitadores puedan formular sus ofertas en condiciones de igualdad. *“El objeto de los contratos del sector público deberá ser determinado”*,

Afirma que la definición del objeto en el PCAP no coincide con la del PPT, que es más extensa y comprende prestaciones adicionales, no mencionadas en los códigos CPV que se limitan a servicios de impresión y conexos.

En el PCAP el objeto se define como *“Servicio de impresión y personalización de títulos universitarios oficiales, suplemento europeo al título y títulos y diplomas de formación permanente emitidos por la Universidad Complutense de Madrid”*, mientras en el PPT se incluyen servicios adicionales:

- La generación y gestión de certificados digitales (apartado 10 PPT),
- La copia digital auténtica (Apartado 10 PPT),
- Plataforma para la generación de las copias auténticas (apartado 10 PPT),
- Título de formación permanente en formato electrónico (último apartado PPT),

Estas prestaciones adicionales no están reflejadas en los códigos CPV mencionados, y para su implementación será necesaria una *“plataforma propuesta por el licitador para la generación de las copias electrónicas auténticas con los sistemas informáticos de la universidad”*, plataforma que debería haberse licitado en un contrato separado y específico para servicios de tecnología de la información.

Contesta el órgano de contratación que la Plataforma de Contratación del estado existe limitación para rellenar el apartado “objeto del contrato”. No obstante, contiene un apartado “detalle del objeto” que ha permitido desarrollar.

Por otro lado, el PCAP remite al PPT cuando afirma respecto del objeto *“Que se prestará con arreglo a lo establecido en el presente pliego de cláusulas administrativas y en el de prescripciones técnicas particulares”*.

En cuanto a la alegación de que la copia digital auténtica excede el objeto del contrato debemos referirnos a lo ya indicado anteriormente y a lo que se dirá con posterioridad, dice el órgano de contratación.

Con posterioridad trata el recurrente la división en lotes del contrato.

A juicio del Tribunal la remisión del PCAP al PPT es para la prestación del objeto definido en su párrafo anterior, que refiere exclusivamente a la impresión y personalización de los títulos universitarios, no estando comprendidas el resto de prestaciones del PPT que cita el recurrente.

La definición del objeto del contrato debe figurar en el PCAP. Señala el artículo 67.2 del Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento general de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas:

...Artículo 67. Contenido de los pliegos de cláusulas administrativas particulares.

(...)

2. Los pliegos de cláusulas administrativas particulares serán redactados por el servicio competente y deberán contener con carácter general para todos los contratos los siguientes datos:

a) Definición del objeto del contrato, con expresión de la codificación correspondiente de la nomenclatura de la Clasificación Nacional de Productos por Actividades 1996 (CNPA-1996), aprobada por Real Decreto 81/1996, de 26 de enero, y, en su caso, de los lotes. Cuando el contrato sea igual o superior a los importes que se determinan en los artículos 135.1, 177.2 y 203.2 de la Ley deberá indicar, además, la codificación correspondiente a la nomenclatura Vocabulario Común de Contratos (CPV) de la Comisión Europea, establecida por la Recomendación de la Comisión Europea de 30 de julio de 1996, publicada en el «Diario Oficial de las Comunidades Europeas» L 222 y S 169, ambos de 3 de septiembre de 1996...

En el caso, es evidente que no está completamente definido el objeto del contrato en la definición de los Pliegos de Cláusulas Administrativas Particulares, sino solo una parte, la relativa a la impresión de títulos.

No obstante, esta omisión en la cláusula primera debe entenderse una irregularidad no invalidante, no solo porque el PPT también constituye documentación contractual, sino porque en otras partes del propio PCAP se hace referencia a los otros servicios distintos a la impresión. Así, por ejemplo, en la 3 sobre el presupuesto, donde se incluyen los precios de los otros servicios del PPT o en la solvencia técnica (que incluye las copias electrónicas). O en el apartado primero en la definición de las necesidades a satisfacer: *“Por ello, es preciso la contratación externa de este servicio con una empresa especializada que garantice, con su cualificación y medios técnicos, las tareas de impresión y personalización de títulos universitarios oficiales, suplemento europeo al título y de los títulos propios, certificados y diplomas de formación permanente, así como de las copias digitales auténticas de los títulos oficiales y de los títulos propios y de formación permanente en formato electrónico”*.

En cuanto a los códigos CPV se mencionan dos:

Denominación: SERVICIOS DE IMPRESIÓN Y SERVICIOS CONEXOS	CPV: 79800000-2
Denominación: SERVICIOS DE IMPRESIÓN DIGIAL	CPV: 79811000-2

Estos códigos CPV no comprenden las otras actividades del PPT de las copias digitales auténticas o del formato electrónico. Refieren a actividades de impresión y conexas como la impresión de archivos digitales.

La propia UCM tiene licitado un servicio de implantación de una plataforma electrónica y el código CPV es 72222000 (PA 11/21_1472).

Por otro lado, para los servicios de certificación su código es 79132000-8. Servicios de certificación 79132100-9. Servicios de certificación relacionados con la firma electrónica.

La indicación es muy incompleta, comprendiendo solo la parte de títulos impresos, y no la parte de documentos electrónicos, sus copias y su certificación, vulnerando el artículo 92 de la LCSP: *“A tal efecto, en el anuncio de licitación o en la invitación a participar en el procedimiento y en los pliegos deberá indicarse el código o códigos del Vocabulario «Común de los Contratos Públicos» (CPV) correspondientes al objeto del contrato, los cuales determinarán el grupo o subgrupo de clasificación, si lo hubiera, en que se considera incluido el contrato”*.

Se anula esta apartado, para que se completen los códigos CPV.

En sexto lugar se afirma que no se justifica la necesidad del contrato, particularmente en lo que respecta a la copia digital auténtica, porque ya existen funcionarios habilitados para emitir estos documentos auténticos (los de registro).

Contesta el órgano de contratación nuevamente que lo que *“hacen los funcionarios de registro es digitalizar la documentación que se les presenta y emitir la copia digital auténtica del papel, pero que como se ha explicado anteriormente la copia digital auténtica de los títulos no es de ese tipo, es una copia digital auténtica del documento electrónico original (del que se derivan tanto la copia digital auténtica como el justificante que emite el Ministerio – antes incluso de la expedición del título en papel - como el título oficial en soporte en papel) y no del título en soporte papel”*.

Procede desestimar este motivo, conforme a la fundamentación anteriormente recogida que asume la explicación del órgano de contratación sobre la diferencia entre el documento electrónico original y el documento del título en forma papel, y de la copia electrónica respecto de la copia digitalizada del título en papel.

En séptimo lugar se impugna la justificación de la no división en lotes del contrato, la cual reza lo siguiente (en la memoria y en el PCAP):

...Justificación de la no división en Lotes:

La división en lotes del contrato supondría un riesgo para la correcta ejecución del contrato debido a la naturaleza del objeto del mismo, al implicar la necesidad de coordinar la ejecución de las diferentes prestaciones, cuestión que podría verse imposibilitada por su división en lotes y ejecución por una pluralidad de contratistas diferentes, por ejemplo los títulos podrían tener un color o aspecto ligeramente distinto aun respetándose todas las exigencias del PPT, y los títulos de cada tipo emitidos por la Universidad deben ser exactamente iguales. Asimismo, la realización independiente de las diversas prestaciones comprendidas en el objeto del contrato dificultaría la correcta ejecución del mismo desde el punto de vista técnico, no resulta posible contratar por un lado el suministro del papel, por otro la impresión y por otro la personalización y envío, ni cualquier otra combinación de las prestaciones, debe hacerse todo por la misma empresa, más aún cuando se ceden datos de carácter personal al contratista.

En particular no es posible separar en un lote independiente la generación, gestión y custodia de las copias digitales auténticas puesto que dichas copias digitales auténticas se generan partiendo del propio título, con el mismo archivo que se usó para el mismo, tienen el mismo aspecto y forman parte inseparable del título...

El recurrente cree posibles diversas divisiones en lotes.

Este Tribunal comparte la argumentación del órgano de contratación en lo que atañe a que no se pueden separar los títulos por facultad o titulación, por ejemplo, porque podría haber variaciones de aspecto, aunque fuesen mínimas, ni el suministro del papel de la impresión.

No se comparte la afirmación de que la actividad de impresión de títulos sea inescindible de la actividad destinada a generar copias electrónicas, que sea imposible separarlas:” *Es materialmente imposible separar una actividad dedicada a la impresión y personalización del título oficial, del SET y del diploma, de la otra, específicamente destinada a generar un documento electrónico, puesto que, como se ha dicho en repetidas ocasiones todos emanan del mismo documento electrónico original. Por el mismo motivo el adjudicatario debe ser capaz de gestionar los certificados digitales”.*

Reiteradamente, el órgano de contratación afirma que el documento electrónico y su copia auténtica no emanan del documento en formato papel, no son una digitalización del mismo. Según su argumentación el “documento original” es el electrónico y el mismo (que tendrá que ser expedido por funcionario habilitado) sirve para la inscripción en el Registro de Titulados Universitarios Oficiales (y en el registro de la Universidad) y también para la expedición del título oficial en formato papel.

Es decir, el documento electrónico original sirve a dos finalidades distintas, a la inscripción en los Registros y a la expedición del título a solicitud del interesado por la vía del RD 1002/2010. A su vez del documento electrónico original se obtienen las copias auténticas electrónicas o digitales a que refiere el Pliego.

A priori, emanando ambas actividades del documento electrónico original son distintas y podrían ser ejecutadas por empresas diferentes, una dedicada a la impresión de los títulos con los datos del documento electrónico y otra dedicada al archivo, generación y gestión de los documentos electrónicos y sus copias. No son actividades inescindibles.

El propio Pliego las diferencia y no recoge los CPV de la segunda, que son distintos de la primera.

La justificación del propio Pliego, cuando afirma *“en particular no es posible separar en un lote independiente la generación, gestión y custodia de las copias digitales auténticas puesto que dichas copias digitales auténticas se generan partiendo del propio título, con el mismo archivo que se usó para el mismo, tienen el mismo aspecto y forman parte inseparable del título”*, es insuficiente a la luz de la propia descripción del servicio por la UCM, porque parece referir a documentos en formato papel digitalizados.

Sí se entiende que, desde el punto de vista práctico y partiendo del mismo documento electrónico para generar dos actividades diferentes, sea conveniente residenciarlas en el mismo empresario por un mismo contrato no teniendo así que coordinar las actividades de los mismos, y por razones de seguridad en la impresión y custodia de los documentos. Tal y como afirma el propio órgano de contratación: *“El servicio complejo que se pretende contratar incluye documentos en formato electrónico cuya información debe ser en todo concordante con la información recogida en los documentos emitidos en papel (título oficial, SET y Títulos propios”*. Es preciso asegurar que la información del documento electrónico concuerde con la que proporciona el título en papel, para lo cual la adjudicación a un mismo empresario es lo idóneo.

Se desestima este motivo.

En octavo lugar se insta que se acuerde la nulidad o anulabilidad de los pliegos de condiciones por ausencia de justificación objetiva para el valor estimado del contrato, y que se proceda a su modificación para que se ajuste a lo dispuesto en la LCSP, proporcionando una justificación detallada y objetiva del valor estimado del contrato conforme a lo establecido en el artículo 116.4.c de la LCSP.

Según dice: *“Después de haber consultado a través de internet las últimas adjudicaciones de contratos similares licitados por Universidades públicas, hemos constatado que los importes unitarios que se recogen en el expediente no se ajustan en absoluto a los precios de mercado. Para ilustrar el desfase, hemos buscado*

prestaciones adjudicadas en 2024 y solo comparamos los servicios de impresión y personalización de los títulos oficiales y Suplementos Europeos al Título”

El órgano de contratación acredita que los precios de licitación en diversas Universidades son similares a los de esta licitación.

Se desestima este motivo.

En noveno lugar se insta se acuerde la nulidad o anulabilidad de los pliegos de condiciones por ausencia de justificación objetiva para el requerimiento de solvencia técnica y profesional de haber expedido copias electrónicas auténticas, y que se proceda a su eliminación, ya que una empresa privada no puede expedir copias auténticas, según indica la normativa vigente.

En cuanto a la solvencia técnica requerida se afirma que ninguna empresa puede hacer copias auténticas o puede expedirlas, porque es una atribución de la Administración Pública, lo único que puede es proveer de los elementos técnico necesarios para realizarlas.

Siendo cierto (artículo 27.1 LPAC, *“cada Administración Pública determinará los órganos que tengan atribuidas las competencias de expedición de copias auténticas de los documentos públicos administrativos o privados”*) el Pliego no requiere acreditar la expedición de títulos o de copias sino acreditar *“haber realizado”*, refiriendo a la *“correcta ejecución de los trabajos de impresión y personalización de títulos oficiales y suplementos europeos al título y de sus copias electrónicas auténticas”*

Procede desestimar este motivo, de acuerdo con lo alegado por el órgano de contratación.

Se impugna el (Apartado 6 del PCAP: Habilitación empresarial o profesional precisa para la realización del contrato), que las empresas licitadoras deberán figurar

en el Registro del Ministerio para la Transformación Digital y de la Función Pública como prestadores cualificados de servicios electrónicos de confianza, y además que deben estar cualificadas en las siguientes categorías:

- Servicios de expedición de sellos electrónicos cualificados de tiempo
- Certificados corporativos de sello de órgano

Afirma que excede el objeto del contrato o podría ser objeto de una licitación independiente.

Para el órgano de contratación es necesaria esta acreditación para incorporar el certificado de sello de la Universidad a los títulos a sus copias auténticas, pero para poder integrar el certificado de sello el adjudicatario debe ser capaz de gestionar certificados digitales y estar inscrito en el Registro de Prestadores de Servicios Electrónicos de Confianza (PSC) del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, según establece la ley 6/2020 de servicios electrónicos de confianza, en su artículo 9 apartado 3.

Procede desestimar esta impugnación, ya rechazada en múltiples Resoluciones de los Tribunales de Contratación y a instancias del mismo recurrente. (por ejemplo, Recurso 3/2018, Resolución 12/2018 de 8 de febrero del Tribunal de Contratación de Castilla y León, en Resoluciones 249 y 147 de 2017 de este Tribunal, de 13 de septiembre y 10 de mayo, en Resolución 246/2016 de 8 de abril del TACRC, en Resolución 398/2015 de 15 de noviembre del Tribunal Andaluz).

Se desestima este motivo.

Se impugna también el (Apartado 8.2.2.1 del PCAP), que se puntúa con 15 puntos la tenencia de un laboratorio propio de análisis documental y forense, que no guarda relación con el objeto del contrato y no ha sido convenientemente justificada, vulnerando así los artículos 116.4.c y 99.1 de la LCSP. Se dice que es contradictorio

justificarlo en la calidad cuando se exigen varios certificados de calidad y hay que presentar muestras.

La cláusula impugnada expresa: *“8.2.2.1. Existencia de un laboratorio propio de análisis documental y forense: 15 puntos.*

Para acreditar su existencia, los licitadores aportarán una breve memoria descriptiva del instrumental del que dispone el laboratorio para la realización de evaluaciones periódicas de los documentos impresos y personalizados objeto de esta licitación. Se deberá aportar un reportaje fotográfico del mismo, de no hacerlo no se valorará el criterio.

Contar con estas instalaciones permitiría un control más eficiente de la calidad.

A los solos efectos de la determinación de ofertas anormales o desproporcionadas se valora este criterio con 10.000 €.”

Contesta el órgano de contratación que es una prestación accesoria, no obligatoria, que analizaría de forma periódica los documentos impresos emitidos, tal y como se establece en la redacción del criterio dentro del PCAP: *“los licitadores aportarán una breve memoria descriptiva del instrumental del que dispone el laboratorio para la realización de evaluaciones periódicas de los documentos impresos y personalizados objeto de esta licitación”.*

Por otra parte, no tiene que ver con los certificados de calidad que son de la empresa, y por ello se incluyen en la solvencia.

A juicio de este Tribunal el criterio sí guarda relación con el objeto del contrato en su fase de ejecución, cumpliendo con el artículo 145.6 de la LCSP, para garantizar la calidad de los documentos impresos y dificultar las falsificaciones.

Se desestima este motivo.

Se impugna el criterio de adjudicación de utilización de tintas forenses:

...8.2.2.2. Utilización de tintas forenses de seguridad: 15 puntos.

Se valorará con 15 puntos la utilización de tintas forenses en la impresión de los títulos universitarios objeto de esta licitación.

La utilización de tintas forenses se considera un elemento de seguridad en la impresión de los títulos universitarios.

A los solos efectos de la determinación de ofertas anormales o desproporcionadas se valora este criterio en 25.000€...

Este criterio no aporta valor adicional a la licitación, ya que la justificación proporcionada no es suficiente. La Universidad debería considerar que el ANEXO XI del Real Decreto 1002/2010 ya exige la utilización de determinadas tintas consideradas forenses, afirma el recurrente.

Contesta el órgano de contratación que se olvida el recurrente de que los títulos tienen que ser impresos con los datos correspondientes, y el criterio dice exactamente "*Se valorará con 15 puntos la utilización de tintas forenses en la impresión de los títulos universitarios objeto de esta licitación*" es decir, que se valora que se usen tintas de seguridad al imprimir los datos y no solo en el soporte, que es lo que regula el RD mencionado y en lo que está sustentando el recurrente su alegación sobre este criterio. Este criterio guarda igualmente relación con el objeto del contrato.

Se desestima el motivo conforme a la alegación del órgano de contratación, independientemente que el Anexo XI del RD 1002/2010 no es de aplicación a los títulos propios, tal y como alega el propio recurrente.

Se impugna también el criterio de adjudicación Plan de Formación:

...Se valorará con 15 puntos la oferta que presente un Programa de Formación Anual al Personal Técnico, de Gestión y Administración y Servicios adscrito al Servicio de Estudios de la UCM relativo a las medidas de seguridad de los títulos oficiales, con contenido teórico-práctico, una duración mínima de 5 horas y un mínimo de 10 participantes (indicar el nº de participantes).

Un Programa de Formación Anual al Personal Técnico, de Gestión y Administración y Servicios facilita la actualización y profundización en conocimientos relativos a la seguridad documental lo que favorece una mayor calidad en la prestación del servicio.

La no presentación del Plan de Formación Anual implicará la no valoración del criterio.

A los solos efectos de la determinación de ofertas anormales o desproporcionadas se valora este criterio en 125€ por persona que asista al curso...

Se reconoce que este criterio se encuentra justificado, pero no se comparte la justificación porque la Universidad cuenta con sus Servicios de Formación.

Comparte el Tribunal el criterio del órgano de contratación, que es una formación específica en calidad documental y redundante en la calidad del servicio.

Se desestima este motivo.

Una vez resuelto, no procede pronunciarse sobre la suspensión.

En su virtud, previa deliberación, por unanimidad, y al amparo de lo establecido en el artículo 46.1 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 parcialmente el recurso especial en materia de contratación presentado por la entidad Didoség Documentos S.A. contra la aprobación de la memoria justificativa, el pliego de prescripciones técnicas y administrativas para el “Servicio de impresión y personalización de títulos universitarios oficiales, suplemento europeo al título y títulos y diplomas de formación permanente emitidos por la Universidad Complutense de Madrid” (Exp. V-AB/2024/013421), anulando el apartado 6 del PPT en lo relativo a que los títulos no oficiales se rijan por el Anexo IX del Real Decreto 1002/2010; anulando el apartado 10 del PPT en lo relativo a que “todos los títulos propios, diplomas, certificados y microcredenciales de formación permanente en formato pdf que tendrá el mismo aspecto que el título oficial”; anulando el apartado 7 del PPT eliminando la alusión al RD 1002/2012 en lo referente a los Títulos interuniversitarios de formación permanente; anulando la referencia a los códigos CPV en la forma señalada en el cuerpo de este escrito; y seleccionando adecuadamente los códigos CPV completando en la forma prevista en los fundamentos de este Resolución.

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 multa 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 59.1 de la LCSP.