

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

En Madrid, a 5 de febrero de 2026

**VISTO** el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la representación legal de la empresa IMPRENTA UNIVERSAL S.L. contra los pliegos que han de regir la licitación del “*Contrato de servicio de edición, personalización, impresión y entrega a la Universidad de los títulos universitarios oficiales, suplementos europeos al título y títulos propios en formato papel*”, Expediente 2025/078.SER.ABR.MC, licitado por la Universidad de Alcalá de Henares, en sesión celebrada el día de la fecha, ha dictado la siguiente.

**RESOLUCIÓN**

**ANTECEDENTES DE HECHO**

**Primero.** - Mediante anuncios publicados en la Plataforma de Contratación del Sector Público el 11 de diciembre de 2025, se publicó la rectificación del anuncio de la licitación del contrato de referencia mediante procedimiento abierto con pluralidad de criterios de adjudicación. Con fecha 12 de diciembre se publicó en el DOUE. Los pliegos fueron publicados en 20 de diciembre de 2025.

El valor estimado del contrato asciende a 919.875,00 euros y su plazo de duración

será de un año.

A la presente licitación se han presentado una sola empresa, SINGE.

**Segundo.** - El 12 de diciembre de 2025 tuvo entrada en este Tribunal el recurso especial en materia de contratación, interpuesto por la representación de la empresa IMPRENTA UNIVERSAL contra los pliegos que han de regir la licitación del contrato de referencia.

**Tercero.** - El 16 de enero de 2026 el órgano de contratación remitió el expediente de contratación y el informe a que se refiere el artículo 56.2 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público.

**Cuarto.** - La tramitación del expediente de contratación se encuentra suspendida por resolución del Tribunal de adopción de Medidas Cautelares n.º 148/2025, de fecha 18 de diciembre hasta que se resuelva el recurso y se acuerde expresamente el levantamiento de la suspensión.

**Quinto.** - La Secretaría del Tribunal dio traslado del recurso al resto de interesados, en cumplimiento de la previsión contenida en el artículo 56.3 de la LCSP, concediéndole un plazo, de cinco días hábiles, para formular alegaciones, sin que se hayan recibido alegaciones al respecto.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**Primero.** - Este Tribunal resulta competente para resolver en virtud de lo establecido en el artículo 46.1 de la LCSP y el artículo 3 de la Ley 9/2010, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y Racionalización del Sector Público de la Comunidad de Madrid.

**Segundo.** – Especial análisis requiere la legitimación de la recurrente para presentar el recurso.

Nos encontramos ante un supuesto en que se recurren los pliegos por una empresa que no ha presentado oferta a la finalización del plazo concedido al efecto, por lo que procede analizar su legitimación.

Este Tribunal tiene acordado como criterio interpretativo de la legitimación del recurrente no licitador el análisis del perjuicio que le causen al recurrente las cláusulas de los pliegos impugnadas, sin atender a la presentación o no de proposición.

Dicho criterio se basa fundamentalmente en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (STJUE de 28/11/2018, asunto C-328/17, ECLI: EU:C:2018:958) que se enmarca en el artículo 1.3 de la Directiva 89/665/CEE, sobre el procedimiento de recurso en contratación pública, que señala que *“Los Estados miembros velarán por que, con arreglo a modalidades detalladas que ellos mismos podrán determinar, los procedimientos de recurso sean accesibles, como mínimo, a cualquier persona que tenga o haya tenido interés en obtener un determinado contrato y que se haya visto o pueda verse perjudicada por una presunta infracción”*.

La propia jurisprudencia citada del TJUE entiende legitimado al operador económico que no ha presentado oferta si impugna cláusulas de los pliegos que le impiden dicha presentación incluyendo no solo las condiciones de solvencia de la empresa o aptitudes para contratar, sino también aquellas cláusulas que le impidan presentar una oferta viable y justificada.

En consecuencia, la legitimación en estos supuestos debe analizarse caso por caso.

En este supuesto, la recurrente fundamenta los motivos del recurso en qué parte de su clausulado vulnera los principios de libre concurrencia, igualdad, transparencia y no discriminación. En concreto, impugna los siguientes apartados:

1. Exigencia injustificada de ciertas características que deben presentar las muestras impresas de títulos propios a efectos de valoración de calidad de modo imposibilidad de cumplimiento para el resto de las licitadoras salvo para la actual adjudicataria.
2. Indebida forma de valorar la calidad de las muestras aportadas.
3. Imposibilidad de las empresas que ya dispongan de cámaras acorazadas de obtener los certificados exigidos por los Pliegos.

En base a la doctrina expuesta, se admite la legitimación para los motivos primero y tercero expuestos en cuanto limitan significativamente la presentación de su oferta. No así respecto del segundo motivo del recurso, ya que analizado el criterio de adjudicación controvertido, en nada le impide presentar su oferta fundada y en condiciones de igualdad con respecto al resto de licitadores.

Asimismo, se acredita la representación del firmante del recurso.

**Tercero.** - El recurso especial se interpuso en tiempo y forma, pues los pliegos de condiciones fueron puestos a disposición de los interesados el 20 de noviembre de 2025 e interpuesto el recurso, en el registro de este Tribunal, el día 12 de diciembre, dentro del plazo de quince días hábiles, de conformidad con el artículo 50.1 de la LCSP.

**Cuarto.** - El recurso se interpuso contra los pliegos de condiciones en el marco de un contrato de servicios cuyo valor estimado es superior a 100.000 euros. El acto es recurrible, de acuerdo con el artículo 44.1.a) y 2 a) de la LCSP.

**Quinto.- Fondo del asunto. Primer motivo del recurso. Alegaciones de las partes**

### **1- Alegaciones de la recurrente**

Nulidad, subsidiaria anulabilidad, del subapartado a), del apartado III, denominado “*títulos propios*”, dentro de la cláusula 3 relativa a las “*características de los trabajos a*

*realizar*” del PPT, puesto en relación con subapartado 5, dentro del apartado 7.5, titulado “*Criterios de adjudicación sujetos a juicios de valor: hasta 50 puntos*”, dentro del capítulo I, titulado “*Características del Contrato*” del PCAP , todo ello relacionado con las concretas muestras de títulos propios que se solicitan por la Universidad de cara a valorar la calidad de las mismas, por resultar de imposible cumplimiento para las nuevas licitadoras además de implicar un coste desproporcionado para las mismas que otorga una ventaja injustificada en favor de la actual licitadora, la empresa SIGNE.

Si se acude al tenor literal de dichos preceptos, se constata que el pliego obliga a las licitadoras a presentar muestras personalizadas de estos títulos propios, con las siguientes características:

- Papel de seguridad, con impresión del emblema de la Universidad en el interior del papel (no sobre el papel).
- Golpe en seco del emblema de la universidad.

Ello, acompañado, además, según establece el PCAP:

*“de un certificado expedido por un laboratorio oficial independiente homologado con resultado final del cumplimiento de (...) prescripciones técnicas de este contrato para los títulos propios, tanto respecto al soporte como a la impresión.”*

En definitiva, el pliego está exigiendo a las empresas que quieran participar en la presente licitación, antes de que se lleve a cabo la adjudicación, lo siguiente:

-Obtener de sus proveedores de papel de seguridad una muestra específica con el emblema de la Universidad en el interior del papel. Requisito sin un contrato en firme con las proveedoras de papel, esto no va a ser posible para las nuevas licitadoras. Y dicho contrato no se puede hacer hasta no resultar adjudicatarias de la presente licitación.

-Fabricar troqueles con los emblemas oficiales de la Universidad para poder estampar en estas muestras el sello en seco de la universidad.

- Crear la impresión del concreto título propio de la universidad (muestra), con el papel de seguridad referido y el sello en seco de la universidad.
- Someter dicha muestra a un informe pericial específico.

Para la Universidad de Alcalá no es suficiente con que las adjudicatarias aporten muestras de los mismos documentos elaborados para otras Universidades (muestras que no se tienen que fabricar ex proceso) y que ya se han presentado en otras licitaciones y sobre las que ya existe un informe pericial, sino que está exigiendo que cree un troquel, un papel de seguridad específico por parte de las proveedoras de papel (que no coinciden con las licitadoras), las muestras de cada uno de los documentos exigidos y sometiéndolo todo a un concreto informe pericial. Y para mayor perjuicio de las licitadoras, esta exigencia se impone por parte de la Universidad sin llevar a cabo una motivación adecuada y sin facilitar los parámetros técnicos de la impresión ni los concretos patrones de referencia.

Esta práctica no es la habitual en otras licitaciones públicas. En la práctica totalidad de las licitaciones análogas a la presente, lo que se solicita es la aportación de muestras de otras universidades y, una vez adjudicado el contrato, la universidad facilita al adjudicatario los patrones físicos de referencia (muestras físicas) para elaborar las maquetas y obtener su aprobación. Y esto se hace así para evitar el coste desproporcionado que implica la exigencia que aquí se impone por la Universidad de Alcalá. Debe tenerse en cuenta que el objeto del presente contrato - la impresión y personalización de títulos universitarios - se encuentra plenamente regulado por normativa estatal de obligado cumplimiento, concretamente por el Real Decreto 1002/2010, que establece de forma uniforme los materiales, las medidas de seguridad y los procedimientos de impresión aplicables a todos los títulos universitarios oficiales expedidos en España. En consecuencia, las muestras de títulos de otras universidades constituyen documentos equivalentes en el sentido del artículo 93.2 de la LCSP, ya que se producen bajo idénticas normas técnicas y presentan las mismas garantías de calidad y seguridad.

Respecto a las exigencias del papel de seguridad, con impresión del emblema de la Universidad en el interior del papel (no sobre el papel) y golpe en seco del emblema de la universidad, alega que el papel de seguridad con el emblema de la Universidad de Alcalá en su interior, solo puede obtenerse durante la propia fabricación del soporte (el papel), mediante una configuración específica de la pasta de papel y/o de los cilindros para incluir el escudo de la propia universidad, diseñada “ad hoc” para la Universidad de Alcalá, siendo por ello una competencia de la empresa proveedora del papel de seguridad no de la empresa de impresión que licita al presente contrato. En consecuencia, ningún licitador que no sea el proveedor actual –o que no haya fabricado ya, por encargo de la Universidad, ese soporte concreto– puede disponer legítimamente de dicho papel antes de la adjudicación.

Estos trámites conllevan un plazo medio de 30 a 40 días naturales, como mínimo, contando desde la aprobación definitiva del diseño por el cliente (en este caso, la Universidad de Alcalá). En un procedimiento de licitación abierto, en el que el plazo para presentar ofertas y muestras suele ser sensiblemente inferior, este requisito resulta abiertamente incompatible con los tiempos del procedimiento, salvo para quien ya disponga de ese papel fabricado con anterioridad, como es el caso del proveedor actual.

Lo mismo ocurre respecto al tema del golpe en seco del emblema de la universidad. Sólo la creación del troquel del sello en seco debe encargarse con días e incluso meses de antelación, no siendo suficiente el plazo de tiempo dado en los pliegos para presentar los sobres.

Es decir, a su juicio, resulta materialmente imposible tener preparadas las muestras y elaborar el informe antes de que finalicen los plazos de presentación de ofertas.

Además, se trata de un canon de entrada a las nuevas licitadoras en cuanto dicho requisito implica para ellas un sobre coste elevado, desproporcionado y no recuperable, que, además, no está justificado ni motivado.

Por tanto, existe una ventaja directa para el proveedor actual, la empresa SIGNE, que no tiene que asumir los costes de entrada a esta licitación, ya que dicha empresa, a fecha de la citada publicación, ya dispone del papel de seguridad con el emblema de la universidad en el interior del papel, de los troqueles con los emblemas oficiales de la universidad, de la muestra de cada uno de los documentos allí exigidos pues dispone de los patrones físicos, ajustes de color y relieve, y seguramente del informe de laboratorio, lo que le otorga una posición de ventaja objetiva frente al resto de licitadores, lo que está radicalmente prohibido por la LCSP.

Concluye su alegato manifestando que deben modificarse los pliegos para eliminar la exigencia del papel de seguridad con el emblema de la universidad en su interior y del golpe en seco y, en consecuencia, permitir que sean admitidos como documentos equivalentes a todos los efectos de acreditación y valoración técnica las muestras de títulos de todo tipo de otras universidades públicas españolas, elaboradas conforme a la normativa estatal aplicable y acompañadas de la correspondiente certificación FNMT o informe pericial homologado. En su lugar, se puede exigir a las licitadoras que aporten compromiso de sus proveedoras de papel de seguridad de disponer de los medios necesarios para introducir en el interior del papel de seguridad el emblema de la universidad una vez adjudicado el contrato.

## **2- Alegaciones del órgano de contratación**

Discrepa de las alegaciones de la recurrente en cuanto afirma que las características exigidas por el PPT para los títulos propios resultan de imposible cumplimiento para las nuevas licitadoras, suponiéndoles un coste desproporcionado, otorgando una ventaja injustificada en favor de la actual licitadora (la empresa SIGNE).

A este respecto, apela a los artículos 126.1 y 2 de la LCSP. Así mismo, cita la Resolución nº 773/2024 del TACRC que declaró que la Administración goza de discrecionalidad a la hora de definir las características técnicas que deben reunir los

productos o servicios que constituyen el objeto del contrato a fin de dar satisfacción a las necesidades existentes y a los intereses públicos que les están encomendados.

El hecho de que la Universidad de Alcalá exija que los títulos propios se realicen en papel de seguridad, con impresión del emblema de la Universidad en el interior del papel e incorporen el golpe en seco del emblema institucional responde a criterios de garantía, autenticidad y seguridad de los documentos académicos, plenamente justificables en el marco de la correcta ejecución del contrato.

La exigencia de estas características no supone una restricción injustificada de la concurrencia, sino que responde a una necesidad técnica legítima derivada de la protección de los documentos académicos y de la propia identidad institucional. Esta exigencia se fundamenta en la necesidad de garantizar la coherencia, seguridad y fiabilidad de los títulos emitidos, evitando falsificaciones o alteraciones en los mismos, como en el propio cumplimiento de la normativa estatal que prevé una serie de requisitos para los títulos (Real Decreto 1002/2010, de 5 de agosto, sobre expedición de títulos universitarios oficiales, que prevé requisitos de los títulos en sus artículos 16 y Anexo XI).

Estos requisitos sirven precisamente para acreditar que las licitadoras poseen los medios y capacidades necesarios para producir los títulos que cumplan con los estándares de seguridad, autenticidad y verificabilidad exigidos por la Universidad, sin imponer condiciones desproporcionadas ni impedir la participación de otras entidades.

La Universidad debe poder constatar la calidad de las muestras en la fase de valoración de las ofertas como parte de los criterios sujetos a evaluación mediante juicios de valor, sin que se pueda diferir dicha comprobación al período de ejecución del contrato. El interés público inherente a la expedición de los títulos universitarios y de los Suplementos Europeos al Título avala plenamente la proporcionalidad de esta exigencia. Insiste en que los documentos objeto del contrato producen relevantes efectos jurídicos, académicos y profesionales, lo que obliga a la Universidad a

extremar las garantías y a verificar “ex ante” la solvencia técnica de todos sus elementos constitutivos, incluidos aquellos que identifican y distinguen institucionalmente a la propia Universidad, sin que resulte suficiente una comprobación ex post.

### **3- Alegaciones de los interesados**

La empresa SINGE sostiene que las concretas muestras de títulos propios que se solicitan por la Universidad de cara a valorar la calidad de estas, no son de imposible cumplimiento para las nuevas licitadoras; no implican un coste desproporcionado para las empresas licitadoras y no otorga ninguna ventaja en favor de la actual licitadora, la empresa SIGNE.

Respecto a lo alegado por la recurrente en cuanto que la Universidad de Alcalá debe aceptar como muestras los títulos elaborados para otras universidades para las que ya trabaja, en base a la equivalencia entre todos los títulos universitarios, alega que el razonamiento que esta articula parte de una confusión esencial entre títulos universitarios oficiales y títulos propios, confusión que vicia de raíz su pretensión de aplicar el régimen de equivalencia previsto en el artículo 93.2 de la LCSP.

Mientras que los títulos universitarios oficiales se encuentran sometidos a una regulación estatal específica y homogénea, en particular, el Real Decreto 1002/2010, los títulos propios carecen de una normativa estatal de carácter técnico que establezca de forma uniforme sus características materiales, gráficas o de seguridad.

Precisamente por esa ausencia de regulación normativa común, resulta imprescindible que sean las propias universidades, en ejercicio de su autonomía universitaria, las que determinen, entre otras cosas, los formatos, los elementos gráficos, las medidas de seguridad, los materiales o las técnicas de impresión aplicables a los títulos propios que expiden. Esta circunstancia explica que, de forma generalizada, los pliegos de contratación de las universidades que licitan la

elaboración de títulos propios definan con detalle los requisitos técnicos exigibles, sin que pueda hablarse de un modelo normativo común ni de una equivalencia objetiva entre documentos expedidos por distintas universidades.

Por ello, las muestras de títulos propios de otras universidades no permiten acreditar el cumplimiento de las prescripciones técnicas específicas exigidas por la Universidad de Alcalá, ni constituyen un medio de prueba alternativo válido para verificar la correcta ejecución del contrato.

En cuanto a los títulos universitarios oficiales, es cierto que el Real Decreto 1002/2010 establece un marco normativo común para los títulos universitarios oficiales, fijando determinados requisitos mínimos en materia de formato, materiales y medidas de seguridad. Sin embargo, dicha regulación no excluye ni sustituye la competencia del órgano de contratación para verificar, en el marco de un procedimiento de licitación, la capacidad técnica efectiva del licitador para ejecutar el contrato concreto que se licita.

La exigencia no le obliga a desarrollar una tecnología nueva ni a asumir un riesgo extraordinario, sino únicamente a demostrar, mediante una muestra concreta, su capacidad para aplicar unos estándares de calidad y de seguridad que ella misma afirma conocer y utilizar habitualmente.

En relación con el papel de seguridad, sostiene que la alegación de la recurrente relativa a una supuesta restricción injustificada de la competencia debe ser rechazada en su integridad, al basarse en una interpretación errónea de los pliegos, en la introducción de requisitos inexistentes y en una premisa técnica manifiestamente incorrecta.

El núcleo de la alegación descansa en una confusión técnica grave entre dos conceptos completamente distintos:

a) La marca de agua integrada en la fabricación del papel, que efectivamente se incorpora mediante la configuración de la pasta de papel y de los cilindros durante el proceso de fabricación y, b) la impresión en el interior del papel, obtenida mediante técnicas de impresión de seguridad que consisten en la unión de dos capas de papel, quedando la impresión encapsulada en el interior del soporte.

Los pliegos no exigen la incorporación de una marca de agua en sentido técnico, ni la fabricación de un papel específico que necesite la fabricación de rodillos exclusivos, tal y como sugiere la recurrente. La exigencia se refiere a una impresión en el interior del papel, técnica ampliamente conocida y utilizada en el ámbito de la impresión de seguridad, que no requiere intervenir en el proceso industrial de fabricación del papel ni encargarse de un soporte ad hoc. Se trata de una técnica de impresión mecánica perfectamente accesible a cualquier impresor especializado en documentos de seguridad, que permite incorporar elementos gráficos en el interior del soporte sin necesidad de fabricar papel exclusivo ni de realizar inversiones estructurales previas.

La posibilidad de elaborar muestras conforme a lo exigido depende exclusivamente de la capacidad técnica del licitador, no de una relación previa con la Universidad ni de la posesión de un soporte preexistente.

En cuanto a la alegación de la recurrente relativa al golpe en seco del emblema de la Universidad de Alcalá debe ser igualmente rechazada, al apoyarse de nuevo en una premisa técnica incorrecta y en la atribución a los pliegos de exigencias que estos no contienen.

La recurrente parte de la premisa de que la exigencia de presentar muestras con sello en seco implica necesariamente la fabricación del troquel definitivo, destinado a la producción continuada durante la ejecución del contrato, troquel que efectivamente puede requerir plazos de fabricación más amplios y materiales de alta durabilidad. Sin embargo, esta premisa es errónea.

En el ámbito de la impresión de seguridad y de la presentación de muestras en procedimientos de licitación, es práctica habitual y técnicamente perfectamente válida la utilización de sellos en seco fabricados en materiales menos duraderos, con un coste significativamente inferior, y específicamente destinados a la estampación de muestras.

A su juicio, la recurrente introduce así, nuevamente, una exigencia inexistente en los pliegos para construir artificialmente una supuesta imposibilidad material y, sobre esa base, alegar una restricción de la competencia que no se corresponde con la realidad del procedimiento, especialmente, habiendo sido proveedora de estos documentos para la Universidad de Alcalá y, disponiendo, por lo tanto, de los elementos técnicos que se precisan para ejecutarlos.

Por último, la recurrente alega que es inviable la aportación de informes de laboratorio independiente y homologado que acrediten que los títulos cumplen con los requisitos establecidos en los pliegos. Sin embargo, SIGNE, ha tenido que encargar esos informes para la presente licitación, al igual que el resto de licitadores que se hayan querido presentar a la licitación y dentro del plazo establecido para ello. En contra de lo que alega la recurrente, SIGNE no dispone de los informes solicitados, pues téngase en cuenta que, en relación con los títulos propios, las características que deben reunir son las que se solicitan en el PPT, y no en una normativa general, por lo que es imposible que se dispusiera de ese informe antes de la publicación de los pliegos (reproduce extracto de la carátula de los informes solicitados por SIGNE para su comprobación).

#### **4- Consideraciones del Tribunal**

Dentro de los criterios de valoración, los pliegos prevén la presentación de las muestras del objeto del contrato, otorgando una puntuación máxima de 20 puntos en su conjunto. Concretamente lo establece de la siguiente manera:

*“Calidad de las muestras impresas: (hasta 20 puntos)*

*(...)*

*Se valorará la calidad, el diseño y la composición de las muestras: distribución de emblemas, marcas de agua en títulos propios, estampación de sellos en seco, entre otros.*

*No se valorará la utilización del escudo y el logotipo de la Universidad de Alcalá.*

*Para poder valorar este criterio, las empresas licitadoras deberán presentar una muestra impresa y personalizada de cada uno de los siguientes títulos de la Universidad de Alcalá:*

- Título oficial universitario de Graduado/a, Máster y Doctor/a.*
- Suplemento europeo al título (SET) de Graduado/a, Máster y Doctor/a.*
- Títulos propios de Máster de Formación Permanente, Diploma de Especialización, Diploma de Experto, Certificación de Formación Permanente y Microcredencial.*

*Las muestras se entregarán, debidamente protegidas, dado que no se abrirán por la Mesa de Contratación hasta el día que corresponda la apertura del sobre de la oferta técnica.*

*Las muestras se ajustarán a los requerimientos establecidos en el pliego de prescripciones técnicas (PPT), para su seguridad contra falsificaciones, personalización e impresión, al reglamento de Estudios de Formación Permanente de esta Universidad y a la normativa vigente que resulte de aplicación. El incumplimiento de estos requisitos mínimos será causa de exclusión de la empresa licitadora.*

*Dichas muestras deberán acompañarse de un certificado expedido por un laboratorio oficial independiente homologado con resultado final del cumplimiento de las prescripciones técnicas requeridas por el Real Decreto 1002/2010 para los títulos Universitarios Oficiales, el Real Decreto 22/2015 y las medidas de antifalsificación adicionales requeridas en el pliego de prescripciones técnicas de este contrato para los Suplementos Europeos al Título, y el pliego de prescripciones técnicas de este contrato para los títulos propios, tanto respecto al soporte como a la impresión (...).”*

Por su parte, el Pliego de Prescripciones Técnicas (PPT), dispone que los títulos propios deben reunir una serie de requisitos, entre los que se encuentran los señalados por IMPRENTA UNIVERSAL en su recurso:

- Papel de seguridad, con impresión del emblema de la Universidad en el interior del papel (no sobre el papel).
- Golpe en seco del emblema de la universidad.

Ello, acompañado, además, según establece el PCAP:

*“de un certificado expedido por un laboratorio oficial independiente homologado con resultado final del cumplimiento de (...) prescripciones técnicas de este contrato para los títulos propios, tanto respecto al soporte como a la impresión”.*

Con objeto de la resolución del recurso, cabe recordar, como hemos señalado en diversas ocasiones, que la determinación de las características técnicas correspondientes a los productos objeto de suministro corresponde determinarlas al órgano de contratación de acuerdo con lo establecido en el artículo 28 de la LCSP, si bien esta facultad encuentra un límite fundamental en el respeto al principio de libre concurrencia. No corresponde al Tribunal determinar las necesidades que deben ser atendidas ni el procedimiento para su consecución. Evidentemente cualquier producto que no demuestre eficacia para la función prevista no debe adquirirse. A tal objeto el procedimiento de contratación incluye una primera fase en la que se determinan las condiciones técnicas que deben cumplir los productos a suministrar, que debe realizarse según los criterios fijados en la LCSP, esencialmente la exigencia de que cumplan una funcionalidad independientemente de cómo se obtenga, y una segunda, que es la comprobación de que los productos ofertados cumplen dichos requisitos.

La recurrente sostiene que las concretas muestras de títulos propios que se solicitan por la Universidad de cara a valorar la calidad de estas respecto a las citadas características técnicas, son de imposible cumplimiento para las nuevas licitadoras.

Como ha señalado este Tribunal en diversas ocasiones, las muestras pueden ser solicitadas para proceder a valorar su calidad como criterio de adjudicación y específicamente en los contratos de suministros como el que nos ocupa para la comprobación del cumplimiento de las prescripciones técnicas exigidas al producto a suministrar. Así que las muestras pueden ser aportadas para apreciar el cumplimiento de las prescripciones técnicas, para apreciar la calidad del producto a efectos de su valoración (como en el caso que nos ocupa) y como acreditación de la solvencia técnica, debiendo ajustarse su tratamiento al régimen jurídico de cada uno de tales aspectos.

El hecho de que la Universidad de Alcalá exija que los títulos propios se realicen en papel de seguridad, con impresión del emblema de la Universidad en el interior del papel e incorporen el golpe en seco del emblema institucional responde a criterios de garantía, autenticidad y seguridad de los documentos académicos, son plenamente justificables en el marco de la correcta ejecución del contrato, cumpliendo las exigencias recogidas en el artículo 126 de la LCSP.

La Universidad no ha rechazado la experiencia ni la capacidad técnica de la recurrente, sino que ha exigido un medio de acreditación específico, objetivo y proporcional, plenamente coherente con la naturaleza del contrato y con la necesidad de verificar “ex ante” su correcta ejecución. No tendría sentido, como invoca la recurrente, que el órgano de contratación verificase la conformidad de los títulos en fase de ejecución del contrato, pues en tal caso estaría contratando sin que exista certeza de la calidad de la oferta presentada, por lo que resulta legítima la exigencia de presentación de muestras para valorar el cumplimiento de las exigencias del pliego.

En definitiva, la recurrente no ha acreditado que únicamente una empresa pueda cumplir con la exigencia de presentación de muestras en los términos recogidos en los pliegos, por lo que procede la desestimación del recurso.

## **Sexto. - Segundo motivo del recurso. Alegaciones de las partes**

### **1- Alegaciones de la recurrente**

Fundamenta este motivo del recurso en la nulidad, subsidiaria anulabilidad, del subapartado 13, titulado “*condiciones especiales de ejecución del contrato*”, dentro de la cláusula 3 relativa a las “*características de los trabajos a realizar*” del PPT, por no admitir otros medios de prueba adecuados para acreditar la disposición de una cámara acorazada con los requerimientos establecidos en el artículo 8 de la Orden INT/317/2011, cuando el empresario no tenga acceso a los certificados requeridos en

los pliegos por causas no imputable al mismo, como es el supuesto de las cámaras instaladas in situ con carácter previo.

El Subapartado 13, titulado “*Condiciones especiales de ejecución del contrato*”, dentro del Capítulo I, establece:

*“(...) - deberá contar, asimismo, dentro de sus instalaciones, con cámara acorazada de seguridad, acorde a la legislación vigente, para garantizar la custodia de los documentos y soportes inertes de la uah, personalizados o no, con las medidas de seguridad necesarias para tal efecto. Dicha cámara acorazada deberá estar certificada en base al ensayo realizado por una empresa acreditada por la ENAC (Entidad Nacional de Acreditación) u otro organismo de acreditación equivalente”.*

El Subapartado C, titulado “*Obligaciones de la empresa contratista*”, dentro del apartado I, denominado “*Títulos Universitarios Oficiales*”, dentro de la Cláusula 3, establece:

*“(...) La empresa contratista deberá contar, dentro de sus instalaciones, con cámara acorazada de seguridad, acorde a la legislación vigente, para garantizar la custodia de los documentos y soportes inertes de la UAH, personalizados o no, con las medidas de seguridad necesarias para tal efecto. Dicha cámara acorazada deberá estar certificada en base al ensayo realizado por una empresa acreditada por la ENAC (Entidad Nacional de Acreditación) u otro organismo de acreditación equivalente. Se deberá adjuntar, al inicio de la ejecución del contrato, un reportaje fotográfico de la cámara y sus instalaciones de seguridad. Además, deberán acompañar certificados de instalación de seguridad de grado 3 de acuerdo con la norma UNE-EN 50131-1, sobre sistemas de alarma contra intrusión y atraco.”*

A juicio de la recurrente, tras una lectura detallada de dicho clausurado, se observa que, sobre la forma de acreditar la cámara acorazada, exigen una certificación emitida por Organismo de Control acreditado por la Entidad Nacional de Acreditación (ENAC) u organismo de acreditación equivalente (esto es, un organismo como ENAC de otro país Europeo), sin admitir ningún otro medio de prueba adecuado para acreditar la disposición de una cámara acorazada con los requerimientos establecidos en el artículo 8 de la Orden INT / 317/2011, cuando el empresario no tenga acceso a los certificados requeridos en los pliegos por causas no imputable al mismo, como es el supuesto de las cámaras instaladas in situ con carácter previo.

Según se acredita al acudir a la propia página web de ENAC, <https://www.enac.es>, y más concretamente al “*Buscador de Acreditados*”, actualmente dentro del territorio español, sólo dos empresas pueden expedir este certificado relativo a la existencia de una cámara acorazada conforme a los requisitos exigidos.

En relación con el procedimiento que deben seguir estas entidades para expedir el certificado aquí referido, la consulta emitida por una de las certificadoras, la entidad APPLUS, quien en su comunicación viene a decir literalmente lo siguiente:

*APPLUS no puede emitir un certificado de una cámara acorazada in situ, o sea, de una cámara ya instalada. Este tipo de certificados se emiten para las empresas productoras de este tipo de producto. Un certificado acreditado por ENAC según UNE EN 17065 solo se puede emitir cuando se ha realizado una auditoría de control de producción en fábrica. Como vuestra cámara está fabricada in SITU no es posible emitir ese certificado.*

El comunicado añade:

*“No hay ninguna empresa que tenga un certificado de cámara acorazada propiamente dicho porque, cada cámara acorazada tiene sus características constructivas propias, dimensiones generales, elementos de cierre....”*

Como ha quedado acreditado con esta comunicación expedida por APPLUS, en los concretos términos en los que está redactada las cláusulas del PCAP y el PPT aquí impugnadas, sobre la forma de acreditar mediante certificado la existencia de una cámara acorazada, se está limitando drásticamente la libre concurrencia entre licitadores y, con ello, se están vulnerando los principios de igualdad, proporcionalidad, transparencia y no discriminación enunciados en el encabezamiento del presente motivo, pues, según ha sido expuesto, sólo aquellos licitadores que actualmente están en fase de construcción de la cámara acorazada podrán obtener el concreto certificado expedido por el Organismo de Control acreditado por ENAC requerido por los pliegos, quedando así excluidos de la presente licitación, de manera automática, aquellos otros licitadores que tengan construidas con carácter previo sus

cámaras acorazadas, pues éstos, según comunicación remitida por APPLUS, jamás podrán obtener el certificado al que se refiere el órgano de contratación en las cláusulas de los pliegos antes transcritas. Es decir, se daría la paradoja situación de estar excluyendo de la presente licitación a aquellos licitadores que cumplen con el requisito de tener una cámara acorazada, tal y como exigen los pliegos, pero que, por motivos no imputables a ellos, no puede obtener el concreto certificado exigido ya que, tal y como ha informado APPLUS, es imposible emitir este concreto certificado cuando la cámara acorazada ya está construida y ejecutada en las dependencias del licitador.

La rectificación introducida por la Universidad –ampliar a “ *otro organismo equivalente*”– no elimina la imposibilidad material de obtener el certificado exigido para cámaras “in situ” ni corrige el efecto excluyente de la cláusula, pues sigue imponiendo un medio de prueba al que el licitador no puede acceder por causas no imputables a él.

A su juicio, si se mantuviese esta exigencia se estaría obligando a los licitadores que ya tienen instalada una cámara acorazada a volver a construir una nueva para que, en fase de construcción de la misma, el Organismo de Control (ENAC u otro equivalente) emitiese dicho certificado, lo que, evidentemente carecería de sentido.

En consecuencia, los pliegos deben ser modificados para incluir la posibilidad de aportar otros medios de acreditación distintos del certificado expresamente previsto en los pliegos (ya sea expedido por entidad acreditada por ENAC o por organismo equivalente), pues como ha quedado acreditado, su obtención es de contenido imposible para aquellos licitadores que tienen ya construidas, desde hace años, estas cámaras acorazadas.

## **2- Alegaciones del órgano de contratación**

La exigencia de disponer de una cámara acorazada responde a la naturaleza del servicio contratado que implica la edición, personalización, impresión y custodia de

títulos universitarios oficiales, suplementos europeos al título y títulos propios, todos ellos documentos de alta seguridad sujetos a normativa estatal y a medidas antifalsificación. La custodia de este tipo de documentos exige instalaciones con protección reforzada, razón por la cual los pliegos establecen como condición especial de ejecución que el contratista disponga en sus instalaciones de una cámara acorazada acorde a la normativa aplicable. Esta previsión se contiene en las cláusulas impugnadas que exigen la mencionada certificación en base al ensayo realizado por una empresa acreditada por la ENAC “*u otro organismo de acreditación equivalente*”. Asimismo, el PPT exige la aportación de “certificados de instalación de seguridad de grado 3 de acuerdo con la norma UNE-EN 50131-1, sobre sistemas de alarma contra intrusión y atraco”. De nuevo, estas medidas son expresión de la discrecionalidad técnica del órgano de contratación y están directamente vinculadas al objeto del contrato, garantizando la integridad y autenticidad de los títulos custodiados.

Respecto a la forma de acreditación objeto de controversia, insiste en que los pliegos disponen que la cámara acorazada debe estar certificada en base al ensayo realizado por una empresa acreditada por ENAC -como APPLUS a la que ha elevado consulta la recurrente- y, tras la rectificación de 11 de diciembre de 2025, se admite la certificación de otro organismo de acreditación equivalente, ampliando de este modo la admisibilidad de certificados expedidos por otros organismos. Esta previsión se ajusta plenamente a lo dispuesto en el artículo 93.2 LCSP.

La recurrente sostiene que ha contactado con APPLUS, empresa acreditada por ENAC, y que dicha entidad le ha indicado que en ningún caso puede emitir un certificado para una cámara ya instalada, pues este tipo de certificaciones se realizan sobre prototipos en fábrica mediante ensayos destructivos. Sin embargo, esta circunstancia no desvirtúa la legalidad ni la proporcionalidad de las cláusulas recurridas. En primer lugar, la rectificación introducida por la Universidad de Alcalá permite acudir a otros organismos de acreditación equivalentes, no limitando la acreditación a APPLUS ni a una única entidad. En segundo lugar, los pliegos no se reducen a un único medio probatorio, sino que los mismos exigen también certificados

de instalación de seguridad de grado 3 UNE-EN 50131-1 y documentación fotográfica, lo que evidencia que la acreditación se articula sobre un conjunto de evidencias técnicas que permiten demostrar el cumplimiento de los requisitos exigidos para las cámaras acorazadas.

### **3- Alegaciones de los interesados**

La empresa SIGNE se opone a la estimación de este motivo del recurso, Destaca la consulta que hizo la recurrente en la plataforma de contratación y la respuesta que le dio el órgano de contratación que, a juicio de esta parte, deja sin objeto este motivo de recurso:

*“En la cláusula 13 del PCAP y en el correspondiente apartado del PPT relativo a las medidas de seguridad y a la cámara acorazada se exige que ésta esté “certificada en base al ensayo realizado por una empresa acreditada por ENAC.*

*En el caso de las cámaras acorazadas ensayadas conforme a la norma UNE-EN 1143-1 (u otra norma específica aplicable), las pruebas que realizan los laboratorios acreditados son destructivas y se efectúan sobre un prototipo en las instalaciones del laboratorio. Una cámara ya instalada (in situ), como es nuestro caso, no puede someterse de nuevo a estos ensayos sin quedar inutilizada ni trasladarse físicamente al laboratorio.*

*De acuerdo con el artículo 128 de la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público, cuando se exige un certificado emitido por un organismo determinado, el órgano de contratación debe admitir certificados equivalentes de otros organismos de evaluación de la conformidad y, cuando el licitador no pueda obtener dicho certificado por causas no imputables a él, otros medios de prueba adecuados que acrediten de forma inequívoca el cumplimiento de las prescripciones técnicas.*

*En otras licitaciones universitarias similares: Universidad Las Palmas de Gran Canaria, Universidad de Jaén, Universidad Politécnica de Madrid, Universidad de La Laguna, entre otras, se ha aclarado expresamente la admisión de certificados equivalentes y de documentación alternativa conforme a dicho precepto.*

*Rogamos confirmen si, en esta licitación, se aplicará el artículo 128 LCSP, admitiendo certificados equivalentes y, en su caso, otros medios de prueba adecuados, sin limitar la acreditación exclusivamente a un ensayo realizado por empresa acreditada por ENAC”.*

La respuesta fue la siguiente:

*“En esta licitación resultará de aplicación el artículo 128 de la LCSP que indica que “Cuando los órganos de contratación exijan la presentación de certificados emitidos por un organismo de evaluación de la conformidad determinado, los certificados de otros organismos de evaluación de la conformidad equivalentes también deberán ser aceptados por aquellos”.*

*En este sentido se publicará en los próximos días, tanto en PLACE como en nuestro Perfil del Contratante, una resolución de corrección de errores materiales de los pliegos que incluye una ampliación del plazo de presentación de ofertas.*

*En todo caso, los certificados emitidos por las empresas proveedoras de las cámaras acorazadas instaladas no sirven como medio de certificación porque de ser así sería tanto como admitir que la verificación de calidad se haga directa o indirectamente por quien vendió la instalación, y no por un órgano totalmente ajeno e independiente. Precisamente, la objetividad exige que a ningún licitador se le admitan certificados emitidos por el proveedor de la cámara ni por personas que hayan trabajado profesionalmente para él”.*

La respuesta de la Universidad atiende de forma expresa y directa dicha solicitud, confirmando sin ambigüedades que en la licitación resulta plenamente aplicable el artículo 128 de la LCSP, y que, en consecuencia, se admitirán certificados emitidos por organismos de evaluación de la conformidad equivalentes, sin limitar la acreditación exclusivamente a un ensayo realizado por una entidad acreditada por ENAC. Esta aclaración satisface exactamente la pretensión principal de la recurrente, que era evitar una interpretación restrictiva del pliego y garantizar la admisión de certificaciones equivalentes.

Adicionalmente, y con pleno respeto al citado artículo 128 LCSP, la Universidad introduce una precisión plenamente justificada: no se admitirán como medio de acreditación los certificados emitidos por las propias empresas proveedoras de las cámaras acorazadas instaladas, ni por personas vinculadas profesionalmente a ellas, por no tratarse de organismos independientes. Esta matización no contradice ni restringe la aplicación del artículo 128 LCSP, sino que refuerza su finalidad, que es garantizar una evaluación objetiva e imparcial por parte de un tercero ajeno al fabricante o instalador del elemento certificado.

#### **4- Consideraciones del Tribunal**

Vistas las alegaciones de las partes, procede dilucidar si la exigencia de que la cámara acorazada deberá estar certificada en base al ensayo realizado por una empresa acreditada por la ENAC (Entidad Nacional de Acreditación) u otro organismo de acreditación equivalente, es ajustada a Derecho.

No existe discrepancia en cuanto a la exigencia de disponer de una cámara acorazada ya que responde a la naturaleza del servicio contratado que implica la edición, personalización, impresión y custodia de títulos universitarios oficiales, suplementos europeos al título y títulos propios, todos ellos documentos de alta seguridad sujetos a normativa estatal y a medidas antifalsificación. La custodia de este tipo de documentos exige instalaciones con protección reforzada, razón por la cual los pliegos establecen como condición especial de ejecución que el contratista disponga en sus instalaciones de una cámara acorazada acorde a la normativa aplicable.

La discrepancia se circunscribe al modo de acreditar el cumplimiento de las exigencias legales de dicha cámara de seguridad.

La recurrente alega que, conforme a los pliegos, resulta imposible su acreditación al ser imposible emitir este concreto certificado cuando la cámara acorazada ya está construida y ejecutada en las dependencias del licitador. A esta circunstancia se opone el órgano de contratación y la empresa SIGNE, por considerar que, en base a la rectificación de los pliegos, es posible su acreditación mediante los certificados de otros organismos de evaluación de la conformidad equivalentes también.

El artículo 93 de la LCSP establece:

*“Acreditación del cumplimiento de las normas de garantía de la calidad.  
(...) 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”.*

Por su parte, el artículo 128 de la LCSP que indica:

*“Cuando los órganos de contratación exijan la presentación de certificados emitidos por un organismo de evaluación de la conformidad determinado, los certificados de otros organismos de evaluación de la conformidad equivalentes también deberán ser aceptados por aquellos”.*

Consta en la publicación en la Plataforma de Contratación con fecha 5 de diciembre de 2025 de la respuesta a la consulta transcrita anteriormente, así como la corrección de los pliegos con fecha 11 de diciembre de 2025, donde se incluye que dicha cámara acorazada deberá estar certificada en base al ensayo realizado por una empresa acreditada por la ENAC (Entidad Nacional de Acreditación) u otro organismo de acreditación equivalente.

En consecuencia, se admite la certificación de otro organismo de acreditación equivalente, ampliando de este modo la admisibilidad de certificados expedidos por otros organismos conforme a lo dispuesto en el artículo 93.2 LCSP anteriormente transcrito.

Por otro lado, la limitación requerida, en el sentido de que la certificación sobre la cámara acorazada exigida no pueda ser emitida por la propia entidad que la haya instalado entra dentro de la lógica esgrimida por el órgano de contratación como justificación a la misma, en el sentido de que la certificación es siempre una actividad de tercera parte, esto quiere decir, que las entidades de certificación deben ser independientes y es por ello que se excluye la certificación realizada por la empresa que provee el producto o servicio.

En consecuencia, procede la desestimación de este motivo del recurso.

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

## ACUERDA

**Primero.** – Desestimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la representación legal de la empresa IMPRENTA UNIVERSAL S.L. contra los pliegos que han de regir la licitación del “*Contrato de servicio de edición, personalización, impresión y entrega a la Universidad de los títulos universitarios oficiales, suplementos europeos al título y títulos propios en formato papel*”, Expediente 2025/078.SER.ABR.MC, licitado por la Universidad de Alcalá de Henares.

**Segundo.** - Levantar la suspensión del procedimiento de adjudicación adoptada por este Tribunal con fecha 18 de diciembre de 2025 sobre Medidas Cautelares 148/2025.

**Tercero.** - Declarar que no se aprecia la concurrencia de mala fe o temeridad en la interposición del recurso por lo que no procede la imposición de la multa prevista en el artículo 58 de la LCSP.

**NOTIFÍQUESE** la presente resolución a las personas interesadas en el procedimiento.

Esta resolución es definitiva en la vía administrativa, será directamente ejecutiva y contra la misma cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad de Madrid, en el plazo de dos meses, a contar desde el día siguiente a la recepción de esta notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 10, letra k) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, todo ello de conformidad con el artículo 59 de la LCSP.

EL TRIBUNAL