

Recurso 180/2015**Resolución 398/2015****RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE RECURSOS
CONTRACTUALES DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA**

Sevilla, 17 de noviembre de 2015

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad **IMPRESA UNIVERSAL, S.L.**, contra los pliegos que rigen la licitación del contrato denominado “Servicio de Edición y Personalización de los Títulos Universitarios Oficiales, Suplementos Europeos al Título, Títulos Propios, Otros Títulos y Credenciales”, (Expte. XPS0061/2015 - S. Gral. 02/15), promovido por la Universidad de Granada, este Tribunal, en sesión celebrada el día de la fecha, ha dictado la siguiente

RESOLUCIÓN**ANTECEDENTES DE HECHO**

PRIMERO. El 4 de agosto de 2015 se publicó en el Diario Oficial de la Unión Europea el anuncio de licitación por procedimiento abierto y tramitación ordinaria del contrato arriba enunciado. Asimismo, el 3 de agosto de 2015 se publicó en el Boletín Oficial del Estado número 184 y el 30 de julio de 2015 en



el perfil de contratante de la Universidad de Granada.

El valor estimado del contrato asciende a 1.400.000 euros.

SEGUNDO. El 19 de agosto de 2015, tuvo entrada en el Registro de este Tribunal escrito de recurso especial en materia de contratación contra los pliegos que rigen la licitación del contrato referido en el encabezamiento, en el cual el recurrente solicita asimismo la medida cautelar de suspensión.

TERCERO. Con fecha 20 de agosto de 2015 la Secretaría del Tribunal solicitó al órgano de contratación el expediente de contratación completo, el informe correspondiente al recurso, el listado de licitadores con los datos precisos a efectos de notificaciones, así como las alegaciones en relación con la medida cautelar de suspensión. Dicha documentación tuvo entrada en el Registro Auxiliar de este Tribunal el 17 de septiembre de 2015, a excepción del listado de licitadores que fue remitido mediante correo electrónico el 29 de septiembre de 2015.

CUARTO. En virtud de Resolución de 21 de septiembre de 2015, este Tribunal acordó la medida cautelar de suspensión del procedimiento de adjudicación.

QUINTO. El 29 de septiembre de 2015, la Secretaría del Tribunal dio traslado del recurso al único licitador en el procedimiento de adjudicación del contrato, SIGNE, S.A., concediéndole un plazo de cinco días hábiles para formular alegaciones, las cuales han sido presentadas en plazo.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. Este Tribunal resulta competente para resolver en virtud de lo establecido en el artículo 41.3 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del



Sector Público (en adelante, TRLCSP), aprobado por el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre y 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.

En el supuesto analizado, la competencia de este Tribunal para la resolución del presente recurso deriva del Convenio formalizado, a tal efecto, el 26 de noviembre de 2012 entre la Consejería de Hacienda y Administración Pública de la Junta de Andalucía y la Universidad de Granada.

SEGUNDO. Visto lo anterior, procede determinar si el recurso ha sido interpuesto contra alguno de los actos que, de conformidad con lo establecido en el artículo 40 del TRLCSP, son susceptibles de recurso en esta vía.

El contrato objeto de licitación es un contrato de servicios sujeto a regulación armonizada que pretende concertar una Administración Pública, comprendido en la categoría 15 del Anexo II del TRLCSP, siendo su valor estimado de 1.400.000 euros, y el objeto del recurso son los pliegos de cláusulas administrativas particulares y de prescripciones técnicas, por lo que el acto recurrido es susceptible de recurso especial en materia de contratación al amparo del artículo 40.1.a) y 2.a) del TRLCSP.

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



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 31, apartados 1, de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, 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:

- (...)
- *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, este Tribunal ha venido sosteniendo en sus resoluciones (94/2012, de 15 de octubre, 97/2012, de 19 de octubre, 29/2013, de 19 de marzo y 113/2014, de 8 de mayo, entre otras), 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 el 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 licitadores, lo que dificulta, a su juicio, la libre competencia. Por tanto, queda



acreditada la legitimación de aquel para recurrir, pese a no haber concurrido a la licitación, pues precisamente las bases de ésta le provocan un perjuicio que pretende remediar con la interposición del recurso y el dictado de una eventual resolución estimatoria de sus pretensiones.

Este criterio también ha sido adoptado por el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, por todas la Resolución 212/2013, de 5 de junio, en la que viene a señalar que en el caso de terceros no licitadores el interés propio debe ir más allá de la mera defensa de la legalidad, de modo que el recurrente ha de invocar un interés directo en la anulación de los pliegos objeto del recurso. Asimismo, como indica la citada resolución, el Tribunal Constitucional ha declarado en supuestos similares que la falta de participación en un concurso público no es motivo para denegar la legitimación del recurrente que con la impugnación pretende conseguir la anulación del pliego para poder así participar en otra licitación sometida a un nuevo pliego ajustado a Derecho.

CUARTO. Debe examinarse ahora si el recurso se ha interpuesto dentro del plazo legal. 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.”

El legislador español, dentro de las posibilidades que ofrece la directiva de recursos, opta por computar el plazo para la impugnación de los pliegos -quince



días hábiles- a partir del día siguiente a aquél en que hayan sido recibidos o puestos a disposición de los licitadores o candidatos para su conocimiento, conforme a lo dispuesto en el artículo 158 del TRLCSP, precepto que va referido a la puesta a disposición de los pliegos a los licitadores cuando los mismos no se han facilitado por medios electrónicos, informáticos o telemáticos.

Ahora bien, en el supuesto aquí analizado, los pliegos de la licitación sí han sido puestos a disposición de los licitadores por medios electrónicos, informáticos o telemáticos, a través de su publicación en el perfil de contratante.

Es de ver, pues, que con las publicaciones mencionadas (Diario Oficial de la Unión Europea, Boletín Oficial del Estado y perfil de contratante) se ha completado, en el supuesto examinado, la publicidad obligatoria prevista en el artículo 142 del TRLCSP para la convocatoria de licitaciones de contratos sujetos a regulación armonizada por parte de las Administraciones Públicas y, además, el contenido del pliego impugnado se ha puesto a disposición de los licitadores en el perfil de contratante.

En tales casos, el cómputo del plazo de quince días hábiles para interponer el recurso se iniciará a partir del día siguiente a aquél en que se ha completado la publicidad de la convocatoria en los términos establecidos en el artículo 142 del TRLCSP.

Este criterio ha sido establecido por este Tribunal en numerosas resoluciones, valga por todas la Resolución 269/2015, de 23 de Julio. Asimismo, este criterio ha sido refrendado por la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional en lo relativo al plazo para interponer recurso contra los pliegos cuando en el anuncio del Boletín Oficial del Estado figura el lugar en el que se pueden recoger, habiendo declarado en su sentencia de 30 de octubre de 2013 que *“(...) la sociedad puso el Pliego a disposición de los licitadores desde el día de publicación de los anuncios, publicándose los primeros el 2 de noviembre de*



2010 (Plataforma de Contratación del Estado y Página web) fecha en la que se remitió el anuncio al DOUE y BOE para su publicación, publicándose dicho anuncio en el DOUE el día 3 de noviembre de 2010 y en el BOE el 5 de noviembre de 2010. A partir de esa fecha dicho pliego pudo recogerse en las oficinas según se hace constar en los anuncios. Por tanto, aun tomando en consideración la última de las fechas anteriormente indicadas, el recurso interpuesto por (...) fue extemporáneo (...)”

Pues bien, en el caso examinado, el anuncio de la licitación se publicó el 30 de julio de 2015 en el perfil de contratante, el 3 de agosto de 2015 en el BOE y el 4 de agosto en el DOUE. Por tanto, es la publicación del anuncio realizada el 4 de agosto de 2015 la fecha que debe considerarse como “dies a quo” en el cómputo del plazo. Así pues, dicho plazo finalizó el 22 de agosto de 2015, por lo que el recurso presentado el 19 de agosto de 2015 ha sido interpuesto dentro del plazo legalmente establecido.

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

En su extenso escrito de recurso, el recurrente se muestra en desacuerdo con los siguientes puntos de los pliegos:

1) La cláusula 7.2 del pliego de cláusulas administrativas particulares (en adelante PCAP) en relación con el apartado 11 del Cuadro Resumen de las Características, exige, aparte de la clasificación requerida y dentro de “Otros medios de solvencia”, la “*acreditación de que la empresa licitadora está inscrita en el Registro de Prestadores de Servicios de Certificación, basados en certificados reconocidos por el Ministerio de Industria, Energía y Turismo, como autoridad de Certificación (Ley 59/2003, de Firma Electrónica)*”.



Este requisito de solvencia entiende el recurrente, en primer lugar, que no procede pues ya se exige clasificación (Grupo M Servicios especializados, Subgrupo 4 – Artes gráficas). Asimismo lo considera desproporcionado y no relacionado con el objeto del contrato, puesto que de acuerdo con la Norma Técnica de Interoperabilidad de Digitalización de Documentos, aprobada por Resolución de 19 de julio de 2011, de la Secretaría de Estado para la Función Pública, no es exigible en ningún caso que la entidad que digitalice los documentos tenga que estar inscrita en el Registro de Prestadores de servicios de certificación.

Parte además el recurrente de la consideración de que el objeto del presente contrato no hace referencia en ningún momento a la copia electrónica de los títulos universitarios oficiales expedidos por la Universidad de Granada, así como al Suplemento Europeo. Como prueba de ello señala el recurrente que para la prestación de servicios de certificación electrónica debería exigirse una clasificación diferente a la exigida en estos pliegos: Grupo V) Servicios de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, Subgrupo 6 – Servicios de certificación electrónica.

Considera en tercer lugar que esta exigencia restringe la competencia a un solo licitador posible, pues de las empresas que figuran en el mencionado Registro, a excepción de la Fábrica Nacional de la Moneda y Timbre, solo SIGNE, S.A. tiene por objeto social la impresión y personalización de títulos universitarios, resultando por tanto este requisito contrario al principio de igualdad entre los licitadores.

2) El pliego de prescripciones técnicas (en adelante PPT) regula en su cláusula 1.F como parte del servicio objeto del contrato la *“generación y gestión de certificados digitales, como prestador de servicios de certificación, con atributos específicos que contendrán la titulación universitaria del destinatario del certificado”*.



Entiende el recurrente que para la realización de copias auténticas que exige el PPT, la copia deberá ser firmada por el órgano competente de la Universidad de Granada mediante cualquiera de los métodos de certificación y firma electrónica previstos en la normativa, y lo que es más importante, a través de cualesquiera prestadores de esos servicios válidamente constituidos y sin que dicha firma tenga que llevar atributo adicional alguno.

3) Asimismo, la cláusula 2.D del PPT indica que *“(...) Las empresas licitadoras deberán de figurar en el registro como prestadores de servicios de certificación que a tal efecto tiene el Ministerio de Industria publicado en su página web (prestador de servicios de certificación de firma electrónica). El no cumplimiento de este requisito excluirá a la empresa licitante.*

Este servicio forma parte sustancial del objeto principal por lo que no podrá subcontratarse.”

El recurrente no comparte esta prohibición de subcontratación, puesto que, como ha expuesto anteriormente, esta prohibición restringe la competencia a un solo licitador.

4) Asimismo argumenta que la cláusula 2.D del PPT, al regular las distintas formas de acceso al Portal del Titulado, indica que éstas se podrán hacer por los siguientes medios:

“-Con el Certificado digital que se le ha proporcionado tras la petición del título oficial en formato electrónico y que forma parte de e-título.

- Con DNI-e (DNI electrónico)

. Con Usuario y Contraseña.”

Pues bien, según el recurrente, esa referencia al e-título restringe la competencia a un solo licitador, puesto que SIGNE, S.A. tiene registrado el e-



título a su nombre, resultando además esta referencia del pliego contraria al artículo 117.8 del TRLCSP.

5) Por último, indica el recurrente que no pueden incluirse dentro de un mismo procedimiento de concurrencia servicios que pueden ser prestados por distintos licitadores y servicios que únicamente pueden ser prestados por un potencial licitador.

Para respaldar sus argumentos aporta informe pericial elaborado por la entidad IZENPE referente al PPT.

Por su parte el órgano de contratación indica en su informe, en primer lugar, que *“debe rechazarse que el objeto del contrato se limite a la impresión en papel, es decir, a la edición y personalización de Títulos Universitarios y Suplemento europeo al título, títulos propios, otros títulos y credenciales, sino que incluye expresamente la realización de una copia digital auténtica, tal como se describe en el apartado 2 del PPT.”*

Asimismo indica el órgano de contratación que se ha considerado útil e interesante la generación y gestión de certificados digitales con atributos específicos que contendrán la titulación universitaria del destinatario del certificado, para lo cual evidentemente, el adjudicatario deberá ser prestador de servicios de certificación.

En consecuencia, el servicio de copia auténtica digital y la expedición del certificado digital con atributos específicos incorporados en los pliegos exigen que el adjudicatario pueda emitir dichos certificados digitales, por lo que la exigencia de que el adjudicatario deba ser prestador de dichos servicios no es una exigencia desproporcionada en relación con el objeto del contrato.

En cuanto a la vulneración de la libre competencia y de la igualdad de trato, el



órgano de contratación afirma desconocer que exista solo una empresa capaz de prestar el servicio, y afirma que otras Universidades Públicas españolas vienen desde 2010 licitando contratos con idéntico objeto al que ahora se recurre.

En cuanto a la referencia al “e-título”, indica el órgano de contratación que no es objeto de contratación el referido “e-título”, sino el servicio de elaboración, gestión y custodia de copias digitales auténticas de los títulos, integrándose dicho servicio con el clásico servicio de impresión y personalización de los títulos en papel, al margen de que el subapartado 2.2.D. del PPT haga referencia a la expresión “e-título” al describir las distintas formas de acceso al Portal del Titulado.

Por último, en cuanto a la prohibición de subcontratar, y la supuesta vulneración que ésta conlleva respecto de los principios de libre concurrencia y no discriminación, el órgano de contratación se remite a la Resolución 94/2014, de 30 de diciembre, del Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de Castilla y León, por la que desestimó el recurso especial en materia de contratación interpuesto por el recurrente en el que rebatía, entre otros la prohibición de subcontratación en un contrato de la Universidad de Salamanca de idéntico objeto al ahora licitado por la Universidad de Granada. En dicha Resolución se justifica la prohibición de subcontratación que prevén los pliegos haciendo referencia a la singularidad del servicio, ya que la generación, custodia y gestión de los títulos oficiales conlleva una especial responsabilidad, por lo que se plantea la ejecución del contrato por una sola persona, pues de otro modo la Universidad no podría exigir responsabilidad alguna al subcontratista en caso de posible perjuicio, falta de diligencia, etcétera, ya que éste sólo estaría obligado ante el contratista principal.

Por último, las alegaciones de la empresa SIGNE, S.A. se realizan en la línea de que nada impide a la recurrente o a cualquiera otra empresa habilitarse como autoridad de certificación, y que la recurrente ya ha licitado en UTE en otros



contratos de idéntico objeto; del mismo modo entiende que en el caso que nos ocupa también el recuso a la licitación en UTE neutralizaría los efectos adversos que la recurrente atribuye a la prohibición de subcontratación.

SEXTO. Vistos los argumentos de las partes, procede estudiar el fondo del recurso.

En primer lugar, y como hace el órgano de contratación, hay que empezar por delimitar cual es el objeto del contrato, pues el recurrente unas veces niega cierta parte del objeto (servicios de copia y certificación) y otras utiliza la parte negada para fundamentar su argumentos.

El objeto del contrato viene definido en la cláusula 1 del PPT:

“Constituye el objeto de este contrato el servicio de edición y personalización de Títulos Universitarios Oficiales expedidos por la Universidad de Granada, así como el Suplemento Europeo al Título, conforme a las condiciones técnicas y legales reguladas mediante el Real Decreto 1496/1987 de 6 de noviembre, Real Decreto 1044/2003 de 1 de agosto, Real Decreto 55/2005 de 21 de enero, Real Decreto 56/2005 de 21 de enero, Real Decreto 1393/2007 de 29 octubre, Orden ECI/2514/2007 de 13 de agosto, Real Decreto 1002/2010 de 5 de agosto, Real Decreto 99/2011 de 28 de enero, Orden ECD/760/2013 DE 26 de abril y las disposiciones complementarias dictadas o que puedan dictarse por el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte correspondiente.

Tiene por objeto asimismo la impresión, personalización y entrega de los Títulos Propios emitidos por la Universidad de Granada.

También se recogen como objeto de este contrato otros títulos y credenciales, enumerados más abajo así como el suministro de papel especial de seguridad sin personalización.



LOS TÍTULOS UNIVERSITARIOS OFICIALES

- . Real Decreto 1496/1987, de 6 de noviembre. (...)*
- . Real Decreto 1002/2010, de 5 de agosto, sobre expedición de títulos universitarios oficiales y sus anexos*
- . Real Decreto 99/2011 de 28 de enero por el que se regulan las enseñanzas oficiales de doctorado*
- . Orden ECD7760/2013, de 26 de abril, por la que se establecen los requisitos de expedición del título del programa Erasmus Mundus*
 - Títulos Conjuntos Nacionales e Internacionales*
 - Títulos Erasmus Mundus*
 - Etiqueta Erasmus Mundus*
 - Títulos oficiales en formato electrónico*

SUPLEMENTO EUROPEO A LOS TÍTULOS DEL:

- . Real Decreto 1496/1987, de 6 de noviembre. (...)*
- . Real Decreto 1044/2003, de 1 de agosto*
- . Real Decreto 1002/2010, de 5 de agosto, sobre expedición de títulos universitarios oficiales y sus anexos.*
 - Títulos conjuntos nacionales e internacionales*
 - Títulos Erasmus Mundus*
 - Cualquier otro que reglamentariamente se apruebe*

TÍTULOS PROPIOS DE LA UNIVERSIDAD DE GRANADA

- . Títulos propios del extinto Centro de Formación Continua*
 - Máster*
 - Experto*
- . Títulos propios de la Escuela Internacional de Postgrado, Normativa reguladora de las Enseñanzas propias de la Universidad de Granada*
(...)

OTROS TÍTULOS



- . *Bachiller Superior*
- . *Curso de Aptitud Pedagógica*
- . *Credenciales de Homologación*
- . *Honoris Causa*
- . *Mayores*
- . *Cualquier otro que reglamentariamente se apruebe*

TÍTULOS OFICIALES. COPIA DIGITAL AUTÉNTICA DEL TÍTULO OFICIAL EN FORMATO ELECTRÓNICO

SUPLEMENTO EUROPEO. COPIA DIGITAL AUTÉNTICA DEL SUPLEMENTO EUROPEO AL TÍTULO EN FORMATO ELECTRÓNICO.”

Seguidamente, la cláusula 2 del PPT establece las características técnicas del servicio, regulando en el punto 1.F las características técnicas de la copia digital auténtica del título oficial en formato electrónico en los siguientes términos:

“Además, el adjudicatario generará, custodiará y gestionará una copia digital auténtica del título oficial en formato PDF que tendrá el mismo aspecto que el título oficial y que deberá de haber sido firmada electrónicamente por el/la Jefe/a del Servicio.

Adicionalmente y como parte del servicio objeto de la presente contratación se ocupará de la generación y gestión de certificados digitales, como prestador de servicios de certificación, con atributos específicos que contendrán la titulación universitaria del destinatario del certificado.

La copia digital auténtica deberá cumplir las siguientes características:

- . *Debe ser una copia del original*
- . *Debe incorporar la identificación de órgano, archivo y organismo expedidor, así como persona responsable de expedición, además de los requisitos exigibles*



por su condición de documento electrónico en cuanto a seguridad e integridad.
. La copia digital auténtica deberá respetar lo previsto en la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica, en lo referente a la generación del documento.

La empresa adjudicataria, proveerá a la Universidad de Granada de los elementos técnicos y servicios accesorios necesarios para la generación y custodia de la copia digital auténtica del título.

Los titulados de la Universidad de Granada también dispondrán de una zona web específica para ellos, destinada a operaciones de descarga de copias auténticas de sus títulos y de sus certificados digitales. El acceso para los titulados podrá efectuarse de distintas formas:

- . Con el certificado digital que se le ha proporcionado tras sus petición y que forma parte del título electrónicos.*
- . Con DNI-e*
- .Con Usuario y Contraseña.*

Asimismo, en la cláusula 2.2. se regulan las características técnicas del Suplemento Europeo al Título, estableciendo su punto D las de la copia digital auténtica del Suplemento Europeo al Título en formato electrónico:

“El adjudicatario, generará, custodiará y gestionará, previa solicitud de la Universidad de Granada, una copia digital auténtica del Suplemento Europeo al Título en formato PDF que tendrá el mismo aspecto que el Suplemento Europeo al Título en papel y que deberá haber sido firmada electrónicamente por el funcionario responsable.

La empresa adjudicataria, proveerá a la Universidad de Granada de los elementos técnicos y servicios accesorios necesarios para la generación y custodia de la copia digital auténtica del título.

Los titulados de la Universidad de Granada también dispondrán de una zona



web específica para ellos, diseñada por la empresa adjudicataria, como parte del contrato, destinada a operaciones de descarga de copias auténticas de sus Suplementos.

El acceso al Portal del Titulado deberá poder efectuarse de distintas formas:

. Con el Certificado digital que se le ha proporcionado tras la petición del título oficial en formato electrónico y que forma parte del e-título.

. Con DNI-e

. Con Usuario y Contraseña.

Las empresas licitadoras deberán figurar en el registro como prestadores de servicios de certificación que a tal efecto tienen el Ministerio de Industria publicado en su página web (prestador de servicios de certificación de firma electrónica). El no cumplimiento de este requisito excluirá a la empresa licitante.

Este servicios forma parte sustancial del objeto principal por lo que no podrá subcontratarse.”

Observamos, por tanto, que el PPT deja claro que forman parte del objeto del contrato tanto la generación, custodia y gestión de una copia digital auténtica del título oficial y del Suplemento Europeo al Título, la expedición a los solicitantes de un certificado digital que contenga el atributo específico de titulación y la creación gestión de un portal web a través del cual los titulados tendrán acceso a la copia electrónica de su título y al que podrán acceder, entre otras formas, con el certificado digital expedido como parte del servicio.

Por consiguiente, no pueden estimarse los argumentos que utiliza el recurrente en su recurso basados en que la expedición de certificados o la generación, custodia y gestión de copias digitales auténticas de los títulos no forman parte del objeto del contrato; así, la exigencia de que el adjudicatario esté inscrito en el Registro de Prestadores de servicios de certificación sí está relacionada con el objeto del contrato y no resulta desproporcionada su exigencia, puesto que sin



dicha inscripción parte del objeto del contrato no podría ser realizada por el adjudicatario, más cuando no se ha previsto la subcontratación en el contrato que nos ocupa.

Recordemos al efecto que la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica, establece en su artículo 30.2 que *“Los prestadores de servicios de certificación deberán comunicar al Ministerio de Ciencia y Tecnología el inicio de su actividad, sus datos de identificación, incluyendo la identificación fiscal y registral, en su caso, los datos que permitan establecer comunicación con el prestador, incluidos el nombre de dominio de internet, los datos de atención al público, las características de los servicios que vayan a prestar, las certificaciones obtenidas para sus servicios y las certificaciones de los dispositivos que utilicen. Esta información deberá ser convenientemente actualizada por los prestadores y será objeto de publicación en la dirección de internet del citado ministerio con la finalidad de otorgarle la máxima difusión y conocimiento.”*

Asimismo hemos de resaltar la confusión en el escrito del recurrente en cuanto a la realización de los distintos servicios que constituyen el objeto del contrato, pues como punto dos de su argumentario se refiere a que para la realización de copias auténticas, la copia exigida al órgano competente de la Universidad de Granada podrá hacerse mediante cualquiera de los métodos de certificación y firma electrónica previstos en la normativa sin que sea necesario que dicha firma tenga atributo adicional alguno.

Efectivamente, esto es así, y nada dice el PPT en contra. El atributo adicional de titulación en el certificado reconocido no lo ha previsto el PPT para la firma de las copias digitales auténticas por el Jefe de Servicio o funcionario competente de la Universidad de Granada, que efectivamente podrá firmar con cualquiera de los métodos de firma electrónica previstos en la normativa, sino para su inclusión en el certificado electrónico reconocido que el contratista emitirá a



favor de los titulados que soliciten el servicio, conteniendo por tanto dicho certificado la titulación universitaria de su destinatario.

SÉPTIMO. Aclarados los anteriores puntos, pasamos a analizar el resto de argumentos que constituyen el fondo del asunto.

En cuanto a la exigencia de clasificación y, acumulativamente de “otros medios de solvencia”, entre los que se encuentra la *“acreditación de que la empresa licitadora está inscrita en el Registro de Prestadores de Servicios de Certificación, basados en certificados reconocidos por el Ministerio de Industria, Energía y Turismo, como autoridad de Certificación (Ley 59/2003, de 19 de diciembre)”*, hemos de ver en qué casos prevé el TRLCSP que se puedan exigir otros medios de solvencia cuando se ha previsto la clasificación del empresario. Así, el artículo 64.2 indica que *“los órganos de contratación podrán exigir a los candidatos o licitadores, haciéndolo constar en los pliegos, que además de acreditar su solvencia o, en su caso, clasificación, se comprometan a dedicar o adscribir a la ejecución del contrato los medios personales o materiales suficientes para ello.”* Por su parte los artículos 80 y 81 prevén para los contratos sujetos a regulación armonizada, la acreditación del cumplimiento de las normas de garantía de la calidad o la acreditación del cumplimiento de las normas de gestión medioambiental.

Pero la exigencia de aparecer en el Registro referido no resulta en principio encuadrable en estos supuestos, y ello es así porque su exigencia no es efectivamente un requisito de solvencia, sino de capacidad. Este Tribunal ya ha tenido ocasión de estudiar los requisitos de habilitación profesional en su Resolución 105/2015, de 17 de marzo, en la que se indica lo siguiente:

“El artículo 46 de la Directiva 2004/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de marzo de 2004, permite en los procedimientos de adjudicación de contratos públicos de servicios, que cuando los candidatos o



licitadores necesiten una autorización especial o pertenecer a una determinada organización para poder prestar en su país de origen el servicio de que se trate, el poder adjudicador les exija que demuestren estar en posesión de dicha autorización o que pertenecen a dicha organización.

En aplicación de dicho precepto comunitario, el artículo 54 del TRLCSP (condiciones de aptitud), tras la indicación de que los contratistas deberán contar con plena capacidad de obrar, ausencia de prohibiciones y solvencia (o bien Clasificación), en su apartado 2 añade «Los empresarios deberán contar, asimismo, con la habilitación empresarial o profesional que, en su caso, sea exigible para la realización de la actividad o prestación que constituya el objeto del contrato». Del tenor literal del precepto, tal y como se ha matizado por la Juntas Consultivas, se infiere que las habilitaciones empresariales son requisitos de capacidad para contratar y que no pueden ser confundidas con los propios de exigencia de solvencia técnica o profesional.

Así la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad de Madrid, en su Informe 6/2010, indicó que «La habilitación empresarial o profesional recogida en el artículo 43.2 de la LCSP (actual 54.2 del TRLCSP), es un requisito de aptitud, que faculta a quien la posee para el ejercicio de una actividad profesional determinada. Se trata, por tanto, de un requisito mínimo de capacidad técnica exigido por alguna norma para la ejecución de un determinado contrato. Pero este requisito mínimo de aptitud no puede, por sí solo, ser suficiente para la ejecución de un contrato en el ámbito de la contratación pública, por lo que deberá completarse con los requisitos precisos de solvencia económica y técnica o profesional o, en su caso, clasificación, que se requieran al licitador como aptitud para poder contratar. Por tanto, si bien la habilitación es un requisito de aptitud legal, que podríamos considerar como una capacidad de obrar administrativa específica que implica un mínimo de capacidad técnica, su relación con las demás capacitaciones técnicas exigibles como requisitos de solvencia técnica y profesional es



evidente. En efecto, la LCSP relaciona en diversos artículos el requisito de habilitación con los requisitos de solvencia o, en su caso, clasificación».

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

De acuerdo con lo anterior se ha de concluir la procedencia de que los pliegos que rigen la presente licitación exijan la inscripción en el Registro de Prestadores de Servicios de Certificación, pues ya hemos visto que dicha inscripción es *conditio sine qua non* para poder realizar parte del objeto del contrato, si bien su exigencia debe incluirse en los requisitos de capacidad, en concreto en la cláusula 7.1 del PCAP “Aptitud y capacidad” que ya indica con carácter general que “Asimismo, deberán contar con la habilitación empresarial o profesional que, en su caso, sea exigible para la realización de la actividad o prestación que constituya el objeto del contrato.”



No obstante, ha de tenerse en cuenta que aunque se estimase este argumento del recurrente en el sentido expuesto, y se retrotrayera el procedimiento, los licitadores iban a seguir teniendo que aportar su inscripción en dicho Registro dentro del sobre 1, no conllevando por tanto la modificación de los pliegos efecto alguno sobre su pretensión, que no es otra que la eliminación de la exigencia de estar inscrito en el Registro a que nos venimos refiriendo.

Llegados a este punto, procede invocar la doctrina jurisprudencial recogida por el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales en su Resolución 214/2012, de 26 de septiembre de 2012, (y reiterada posteriormente en las Resoluciones 456/2015 de 14 de mayo, y 658/2015, de 17 de julio), sobre el principio de economía procesal en casos similares al que nos ocupa:

“Pues bien, a la vista de lo indicado, y teniendo en cuenta que, en el caso de acordarse en el supuesto examinado la retroacción del procedimiento, la proposición económicamente más ventajosa continuaría siendo la formulada por la empresa IGNOS ESTUDIO DE INGENIERÍA, S.L, por lo que de la estimación parcial del recurso no derivaría ningún efecto sobre la adjudicación del contrato, en aras de la economía procesal entendemos que procede confirmar la resolución impugnada. En este sentido cabe citar la doctrina jurisprudencial (por todas, Sentencias de la Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Supremo de de 30 de noviembre de 1993 –RJ 1994,1230- o de 28 de abril de 1999 –RJ 1999,4109-) conforme a la cual, con base en el principio de economía procesal, se advierte la «improcedencia de declarar nulidades cuando el nuevo acto o resolución que, en su caso, se dictase, subsanado el posible defecto formal, sea idéntico en sentido material al anterior»”.

Por tanto, en pro del principio de economía procesal, en el caso que nos ocupa, y aunque asista razón al recurrente en cuanto a que la inscripción no es requisito de solvencia, no procede anular el PCAP por tal razón, sino tan solo interpretar



que la inscripción en el Registro de Prestadores de Servicios de Certificaciones es requisito de capacidad y no de solvencia.

OCTAVO. En cuanto a las restricciones de la libre competencia y del principio de igualdad de trato, el recurrente las basa en tres argumentos; indica que actualmente existe un solo licitador posible, pues a excepción de la Fábrica Nacional de Moneda y Timbre, solo la entidad SIGNE, S.A. tiene por objeto social la impresión y personalización de títulos universitarios, a lo que se suma la prohibición de subcontratación que se ha previsto en los pliegos ahora examinados. Asimismo entiende que la referencia al e-título que contienen los pliegos restringe las posibilidades de adjudicación a la mencionada entidad, pues tiene registrado el e-título a su nombre.

Para el estudio de esta cuestión debemos remitirnos en primer lugar a la regulación que la ya mencionada Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de Firma Electrónica, hace del régimen de prestación de los servicios de certificación.

Indica esta Ley en su artículo 5 que *“la prestación de servicios de certificación no está sujeta a autorización previa y se realizará en régimen de libre competencia. No podrán establecerse restricciones para los servicios de certificación que procedan de otro Estado miembro del Espacio Económico Europeo.”*

Por otra parte en su artículo 11, al regular el “Concepto y contenido de los certificados reconocidos”, indica que *“Son certificados reconocidos los certificados electrónicos expedidos por un prestador de servicios de certificación que cumpla los requisitos establecidos en esta ley en cuanto a comprobación de identidad y demás circunstancias de los solicitantes y a la fiabilidad y las garantías de los servicios de certificación que presten.”*

De acuerdo con el artículo 29 de dicha ley, la supervisión y control del



cumplimiento por los prestadores de servicios de certificación corresponde al Ministerio de Ciencia y Tecnología (actual Ministerio de Industria, Energía y Turismo), realizando las actuaciones inspectoras que sean precisas para el ejercicio de su función de control. Paralelamente, la Ley regula asimismo en su artículo 30 el deber de información y colaboración de los prestadores de servicios de certificación, estableciendo en su punto 2, como ya hemos visto en el fundamento de derecho sexto, que *“los prestadores de servicios de certificación deberán comunicar al Ministerio de Ciencia y Tecnología (actual Ministerio de Industria, Energía y Turismo) el inicio de su actividad, sus datos de identificación, incluyendo la identificación fiscal y registral, en su caso, los datos que permitan establecer comunicación con el prestador, incluidos el nombre de dominio de internet, los datos de atención al público, las características de los servicios que vayan a prestar, las certificaciones obtenidas para sus servicios y las certificaciones de los dispositivos que utilicen. Esta información deberá ser convenientemente actualizada por los prestadores y será objeto de publicación en la dirección de internet del citado ministerio con la finalidad de otorgarle la máxima difusión y conocimiento.”*

Por lo anterior, aun cuando fuera cierto que actualmente solo existe una empresa que, estando registrada como prestadora de servicios de certificación, reúna además la clasificación exigida y tenga en su objeto social los servicios de impresión y personalización de títulos, hemos de dar la razón a la licitadora SIGNE, S.A. cuando afirma que nada impide a otras empresas, salvo el cumplimiento de los requisitos exigidos en la Ley 59/2003, inscribirse como prestadoras del servicio de certificación, o concurrir en UTE con una empresa certificadora.

Por consiguiente, no puede estimarse la pretensión del recurrente en cuanto a que la exigencia de inscripción en el Registro de prestadores de servicios de certificación sea restrictiva de la libre competencia, y por ende, contraria al principio de igualdad de trato.



Por otro lado, en cuanto a la prohibición de subcontratación, hemos de decir en primer lugar que se trata de una posibilidad prevista en el TRLCSP, que indica en su artículo 227 del TRLCSP, apartado 1, que *“el contratista podrá concertar con terceros la realización parcial de la prestación, salvo que el contrato o los pliegos dispongan lo contrario o que por su naturaleza y condiciones se deduzca que aquél ha de ser ejecutado directamente por el adjudicatario.”*

En el punto 4 del mismo artículo se indica que *“los subcontratistas quedarán obligados sólo ante el contratista principal que asumirá, por tanto, la total responsabilidad de la ejecución del contrato frente a la Administración, con arreglo estricto a los pliegos de cláusulas administrativas particulares y a los términos del contrato. El conocimiento que tenga la Administración de los subcontratos celebrados en virtud de las comunicaciones a que se refieren las letras b) y c) del apartado 1 de este artículo, o la autorización que otorgue en el supuesto previsto en la letra d) de dicho apartado, no alterarán la responsabilidad exclusiva del contratista principal.”*

El órgano de contratación, para defender la prohibición de subcontratación que han previsto los PCAP, se remite a la Resolución 94/2014, de 30 de diciembre, del Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de Castilla y León, por la que se desestima el recurso interpuesto por el ahora recurrente contra el PPT que rige la contratación del servicio de impresión, suplemento europeo al título y sus copias digitales auténticas para la Universidad de Salamanca, siendo el motivo fundamental del recurso la prohibición de subcontratar los servicios inherentes a la autoridad de certificación.

Dicha Resolución cita a su vez la Sentencia de 7 de mayo de 2014 de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional, que señala:

“(…) es cuestión pacífica que permitir [la subcontratación] es la regla general



tal y como se deduce del artículo 227.1 LCSP (sic) pues fomenta la competitividad y la libre concurrencia, así como el acceso de las pequeñas y medianas empresas a la contratación pública. De esta manera prohibir lo que es regla general cabe en dos supuestos: que el contrato o los pliegos establezcan esa prohibición o que la imposibilidad de subcontratar venga dada porque el contrato, por razón de su naturaleza y condiciones, deba ser ejecutado directamente por el adjudicatario.

(...) Del artículo 227.1 no cabe deducir una decisión enteramente discrecional, sino que debe tener una razón, un fundamento; es más, que el artículo 227.1 separe las dos hipótesis o supuestos de prohibición no significa respecto de la primera -que se prevea en el contrato en los pliegos- que no tenga que responder a razón explícita alguna. Por tanto, del citado precepto cabe deducir que la Administración siempre debe dar una razón de por qué prohíbe subcontratar; una está ya determinada ex lege -que por razón del objeto y condiciones, el contrato deba ejecutarlo directamente el adjudicatario- y otra es indeterminada -que lo prevea el contrato o los pliegos-, pero en ambos casos tal decisión debe integrarse y responder a una razón excepcional, explícita y objetiva, luego contrastable.”

En el caso de la Universidad de Salamanca a que se refiere esta Resolución, el expediente de contratación había recogido el motivo por el que se excluía la subcontratación: la singularidad de un servicio que conlleva una especial responsabilidad, por lo que se plantea para mayor seguridad la ejecución del contrato por una sola persona.

Asimismo, el órgano de contratación, en su informe al recurso justificó la prohibición de contratar en la especiales obligaciones y responsabilidades que los artículos 20 a 23 de la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica imponen a los prestadores de servicios de certificación, no entendiéndose conveniente limitar la posibilidad de la Universidad de poder exigir



responsabilidad sobre estos servicios en caso de subcontratación.

La Universidad de Granada ahora hace suyos estos argumentos con motivo de la redacción del informe al presente recurso.

Por consiguiente, si bien no puede estimarse la pretensión del recurrente en cuanto a la eliminación de la prohibición de subcontratar que afecta a la presente licitación, pues ésta es legalmente posible, sí se estima conveniente recomendar al órgano de contratación la inclusión en los futuros pliegos de los motivos por los que toma esta decisión excepcional.

Por último, en cuanto a la mención del e-título contenida en el apartado 2.2.D del PPT reproducido en el fundamento de derecho sexto, hemos de dar la razón al órgano de contratación cuando indica que no es objeto de contratación el referido “e-título”. Como ya hemos visto, el PPT al regular las características técnicas de la copia digital auténtica tanto del título oficial en formato electrónico como la suplemento europeo en formato electrónico, indica que los titulados dispondrán de una zona web destinada a operaciones de descarga de copias auténticas, en el caso de los títulos oficiales, de éstos y de los certificados digitales, y en el caso de los Suplementos del título, de dichos suplementos. La forma de acceso en los dos casos es idéntica, si bien en el caso de los títulos se hace referencia al “certificado digital que se le ha proporcionado tras su petición y que forma parte del título electrónico” y en el caso de los suplementos se habla de “certificado digital que se le ha proporcionado tras la petición del título oficial en formato electrónico y que forma parte del e-título”.

Con independencia de lo acertado o no de esta última referencia al título electrónico mediante la expresión “e-título”, es cierto que en nada afecta esto al objeto del contrato, que no se ha definido en ningún momento como referencia al e-título que la empresa SIGNE pueda tener registrado a su nombre.



Como ya hemos señalado anteriormente, tal como está diseñado el objeto del contrato en los pliegos, nada impide el acceso a la licitación a cualquier empresa que se encuentre clasificada en el grupo y subgrupo exigido, y se encuentre registrada para poder expedir certificados electrónicos reconocidos, no exigiendo los pliegos titularidad alguna sobre la marca registrada “e-título”.

Por todo lo anterior, cabe también desestimar la pretensión del recurrente de entender que la mención del e-título en los pliegos pueda constituir un obstáculo a la libre competencia y restrinja las posibilidades de ser adjudicatarios a una sola empresa.

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

ACUERDA

PRIMERO. Desestimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad **IMPRESA UNIVERSAL, S.L.**, contra los pliegos que rigen la licitación del contrato denominado “Servicio de Edición y Personalización de los Títulos Universitarios Oficiales, Suplementos Europeos al Título, Títulos Propios, Otros Títulos y Credenciales”, (Expte. XPS0061/2015 - S. Gral. 02/15), promovido por la Universidad de Granada,.

SEGUNDO. Declarar que no se aprecia temeridad o mala fe en la interposición del recurso, por lo que no procede la imposición de multa en los términos previstos en el artículo 47.5 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público.

TERCERO. 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 21 de septiembre de 2015.



CUARTO. Notificar la presente resolución a todos los interesados en el procedimiento.

Esta resolución es definitiva en vía administrativa y contra la misma sólo cabrá la interposición del 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.

