

Recurso 121/2017**Resolución 145/2017****RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE RECURSOS
CONTRACTUALES DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA**

Sevilla, 14 de julio de 2017.

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad **DIDOSEG DOCUMENTOS, S.A.** contra el pliego de cláusulas administrativas particulares y el de prescripciones técnicas que rigen el procedimiento de adjudicación del contrato denominado “Servicio de impresión de títulos y de aplicaciones informáticas para la gestión de títulos para la Universidad de Cádiz” (Expte. EXP/010/2017/19), convocado por la Universidad de Cádiz, este Tribunal, en sesión celebrada el día de la fecha, ha adoptado la siguiente

RESOLUCIÓN**ANTECEDENTES DE HECHO**

PRIMERO. El 11 de mayo de 2017, se publicó en el Diario Oficial de la Unión Europea y en el perfil de contratante de la Universidad de Cádiz, sito en la Plataforma de Contratación del Sector Público, el anuncio de licitación por procedimiento abierto del contrato indicado en el encabezamiento de esta resolución. El citado anuncio también fue publicado, el 13 de mayo de 2017, en



el Boletín Oficial del Estado núm. 114.

El valor estimado del contrato asciende a 258.000,00 euros y entre las empresas que presentaron sus proposiciones en el procedimiento no se encontraba la ahora recurrente.

SEGUNDO. A la presente licitación le es de aplicación el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (en adelante TRLCSP), aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre. Igualmente, le es de aplicación el Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo, por el que se desarrolla parcialmente la citada Ley (en adelante Real Decreto 817/2009) y el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (en adelante RGLCAP), aprobado por el Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre.

TERCERO. El 5 de junio de 2017, tuvo entrada en el Registro de este Tribunal escrito de recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad DIDOSEG DOCUMENTOS, S.A. (en adelante DIDOSEG) contra el pliego de cláusulas administrativas particulares y el de prescripciones técnicas que rigen el procedimiento de adjudicación del contrato citado en el encabezamiento de esta resolución. Dicho escrito de recurso fue remitido a través de la oficina de Correos número 45 de Talavera de la Reina (Toledo) donde tuvo entrada el 2 de junio, día en el que fue enviado a este Órgano copia del mismo mediante correo electrónico.

CUARTO. El mismo 2 de junio de 2017, la Secretaría de este Tribunal da traslado al órgano de contratación del escrito de interposición del recurso, solicitándole que remita informe al mismo, el expediente de contratación, las alegaciones en relación con la medida provisional de suspensión solicitada por la recurrente y el listado de licitadoras en el procedimiento con los datos necesarios a efectos de notificaciones, dándose cumplimiento a lo solicitado el día 12 de junio de 2017, salvo el listado de licitadoras que fue recibido en este Órgano, previo requerimiento, el 21 de junio.



QUINTO. Por la Secretaría del Tribunal, con fecha 2 de junio de 2017, se solicita a DIDOSEG que aporte determinada documentación para la subsanación de su escrito de interposición del recurso. Dicha documentación fue remitida por la citada entidad teniendo entrada en este Tribunal el 5 de junio.

SEXTO. Mediante Resolución, de 12 de junio de 2017, de este Tribunal se adopta la medida provisional de suspensión del procedimiento de adjudicación del contrato citado en el encabezamiento.

SÉPTIMO. Con fecha 22 de junio de 2017, por la Secretaría de este Órgano se concedió un plazo de 5 días hábiles a las dos únicas licitadoras para que presentaran alegaciones, habiéndolas presentado en el plazo concedido para ello la entidad SIGNE, S.A. (en adelante SIGNE).

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. Este Tribunal resulta competente para resolver en virtud de lo establecido en el artículo 41.3 del TRLCSP, en el Decreto 332/2011, de 2 de noviembre, por el que se crea el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía, cuyo artículo 11.2 prevé la posibilidad de que el Tribunal resuelva, previo convenio, recursos especiales en materia de contratación contra actos dictados en materia de contratación pública por los órganos competentes de las Universidades Públicas de Andalucía, y en la Orden de 14 de diciembre de 2011, de la Consejería de Hacienda y Administración Pública, por la que se acuerda el inicio del funcionamiento del citado Tribunal.

En el supuesto analizado, la competencia de este Órgano para la resolución del presente recurso deriva del Convenio formalizado, a tal efecto, el 29 de abril de



2013, entre la Consejería de Hacienda y Administración Pública de la Junta de Andalucía y la Universidad de Cádiz.

SEGUNDO. Con carácter previo al estudio de la cuestión de fondo, procede abordar la legitimación de la recurrente para la interposición del presente recurso especial, dado que la misma, según la documentación que obra en el expediente de contratación, no ha presentado oferta en el procedimiento de licitación.

Al respecto, el artículo 42 del TRLCSP establece que *“Podrá interponer el correspondiente recurso especial en materia de contratación toda persona física o jurídica cuyos derechos o intereses legítimos se hayan visto perjudicados o puedan resultar afectados por las decisiones objeto de recurso.”*

Por su parte, el artículo 4, apartado 1, de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de aplicación al caso en virtud del apartado primero de la disposición final tercera del TRLCSP, señala que:

“1. Se consideran interesados en el procedimiento administrativo:

(...)

c) Aquellos cuyos intereses legítimos, individuales o colectivos, puedan resultar afectados por la resolución y se personen en el procedimiento en tanto no haya recaído resolución definitiva.”

Sobre la legitimación para recurrir de terceros no licitadores, este Tribunal ha venido sosteniendo en sus Resoluciones (7/2016, de 20 de enero, 77/2016, de 21 de abril, 31/2017, de 9 de febrero y 104/2017, de 19 de mayo, entre las más recientes), invocando doctrina consolidada del Tribunal Supremo en la materia, que la legitimación activa comporta que la anulación del acto impugnado produzca de modo inmediato un efecto positivo (beneficio) o evitación de un efecto negativo (perjuicio) actual o futuro, pero cierto y presupone que la resolución administrativa pueda repercutir, directa o indirectamente, pero de



modo efectivo y acreditado, es decir, no meramente hipotético, potencial y futuro, en la esfera jurídica de quien alega su legitimación.

En el supuesto examinado, los motivos esgrimidos por la recurrente ponen de manifiesto que el pliego impugnado restringe sus posibilidades de acceder a la licitación o de concurrir en igualdad de condiciones con el resto de potenciales licitadoras, lo que dificulta, a su juicio, la libre competencia. Por tanto, queda acreditada la legitimación de aquella para recurrir pese a no haber concurrido a la licitación, pues precisamente las bases de esta le provocan un perjuicio que pretende remediar con la interposición del recurso y el dictado de una eventual resolución estimatoria de sus pretensiones.

TERCERO. Visto lo anterior, procede determinar si el recurso se refiere a alguno de los contratos contemplados legalmente y si se interpone contra alguno de los actos susceptibles de recurso en esta vía, de conformidad con lo establecido respectivamente en los apartados 1 y 2 del artículo 40 del TRLCSP.

El contrato objeto de licitación es un contrato de servicios sujeto a regulación armonizada, convocado por un ente del sector público con la condición de Administración Pública, y el objeto del recurso son el pliego de cláusulas administrativas particulares y el de prescripciones técnicas que rigen el procedimiento de licitación, por lo que el acto recurrido es susceptible de recurso especial en materia de contratación al amparo de los apartados 1.a) y 2.a) del artículo 40 del TRLCSP.

CUARTO. En cuanto al plazo de interposición del recurso, el artículo 44.2 a) del TRLCSP dispone que *“El procedimiento de recurso se iniciará mediante escrito que deberá presentarse en el plazo de quince días hábiles contados a partir del siguiente a aquel en que se remita la notificación del acto impugnado de conformidad con lo dispuesto en el artículo 151.4.*

No obstante lo dispuesto en el párrafo anterior:



a) Cuando el recurso se interponga contra el contenido de los pliegos y demás documentos contractuales, el cómputo se iniciará a partir del día siguiente a aquel en que los mismos hayan sido recibidos o puestos a disposición de los licitadores o candidatos para su conocimiento conforme se dispone en el artículo 158 de esta Ley.”

En el supuesto examinado, el anuncio de la licitación en el Boletín Oficial del Estado se realizó el 13 de mayo de 2017, habiéndolo sido anteriormente en el perfil de contratante y en el Diario Oficial de la Unión Europea el 11 de mayo de 2017, por lo que computando el plazo para interponer el recurso especial en materia de contratación a partir de ese día 13 de mayo, al haberse presentado el escrito de recurso en Correos el 2 de junio de 2017, cumpliendo los requisitos previstos en el artículo 18 del Reglamento de los procedimientos especiales de revisión de decisiones en materia contractual y de organización del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (en adelante el Reglamento), aprobado por Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre, el mismo se ha interpuesto dentro del plazo legal antes expresado.

QUINTO. Una vez analizado el cumplimiento de los requisitos de admisión del recurso, procede el estudio de los motivos en que el mismo se sustenta.

La recurrente interpone el presente recurso contra el pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP) y el de prescripciones técnicas (PPT), solicitando de este Tribunal que, con estimación del mismo, acuerde su anulación, dejándolos sin efecto y modificándolos en el sentido expuesto en el recurso.

Funda la recurrente su pretensión en una serie de alegatos que serán analizados en este y en los siguientes fundamentos de derecho.



En el primero de los motivos del recurso, la recurrente denuncia que la referencia que hace el PPT a la expresión “facsimilar” es errónea y debe ser eliminada de los pliegos.

Afirma que facsimilar hace referencia vulgarmente a “copia” o “fotocopia” y que en ese sentido, la impresión de un título oficial nunca puede ser un facsimilar, por lo que debe referirse a “título oficial”. Siendo así que, a su juicio, ya de inicio los pliegos son nulos de pleno derecho al contener términos que no se corresponden con el verdadero objeto del contrato “Servicio de impresión de títulos y de aplicaciones informáticas para la gestión de títulos para la Universidad de Cádiz”.

Por su parte, el órgano de contratación en su informe al recurso señala que a raíz de una consulta planteada por la empresa SIGNE el 19 de mayo de 2017, se advierte que el término “facsimilar” es erróneo, publicando aclaración al respecto el 22 de mayo de 2017 en el perfil de contratante en la Plataforma de Contratación del Sector Público, y aclarando que donde dice en el pliego "facsimilar" corresponde al término "original".

Concluye el órgano de contratación que, si bien lo alegado por DIDOSEG es cierto, el error ha quedado subsanado desde el día 22 de mayo de 2017, y con tal corrección se encuentra el expediente en licitación a fecha de hoy.

SIGNE como entidad interesada señala que DIDOSEG falta a la verdad a sabiendas, toda vez que el uso del referido término “facsimilar” fue una mera errata del PPT que fue inmediatamente aclarada por el órgano de contratación, que mediante una resolución de 19 de mayo de 2017 informó a todas las licitadoras -incluida la recurrente- a través del perfil de contratante -el 22 de mayo de 2017- que en lugar del erróneo término “facsimilar” debía entenderse el término “original”.



Vistas las alegaciones de las partes procede el análisis de este primer motivo del recurso en el que la recurrente denuncia que la referencia que hace el PPT a la expresión “facsimilar” es errónea y debe ser eliminada de los pliegos que, por ello, son nulos de pleno derecho al contener términos que no se corresponden con el verdadero objeto del contrato.

Para el análisis de la cuestión es necesario tener en cuenta una serie de circunstancias, por un lado, que el PPT en su clausulado contiene diversas referencias al término “facsimilar”, en concreto en las cláusulas 1 -apartados 1.1 y 1.2- y 3 -apartados 3.1 y 3.2-, por otro lado, que el órgano de contratación publica el 22 de mayo de 2017 en su perfil de contratante un documento fechado el 19 de mayo cuyo tenor dispone que «Ante consulta planteada, se procede a aclarar que el término “facsimilar” utilizado en el Pliego de Prescripciones Técnicas del contrato de referencia corresponde al término “original”. En este sentido, el órgano de contratación en las alegaciones reconoce que, si bien lo alegado por DIDOSEG es cierto, el error ha quedado subsanado desde el día 22 de mayo de 2017.

Así pues, queda claro que la denuncia de la recurrente de que la referencia que hace el PPT a la expresión “facsimilar” es errónea y debe ser eliminada de los pliegos, ha sido atendida por el órgano de contratación, incluso con carácter previo a la interposición del presente recurso, mediante su rectificación -aclaración según los propios términos de la misma- a través de su publicación en el perfil de contratante.

Resta, pues, analizar si en la rectificación o aclaración efectuada por el órgano de contratación a través de su perfil de contratante se ha seguido el procedimiento legalmente establecido. Al respecto, este Tribunal ya se ha manifestado en supuestos similares, entre otras, en sus Resoluciones 408/2015, de 4 de diciembre y 76/2016, de 6 de abril. En esta última se disponía lo siguiente:



«Ahora bien, aun reconociendo que no estemos ante una mera rectificación material de errores y sí ante una modificación sustancial del contenido de los pliegos, no cabe olvidar que nos encontramos en la fase inicial del procedimiento, por lo que la consecuencia de advertir en los pliegos un error material o una infracción de otra naturaleza no diferirá mucho en ambos casos y consistirá, fundamentalmente, en publicar la modificación operada en aquellos utilizando los mismos medios de publicación que para la convocatoria de la licitación; circunstancia que como se ha expuesto anteriormente ha acontecido en el presente supuesto pues la modificación del PCAP -aún con formato de corrección de errores- fue publicada en el perfil de contratante y en el BOJA el 23 y 26 de febrero de 2016, respectivamente, en los mismos medios y plazos de presentación que la convocatoria inicial de licitación.»

En el sentido expuesto, también se ha pronunciado el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, entre otras, en su Resolución 14/2014, de 17 de enero, donde declara que “(...) cuando el órgano de contratación entendió que procedía la rectificación de los pliegos y anuncios (...) el procedimiento de licitación se encontraba en una fase de tramitación inicial en la que únicamente se había procedido a la publicación de los preceptivos anuncios, siendo así que, en aras de los principios de economía procedimental y de celeridad, nada impide acordar una rectificación de los pliegos y dar publicidad a dicha modificación con nuevos anuncios en los que se establezcan nuevos plazos para la presentación de proposiciones y la correlativa modificación de las fechas de apertura pública de las ofertas. Dicha actuación es plenamente garantista con los derechos de los licitadores y consigue un resultado idéntico al que se habría alcanzado con la anulación del procedimiento y la iniciación de otro posterior (...)”

En definitiva, al encontrarnos en la fase inicial del procedimiento, la consecuencia de advertir en los pliegos un error material o una infracción de otra naturaleza no diferirá mucho en ambos casos y consistirá, fundamentalmente, en publicar la modificación operada en aquellos utilizando



los mismos medios de publicación que para la convocatoria de la licitación. No en vano -aún refiriéndose a los anuncios- el artículo 75 del RGLCAP señala que *“Cualquier aclaración o rectificación de los anuncios de contratos será a cargo del órgano de contratación y se hará pública en igual forma que estos, debiendo computarse, en su caso, a partir del nuevo anuncio, el plazo establecido para la presentación de proposiciones.”*

Por tanto, en el supuesto examinado no es suficiente la publicación de la rectificación o aclaración en el perfil de contratante de la Universidad de Cádiz, puesto que la licitación se anunció también en el Diario Oficial de la Unión Europea y en el Boletín Oficial del Estado, y no quedaría completada la publicidad de dicha aclaración o rectificación si solo se tuviera conocimiento de la misma por el perfil de contratante.

No habiendo actuado el órgano de contratación conforme al procedimiento legalmente establecido, procede la estimación de este primer motivo del recurso.

SEXTO. En el segundo de los motivos del recurso, la recurrente afirma que se han infringido normas legales al incluir dentro de los pliegos la referencia a la “copia digital auténtica” y al “título oficial en formato electrónico”, solicitando su eliminación “con las consecuencias legales que la misma tenga en el resultado de la obtención de puntos”.

Por su parte el órgano de contratación en su informe al recurso señala que los pliegos se refieren únicamente a la generación de copias digitales auténticas, tanto de los títulos oficiales como de los suplementos europeos al título, como una mejora y por tanto no obligatoria para las licitadoras. En ese sentido, afirma que la confección de copias digitales auténticas de documentos administrativos -como son los títulos y los suplementos europeos a los mismos- está amparada en el apartado V de 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 (Boletín Oficial del Estado de 30 de Julio de 2011).

Por el contrario, indica que en los pliegos no se hace referencia a la confección del título oficial en formato electrónico, pues el título debe emitirse en uno de los soportes establecidos reglamentariamente y no puede generarse electrónicamente.

SIGNE como entidad interesada se opone al recurso afirmando el carácter legal de la exigencia de copias digitales auténticas de los documentos administrativos.

Vistas las alegaciones de las partes procede analizar este segundo motivo del recurso en el que la recurrente cuestiona el carácter legal de las referencias recogidas en los pliegos relativas a la “copia digital auténtica” y al “título oficial en formato electrónico”.

En cuanto a la copia digital auténtica, las referencias a la misma se contienen únicamente en la cláusula 6 del PPT, intitulada mejoras, y en el apartado K del cuadro resumen del PCAP como criterio de adjudicación evaluable mediante juicio de valor que dispone lo siguiente: “*Mejoras: generación sin coste alguno para la Universidad de copias digitales auténticas de los Títulos Oficiales y de los Suplementos Europeos al Título. Puntuación máxima: 8,00*”.

Por su parte, la citada cláusula 6 del PPT dispone: “*Mejora: generación de copias digitales auténticas. Se establece como mejora para los licitadores la generación sin coste alguno para la Universidad de copias digitales auténticas de los Títulos Oficiales y de los Suplementos Europeos al Título, de acuerdo a las siguientes especificaciones (...)*”.

Pues bien, en cuanto a la posible legalidad o no de la exigencias de copias digitales auténticas, en este caso de los títulos oficiales y de los suplementos europeos a los mismos, hemos de recordar lo previsto en el artículo 27 de la Ley



39/2015, de 1 de octubre, del procedimientos administrativo común de las Administraciones Públicas, que dispone en lo que aquí interesa lo siguiente:

“Artículo 27. Validez y eficacia de las copias realizadas por las Administraciones Públicas.

(...)

2. Tendrán la consideración de copia auténtica de un documento público administrativo o privado las realizadas, 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. Las copias auténticas tendrán la misma validez y eficacia que los documentos originales.

3. Para garantizar la identidad y contenido de las copias electrónicas o en papel, y por tanto su carácter de copias auténticas, las Administraciones Públicas deberán ajustarse a lo previsto en el Esquema Nacional de Interoperabilidad, el Esquema Nacional de Seguridad y sus normas técnicas de desarrollo, así como a las siguientes reglas: (...).

5. Cuando las Administraciones Públicas expidan copias auténticas electrónicas, deberá quedar expresamente así indicado en el documento de la copia.

(...).”

Así pues, es innegable el amparo legal de la exigencia en los pliegos de la referencia a copias digitales auténticas o a copias auténticas electrónicas como las denomina la citada Ley 39/2015.

En cuanto a la expresión “título oficial en formato electrónico”, la recurrente afirma que se contiene en el PPT, el que supuestamente transcribe como apartado C del mismo, intitulado con dicha expresión, en el que, entre otras expresiones hace referencia a la Universidad de Extremadura.



Pues bien, este Tribunal ha podido constatar que dicha expresión -título oficial en formato electrónico- así como el apartado C del PPT que la recurrente expone en su recurso, no se contienen en el PPT ni en el de cláusulas administrativas particulares, por lo que ha de darse la razón al órgano de contratación cuando en el informe al recurso manifiesta que dicha expresión “carece de aplicación a este procedimiento por no tratarse de un documento de esta Universidad”.

En consecuencia, en base a las consideraciones realizadas, procede desestimar el segundo alegato de la recurrente.

SÉPTIMO. En el tercero de los motivos del recurso, la recurrente se opone a la inclusión en el PCAP de la necesidad de aportar certificación ISO 27001 de sistemas de gestión de la seguridad de la información, por entender que es un requisito innecesario y que está fuera del objeto del contrato.

Por su parte, el órgano de contratación en su informe al recurso, sobre la idoneidad de su exigencia para determinar la aptitud de las licitadoras, entiende justificada la misma para este contrato, dada la especial relevancia y protección de la información sobre los alumnos, fecha de titulación y titulación obtenida, entre otros, que debe ser trasladada a la empresa que preste el servicio de impresión de títulos, tanto los oficiales como los propios de la Universidad, por lo que es necesario el aseguramiento de que dicho tratamiento tendrá un adecuado control y seguridad.

En este caso, señala que la obtención de la certificación oficial normaliza el nivel de seguridad acreditado y da fiabilidad ante la Universidad a cada procedimiento de seguridad particular que pueda tener instaurado la empresa, todo ello en condiciones de igualdad.

Por lo tanto, concluye que tanto por su finalidad general como por la aplicación en particular al objeto completo de este contrato, queda justificada suficientemente su exigencia.



SIGNE como entidad interesada se opone al recurso afirmando que dada la naturaleza del servicio a realizar, la exigencia del certificado ISO 27001 es acorde y adecuada con el objeto del contrato. En ese sentido, señala que aun cuando no se exigiese la “copia digital auténtica”, la adjudicataria que expida los títulos en formato papel debe custodiar y almacenar los datos relativos a los egresados universitarios, con lo que la exigencia de la citada certificación está íntimamente ligada a la totalidad del objeto del contrato, tanto para la expedición de los títulos en formato papel como la de la copia digital auténtica.

Expuestas las alegaciones de las partes, procede el examen del tercer motivo del recurso en el que la recurrente se opone a la inclusión en el PCAP de la necesidad de aportar certificación ISO 27001 de sistemas de gestión de la seguridad de la información, por entender que es un requisito innecesario y que está fuera del objeto del contrato.

Al respecto, la exigencia de aportar la certificación ISO 27001 se establece en las cláusulas 4.3 y 6.2.2.c.2) del PCAP; en ellas se dispone que en el apartado H) del cuadro resumen del citado pliego se establecerán los criterios y requisitos mínimos de solvencia económica y financiera y técnica o profesional en los términos establecidos en los artículos 75 y 78 del TRLCSP. Asimismo, en el citado apartado H) del cuadro resumen se exige como “solvencia técnica”, entre otra documentación, “certificados de calidad ISO 9001, 14001, 14298 y 27001”.

Pues bien, la cuestión relativa a la exigencia de la acreditación del cumplimiento de las normas de garantía de calidad queda regulada, con carácter general, en el artículo 80 del TRLCSP, donde se establece que *“1. En los contratos sujetos a una regulación armonizada, cuando los órganos de contratación exijan la presentación de certificados expedidos por organismos independientes que acrediten que el empresario cumple determinadas normas de garantía de la calidad, deberán hacer referencia a los sistemas de aseguramiento de la*



calidad basados en la serie de normas europeas en la materia, certificados por organismos conformes a las normas europeas relativas a la certificación.

2. Los órganos de contratación reconocerán los certificados equivalentes expedidos por organismos establecidos en cualquier Estado miembro de la Unión Europea, y también aceptarán otras pruebas de medidas equivalentes de garantía de la calidad que presenten los empresarios”.

Sin embargo, ha de tenerse en cuenta que, en el supuesto examinado, el PCAP para la exigencia, entre otros, del certificado ISO 27001 se basa, no en el artículo 80 del TRLCSP, sino en el 78 del citado texto refundido, por lo que procede analizar si dicho medio de acreditación de la solvencia técnica o profesional resulta procedente con lo dispuesto en el artículo 78 del TRLCSP.

En ese sentido, el citado artículo en su apartado 1 establece una lista de medios entre los que el órgano de contratación podrá elegir uno o varios para que los licitadores acrediten su solvencia técnica o profesional en los contratos de servicios. Del elenco que en el mismo se incluye y por su proximidad al exigido por el órgano de contratación encontramos en su apartado d) lo siguiente: *“Cuando se trate de servicios o trabajos complejos o cuando, excepcionalmente, deban responder a un fin especial, un control efectuado por el órgano de contratación o, en nombre de éste, por un organismo oficial u homologado competente del Estado en que esté establecido el empresario, siempre que medie acuerdo de dicho organismo. El control versará sobre la capacidad técnica del empresario y, si fuese necesario, sobre los medios de estudio y de investigación de que disponga y sobre las medidas de control de la calidad”.*

De la regulación contenida en el artículo 78.1.d) del TRLCSP, se extrae que efectivamente en determinados supuestos y con independencia de que el contrato se encuentre o no sujeto a regulación armonizada, el órgano de contratación podrá exigir como medio de acreditación de la solvencia técnica o profesional certificados de calidad, al especificar el precepto que el control sobre



la solvencia podrá versar sobre las medidas de control de calidad, y ello con independencia de las exigencias establecidas al respecto en el artículo 67.7 del RGLCAP, circunstancia que no ha sido impugnada por la recurrente (v.g. Resolución 83/2016, de 21 de abril).

Expuesta la procedencia de exigir el certificado ISO 27001 como medio para acreditar la solvencia técnica o profesional, ex artículo 78.1 del TRLCSP, resulta necesario analizar si como afirma la recurrente dicha exigencia es desproporcionada -innecesaria y fuera del objeto del contrato en terminología del recurso- o, por el contrario, la misma está justificada como defiende el órgano de contratación.

Para ello, ha de partirse de que la ISO 27001 es una norma internacional para implantación en un organización de un sistema de gestión de la seguridad de la información que es un conjunto de procesos para gestionar eficientemente la accesibilidad de la información, con la finalidad de asegurar la confidencialidad, integridad y disponibilidad de los activos de información minimizando a la vez los riesgos de seguridad de la información. Su objetivo es mejorar la seguridad de la información y minimizar los riesgos de los activos de información de la organización.

En ese sentido, ha de darse la razón al órgano de contratación cuando señala que dada la especial relevancia y protección de la información sobre los alumnos, fecha de titulación y titulación obtenida, entre otros, que debe ser trasladada a la adjudicataria, es necesario el aseguramiento de que dicho tratamiento tendrá un adecuado control y seguridad. Asimismo, asiste razón a la entidad interesada pues, como indica, aun cuando no se exigiese la “copia digital auténtica”, la adjudicataria que expida los títulos en formato papel debe custodiar y almacenar los datos relativos a los egresados universitarios, con lo que la exigencia de la citada certificación está íntimamente ligada a la totalidad del objeto del contrato, tanto para la expedición de los títulos en formato papel como la de la copia digital auténtica.



En consecuencia, en base a las consideraciones realizadas, procede desestimar este tercer motivo del recurso.

OCTAVO. En el cuarto y último de los motivos del recurso, la recurrente solicita la nulidad de pleno derecho de los pliegos, por un lado, por mezclarse el contrato de prestación de servicios con el de suministro de títulos y, por otro lado, por tratarse de dos lotes o partidas diferenciadas que podrían ser adjudicadas a diferentes empresas.

Por su parte, el órgano de contratación en su informe al recurso señala con respecto a la primera parte del alegato de la recurrente que con carácter general, los servicios de impresión llevan implícita la aportación por parte de la entidad adjudicataria del papel o cartulina que lo soporte. En ese sentido, afirma que el suministro del soporte en sí no es el objeto principal del contrato, sino que lo es el resultado de su correcta impresión acorde a determinadas normas, diseños, colores, así como la personalización en atención a los datos suministrados por la Universidad referidos a los destinatarios de tales títulos, como nombre, fecha de obtención, curso, titulación, condiciones de seguridad de la entrega, etc., siendo los trabajos a realizar los de mayor relevancia en todo el contrato.

Con respecto a la segunda parte del alegato de la recurrente, el informe al recurso hace referencia a la Directiva 24/2014/UE y en concreto al considerando 78 de la misma que transcribe para concluir que en el supuesto examinado se dan dos circunstancias que desaconsejan su adjudicación en lotes separados: la onerosidad técnica y el riesgo de socavar la ejecución adecuada del contrato.

Acto seguido el informe al recurso expone una serie de argumentos por los que, a su juicio, se justifica la necesaria configuración de la totalidad del contrato como un único lote indivisible, no procediendo la separación de los trabajos pretendida.



SIGNE como entidad interesada se opone a este alegato del recurso afirmando que el objeto del presente contrato licitado por la Universidad de Cádiz está perfectamente delimitado en los pliegos, de forma tan clara que la recurrente ha sido capaz de interponer un recurso especial articulando cuatro motivos en los que cuestiona la legalidad de la licitación.

Vistas las alegaciones de las partes procede analizar la cuestión controvertida en la que la recurrente solicita la nulidad de pleno derecho de los pliegos pues, en primer lugar, se mezcla el contrato de prestación de servicios con el de suministro de títulos y, en segundo lugar, por tratarse de dos lotes o partidas diferenciadas que podrían ser adjudicadas a diferentes empresas.

En cuanto a la primera parte del alegato, la recurrente afirma que los contratos de suministro, por propia naturaleza, son contratos en los que se provee de un determinado material a la Universidad, que debe cumplir una serie de prescripciones técnicas y administrativas que en ese caso son reguladas por el Real Decreto 1002/2010, de 5 de agosto, sobre expedición de títulos universitarios oficiales. Sin embargo, afirma que lo que pretende la presente licitación es dotar de los títulos a la Universidad, pues es objeto del contrato la entrega del soporte en papel de dicho título, y no solo la impresión del mismo, por lo que la calificación correcta para el contrato examinado sería la de suministro y no la de servicios, como se recoge en los pliegos.

Pues bien, para el análisis de la controversia hemos de partir de la denominación del objeto del contrato que es el “servicio de impresión de títulos y de aplicaciones informáticas para la gestión de títulos para la Universidad de Cádiz”. Dicho objeto está compuesto por dos prestaciones diferenciadas, por un lado, el servicio de impresión de títulos, que es el objeto del presente alegato de la recurrente y, por otro lado, los servicios de informática para la gestión de los títulos.



Al respecto, los contratos de servicios se definen en el artículo 10 del TRLCSP que considera que *“Son contratos de servicios aquéllos cuyo objeto son prestaciones de hacer consistentes en el desarrollo de una actividad o dirigidas a la obtención de un resultado distinto de una obra o un suministro. A efectos de aplicación de esta Ley, los contratos de servicios se dividen en las categorías enumeradas en el Anexo II”*.

Dicha definición legal, tiene carácter eminentemente negativo puesto que el concepto se delimita sobre la base de lo que no es, si bien haciendo referencia a que el contenido de la prestación debe consistir en todo caso en una obligación de hacer. Sin embargo, el elemento caracterizador de la definición hay que encontrarlo en la referencia que se hace en el segundo inciso a las categorías recogidas en el Anexo II, pues, al hacerlo, vincula directamente el objeto del contrato de servicios con el desarrollo de alguna de las actividades contempladas en dicho Anexo.

En definitiva, habrá contrato de servicios cuando exista una relación jurídica de carácter oneroso en que intervenga un poder adjudicador y que tenga por objeto alguna de las actividades enumeradas en el Anexo II del TRLCSP. En este sentido, en la categoría 15 del citado Anexo se recogen como prestación de servicios los editoriales y los de imprenta, siendo por tanto innegable que las prestaciones relativas a la impresión han de ser calificados como servicios.

Tal como alega el órgano de contratación en su informe al recurso, los servicios de impresión llevan implícita necesariamente la aportación del papel o cartulina que lo soporte pero ello no desvirtúa la calificación de dicha prestación como de servicios, pues el soporte es una prestación accesoria respecto de la principal que serían todas las actuaciones necesarias que den como resultado la correcta impresión de los títulos conforme a lo establecido en los pliegos y en la normativa de aplicación, así como la personalización en atención a los datos suministrados por la Universidad referidos a los destinatarios de tales títulos,



como nombre, fecha de obtención, curso, titulación y condiciones de seguridad de la entrega, entre otros.

Procede, pues, en base a lo anterior, desestimar esta primera parte del cuarto de los motivos del recurso en el que la recurrente solicita la nulidad de los pliegos al entender que la prestación de impresión de los títulos debería calificarse como suministro y no como servicios.

En la segunda parte del alegato de este cuarto motivo del recurso, la recurrente solicita la nulidad de los pliegos al tratarse de dos lotes o partidas diferenciadas que podrían ser adjudicadas a diferentes empresas.

Señala la recurrente que el objeto de la prestación está compuesta por dos partidas o lotes diferenciados y que no tienen por qué limitar el acceso a una u otra por parte de cada una de las licitadoras que quieran concurrir a la convocatoria, por lo que es usual que se diferencien los lotes que podrán ser adjudicados a diferentes empresas.

Por su parte, el órgano de contratación como se ha expuesto hace referencia a la Directiva 24/2014/UE y en concreto al considerando 78 de la misma para concluir que en el supuesto examinado se dan dos circunstancias que desaconsejan su adjudicación en lotes separados: la onerosidad técnica y el riesgo de socavar la ejecución adecuada del contrato. En ese sentido, el informe al recurso expone una serie de argumentos por los que, a su juicio, se justifica la necesaria configuración de la totalidad del contrato como un único lote indivisible.

Pues bien, al respecto se ha de indicar que la regla general en nuestra normativa contractual ha venido siendo la unidad del objeto, debiendo justificarse en el expediente el fraccionamiento en lotes (artículo 86 del TRLCSP). No obstante, la nueva Directiva 2014/24/UE sobre contratación pública señala en su considerando 78 que debe adaptarse la contratación pública a las necesidades



de las PYME y a tal efecto, para favorecer la concurrencia, procede animar a los poderes adjudicadores a dividir grandes contratos en lotes. De este modo, el artículo 46.1 de la norma comunitaria establece que los poderes adjudicadores en caso de que no dividan el objeto del contrato en lotes deberán justificar su decisión.

Dice así el apartado 1 del precepto: *«Los poderes adjudicadores podrán optar por adjudicar un contrato en forma de lotes separados, y podrán decidir el tamaño y el objeto de dichos lotes.*

Excepto en el caso de los contratos cuya división resulte obligatoria en virtud del apartado 4 del presente artículo, los poderes adjudicadores indicarán las principales razones por las cuales han decidido no subdividir en lotes. Dicha decisión se incluirá en los pliegos de la contratación o en el informe específico al que se refiere el artículo 84».

El apartado transcrito, al recoger un mandato claro, preciso e incondicionado, goza de efecto directo desde el 18 de abril de 2016, fecha en que venció el plazo de transposición de la Directiva, por lo que recae sobre los poderes adjudicadores la obligación de justificar la no división en lotes si deciden mantener la unidad del objeto contractual.

En el supuesto analizado, la licitación se ha publicado con posterioridad al 18 de abril de 2016, por lo que resulta de aplicación el artículo 46.1 de la Directiva. Ahora bien, el citado precepto impone al órgano de contratación que indique las razones por las que no se ha efectuado la división del objeto del contrato en lotes y que dichas razones consten en los pliegos o en el expediente de contratación.

Ciertamente, conforme al considerando 78 de la Directiva, el poder adjudicador debe estar obligado a estudiar la conveniencia de dividir los contratos en lotes. Ahora bien, también se indica en el mismo considerando que dicho poder adjudicador si opta por la no división del objeto del contrato en lotes deberá motivar su decisión de no dividir indicando las principales razones de esa



elección, entre las que se citan *«el hecho de que el poder adjudicador considere que dicha división podría conllevar el riesgo de restringir la competencia, o hacer la ejecución del contrato excesivamente difícil u onerosa desde el punto de vista técnico, o que la necesidad de coordinar a los diferentes contratistas para los diversos lotes podría conllevar gravemente el riesgo de socavar la ejecución adecuada del contrato»*.

En definitiva, pues, hemos de concluir que, salvo los supuestos de adjudicación obligatoria de los contratos en lotes separados a que se refiere el artículo 46.4 de la Directiva -apartado que no goza de efecto directo al remitir tales supuestos a los que puedan establecerse por cada Estado miembro-, los poderes adjudicadores siguen teniendo libertad a la hora de configurar el objeto del contrato previendo o no su división en lotes; ahora bien, cuando se decida no dividir el objeto, el órgano de contratación deberá indicar las razones de tal decisión en los pliegos o en el expediente de contratación.

En este sentido se ha manifestado este Tribunal en sus Resoluciones 318/2016, de 7 de diciembre y 335/2016, de 22 de diciembre, así como, entre otros, el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, por todas su Resolución 408/2017, de 5 de mayo.

En el supuesto analizado, como se ha expuesto anteriormente, el objeto contractual afecta claramente a dos prestaciones diferenciadas, por un lado, el servicio de impresión de títulos (categoría 15 del Anexo II del TRLCSP) y, por otro lado, los servicios de informática para la gestión de los títulos (categoría 7 del Anexo II del TRLCSP), por lo que, objetivamente, sería posible dividir el objeto en dos lotes atendiendo a criterios funcionales. Como señala el informe 19/2014, de 17 de diciembre, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Generalitat de Cataluña *«la división en lotes del objeto de los contratos (...) se debe efectuar teniendo en cuenta, aparte de, lógicamente, el objeto y el volumen de los contratos, aspectos tales como la tipología o el fundamento de la división del objeto del contrato (lotes por funcionalidades,*



por criterios geográficos, por umbrales o franjas económicas, etc.) y el sector a quién se dirige la licitación, así como el perfil y la tipología de empresas llamadas a participar». En el mismo sentido, se pronuncia la Nota Informativa 2/2014, de 9 de mayo, de la Secretaría Técnica de la citada Junta Consultiva de Contratación Administrativa.

Así pues, al ser posible pero no haberse previsto la división del objeto contractual en razón de criterios funcionales al consistir el objeto en dos prestaciones diferenciadas, el órgano de contratación debería haber justificado, preferentemente, en el pliego de cláusulas administrativas particulares las razones que motivan la no división del objeto del contrato. Al no haberlo hecho, ha infringido lo dispuesto en el artículo 46.1 de la Directiva 2014/24, sin que, a tales efectos, la falta de motivación en los pliegos o en el expediente de contratación pueda ser suplida por los argumentos esgrimidos en el informe al recurso, puesto que la motivación ha de ser previa y conocida por todas las entidades licitadoras que deseen participar en el proceso selectivo.

Procede, pues, en base a lo anterior, estimar esta segunda parte del cuarto de los motivos del recurso.

En consecuencia, en base a lo establecido, procede estimar parcialmente el recurso interpuesto y, en consecuencia, anular el pliego de cláusulas administrativas particulares y el de prescripciones técnicas, con retroacción de las actuaciones al momento previo a la elaboración de los mismos, a fin de que en los nuevos pliegos que, en su caso, se aprueben se tenga en cuenta lo expuesto en los fundamentos de derecho de la presente resolución, debiendo convocarse una nueva licitación.

Por lo expuesto, vistos los preceptos legales de aplicación, este Tribunal



ACUERDA

PRIMERO. Estimar parcialmente el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad **DIDOSEG DOCUMENTOS, S.A.** contra el pliego de cláusulas administrativas particulares y el de prescripciones técnicas que rigen el procedimiento de adjudicación del contrato denominado “Servicio de impresión de títulos y de aplicaciones informáticas para la gestión de títulos para la Universidad de Cádiz” (Expte. EXP/010/2017/19), convocado por la Universidad de Cádiz y, en consecuencia, anular los mismos, con retroacción de las actuaciones al momento previo a su elaboración, a fin de que en los nuevos pliegos que, en su caso, se aprueben se tenga en cuenta lo expuesto en los fundamentos de derecho de la presente resolución, debiendo convocarse una nueva licitación.

SEGUNDO. Acordar, de conformidad con lo estipulado en el artículo 47.4 del TRLCSP, el levantamiento de la suspensión del procedimiento acordada por este Tribunal en Resolución de 12 de junio de 2017.

TERCERO. Notificar la presente resolución a los interesados en el procedimiento.

Esta resolución es definitiva en vía administrativa y contra la misma solo cabrá la interposición de recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente a la recepción de su notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 10.1 letra K) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

