

Recurso nº 505/2025

Resolución nº 511/2025

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

En Madrid, a 3 de diciembre de 2025.

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la representación legal de SIGNE, S.A., contra la Resolucion del Vicerrector de la Universidad Complutense de Madrid de fecha 24 de octubre de 2025, por la que se adjudica el contrato denominado: *“Servicio de impresión y personalización de títulos universitarios oficiales, suplemento europeo al título y títulos y diplomas de formación permanente emitidos por la Universidad Complutense de Madrid”*,Expte. V-AB/2025/000061, licitado por la mencionada Universidad, este Tribunal, en sesión celebrada el día de la fecha, ha dictado la siguiente.

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. - Mediante anuncios publicados el día 14 de mayo de 2025 en el Perfil del Contratante de la Universidad Complutense de Madrid (UCM), alojado en la Plataforma de Contratación del Sector Público y enviado al DOUE el día anterior, se convocó la licitación del contrato de referencia mediante procedimiento abierto con pluralidad de criterios de adjudicación y sin división en lotes.

El valor estimado del contrato asciende a 1.843.149 euros y su plazo de duración será

de un año con prorrogas de hasta 4 años.

A la presente licitación se ha presentado dos licitadores, entre ellos el recurrente.

Segundo. - Admitidas y calificadas las dos ofertas presentadas a la licitación que nos ocupa, resulta clasificada como primera de ellas, la presentada por la UTE DIDOSEG DOCUMENTOS, S.A./VINTEGRIS, S.L.U.

Con fecha 24 de octubre de 2025, el Vicerrector de la UCM resuelve la adjudicación a favor de la mencionada UTE.

Con fecha 27 de octubre, la recurrente solicitó tomar vista del expediente, lo que tuvo lugar el día 4 de noviembre de 2025, en cuyo acceso pudo comprobar distintos incumplimientos en la oferta de la adjudicataria que motivan la presentación del presente recurso.

Tercero. - El 13 de noviembre de 2025 la representación legal de SIGNE, S.A., presenta en el Registro General de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, con entrada en este Tribunal el mismo día, recurso especial en materia de contratación en el que solicita la anulación de la resolución de adjudicación, en base a una posible alteración del contenido de los datos de la propuesta de la adjudicataria que conllevaría una contaminación de estos, ausencia de aportación de certificados exigidos, falta de presentación de muestras y ausencia de informes de cumplimiento elaborados por un laboratorio independiente requerido y por ultimo falta de acreditación de certificados de Universidades de que el adjudicatario realice copia electrónica autentica de los títulos.

El 18 de noviembre de 2025 el órgano de contratación remitió a este Tribunal 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 (LCSP).

Cuarto. - La tramitación del expediente de contratación se encuentra suspendida en virtud del Acuerdo adoptado por este Tribunal el 28 de noviembre de 2024 sobre el mantenimiento de la suspensión en los supuestos de recurso contra los acuerdos de adjudicación.

Quinto. - La Secretaría del Tribunal dio traslado del recurso a los 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. En el plazo otorgado, se han presentado alegaciones por DIDOSEG DOCUMENTOS S.A. Y VINTEGRIS S.L.U., ambas empresas en compromiso de UTE.

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. - El recurso ha sido interpuesto por persona legitimada para ello, al tratarse de un licitador cuya oferta ha sido clasificada en segundo lugar y que de estimarse sus pretensiones podría alcanzar la adjudicación del contrato, por tanto, cuyos derechos e intereses legítimos individuales o colectivos se han visto perjudicados o puedan resultar afectados de manera directa o indirectamente por las decisiones objeto del recurso (Artículo 48 de la LCSP).

Asimismo, se acredita la representación del firmante del recurso.

Tercero. - El recurso especial se interpuso en tiempo y forma, pues el acuerdo impugnado fue adoptado y notificado el 21 de octubre de 2025 e interpuesto el recurso, en este Tribunal, el 7 de noviembre de 2025, dentro del plazo de quince días hábiles, de conformidad con el artículo 50.1 de la LCSP.

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

Quinto. - Fondo del asunto. Alegaciones de las partes.

Para mejor comprensión de la Resolución se distinguirán los distintos motivos del recurso

**Quinto 1. Sobre la posible alteración del orden de conocimiento de las ofertas
Alegaciones de la recurrente.**

La recurrente considera que la oferta de la adjudicataria debió ser rechazada al incluir criterios sujetos a valoración mediante fórmulas en el sobre que debería contener solo aquellos criterios de adjudicación que precisan para su valoración de un juicio de valor.

Invoca la cláusula 8.2 del PCAP, donde se establece el orden de la documentación en sus respectivos sobres y la cláusula 9.2 donde textualmente se dispone que “*se excluirán de la licitación las ofertas que incluyan en el sobre 2 datos o documentación exigida en el sobre 3*”.

Concretamente la contaminación de la oferta, se produce al haber revelado con anticipación en el sobre dos, el tipo de tinta a utilizar, que es un criterio valorable de forma automática. Esta tinta es definida en la oferta de la adjudicataria como tinta especial.

Si bien el PCAP indica como criterio valorable la utilización de tintas forenses, la denominación de tinta especial y a estos efectos es un sinónimo, pues lo que en verdad se va a valorar es la utilización de tintas que garanticen la autenticidad y así prevenir las falsificaciones o alteraciones de los documentos.

Considera que en atención a lo mencionado en el PCAP resulta inequívoco que el uso de tintas forenses de seguridad constituye un criterio valorable automáticamente, por

lo que su mención en el sobre dos, conllevaría la exclusión de la oferta.

Invoca numerosa doctrina de los Tribunales de Recursos Contractuales sobre la aceptación incondicional de los pliegos de condiciones y su vinculación a todos las partes como *“lex contractus”* artículo 139 de la LCSP, y sobre el orden de conocimiento de las ofertas, artículo 146 LCSP, con el fin de no contaminar el criterio de los técnicos al conocer información posterior, de forma previa.

Alegaciones del órgano de contratación.

El órgano de contratación ante el motivo de recurso expuesto, se muestra conforme con la distinción que efectúa el recurrente en cuanto a tintas especiales y tintas forenses, referenciando que en definitiva lo que estos tipos de tintas deben ofrecer es el cumplimiento de los estándares de seguridad recogidos en los Reales Decretos 1002/2010 de 5 de agosto, sobre expedición de títulos universitarios oficiales y 22/2015. de 23 de enero, por el que se establecen los requisitos de expedición del Suplemento Europeo a los títulos regulados en el Real Decreto 1393/2007, de 29 de octubre, por el que se establece la ordenación de las enseñanzas universitarias oficiales y se modifica el Real Decreto 1027/2011, de 15 de julio, por el que se establece el Marco Español de Cualificaciones para la Educación Superior.

Siendo cierto que el adjudicatario en su memoria técnica hace referencia a dicha tipología de tinta, también es cierto que el recurrente en su memoria técnica (página 21) refiere también el uso de tintas especiales de seguridad, tintas invisibles (páginas 5 y 10) o comprobaciones sobre tintas reactivas (página 10) en relación a los certificados que ostentan sus distribuidores.

La inclusión en ambas memorias técnicas de estas referencias a las tintas a utilizar en la expedición de los títulos, llevo a considerar que el criterio de adjudicación mediante juicio de valor que el PCAP define como: *“Se valorará la adecuación de los materiales, de las instalaciones para la impresión y custodia de los documentos, así como la seguridad de los medios técnicos de que dispone para el almacenamiento y*

custodia de ficheros y documentos”.

Si bien consideraban que estaba bien definido, ha llevado a ambos licitadores a hacer mención de las tintas de seguridad, que ciertamente, son de los principales medios técnicos que se usan en los documentos infalsificables.

Admite asimismo que, la descripción de las tintas a utilizar es inseparable de la descripción del método de trabajo y de la organización del mismo, por lo que debe mencionarse en los informes de los laboratorios que se incluyen con las muestras.

Por todo ello, la Mesa de Contratación no ha considerado la existencia de la denominada contaminación de ofertas, sino que ha admitido una posible variación en la interpretación del criterio de adjudicación ya mencionado.

Indica que la puntuación obtenida por las memorias técnicas de ambos licitadores solo se separan un punto, que además favorece al recurrente.

Invoca múltiple doctrina de los Tribunales de Recursos Contractuales sobre la alteración del conocimiento de las ofertas y sus consecuencias que no son de exclusión automática, sino que hay que comprobar si verdaderamente produce una contaminación en los órganos evaluadores.

Alegaciones de los interesados.

Manifiesta la adjudicataria que, tal y como se describe en el PCAP en relación con el contenido en el Sobre n.º 2 ,que las características del soporte, las tintas de seguridad y los materiales empleados, es coherente con lo exigido por los pliegos, son ítems que recaen sobre el núcleo de los “materiales y materias primas” a los que el PCAP se refiere.

No puede exigirse en la Memoria una descripción detallada de los materiales utilizados y, al mismo tiempo, reprochar a quien la hace que describa los elementos de seguridad

del soporte que permiten acreditar el cumplimiento del PPT y del Anexo XI del RD 1002/2010. Pretender que la referencia a esos elementos no puede incluirse en la Memoria que va a ser valorada mediante juicios de valor, supone vaciar de contenido el apartado 8.1.1 del PCAP, que pide valorar los elementos técnicos.

Considera que es una terminología técnica del ámbito de la seguridad documental, que el órgano de contratación y su comisión de valoración utilizan de forma genérica y respetuosa para referirse a los elementos de seguridad del soporte, sin adscribirles un significado jurídico cerrado ni convertirlas en términos de exclusiva titularidad de un licitador.

La recurrente, SIGNE S.A. reconoce que la denominada “*tinta forense*” no es un tipo de tinta comercial independiente, sino una calificación funcional de las tintas de seguridad ya presentes en los aportes documentales.

En definitiva, la alegación de SIGNE, S.A descansa en una definición de “*tinta forense*” elaborada por la propia recurrente a partir de conceptos de seguridad documental de carácter general y que conduce a reconocer que todos los títulos expedidos conforme al Real Decreto 1002/2010 incorporan esas tintas. A partir de ahí, pretender que la referencia genérica al uso de “tintas especiales” utilizada por la mesa de contratación en la valoración técnica de la Memoria del Sobre n.º 2 supone adelantar el contenido del criterio automático carece de lógica jurídica y técnica, y no encuentra respaldo ni en los pliegos ni en la doctrina administrativa sobre contaminación de sobres.

Consideraciones del Tribunal.

Este Tribunal ha declarado en numerosas ocasiones, (Resolución 89/2025 de 6 de febrero), en que se examinan los supuestos que implican revelación del secreto de las ofertas o alteración del orden de apertura de las ofertas, y se sienta la doctrina del Tribunal al respecto, que la normativa establece claramente que es imprescindible que la valoración de los criterios cuantificables de forma automática se efectúe con posterioridad a la valoración de los criterios cuantificables mediante un juicio de valor,

todo ello con la finalidad de evitar que el encargado de la valoración conozca las ofertas económicas de los licitadores antes de haber valorado las ofertas relativas a aquellos criterios de adjudicación que dependen de un juicio subjetivo.

El hecho de que la legislación de contratación pública establezca que la valoración de las ofertas cuya ponderación dependa de un juicio de valor deba realizarse con anterioridad a aquellas evaluables de forma automática, no es una cuestión caprichosa o banal, sino todo lo contrario, pues resulta fundamental para garantizar el respeto a los principios de objetividad e imparcialidad que deben regir la actuación del órgano de contratación no sólo en la valoración de las ofertas, sino en toda la fase de adjudicación del contrato, pues con ello se evita que en la valoración de los criterios de adjudicación se emita dicho juicio de valor “mediatizado”, o, si se prefiere, “contaminado” por el conocimiento de las ofertas de carácter económico de los licitantes. Por lo tanto, de vulnerarse el secreto o el orden de apertura de ofertas no cabría otra alternativa que anular el procedimiento de licitación.

No obstante, lo cual, tal y como ha venido manteniendo este Tribunal en numerosas resoluciones, por todas la Resolución n.º 192/2025 de 4 de junio, debe considerarse que, el criterio establecido por el legislador, no tiene un carácter formalista ni constituye un fin en sí mismo, sino que tiene como objetivo garantizar la transparencia y objetividad en la valoración de las ofertas.

Así descartado el automatismo con la sanción de exclusión, debe valorarse en cada caso la trascendencia de la inclusión de la información en cuanto al objetivo último que la norma pretende conseguir, valorando que no se produzca un menoscabo de la objetividad de la valoración y el tratamiento igualitario de los licitadores como principios a preservar con el secreto de las proposiciones.

En el caso que nos ocupa la descripción del criterio de adjudicación sujeto a juicio de valor cuyo desarrollo es: *“Se valorará la adecuación de los materiales, de las instalaciones para la impresión y custodia de los documentos, así como la seguridad*

de los medios técnicos de que dispone para el almacenamiento y custodia de ficheros y documentos”, puede dar lugar, como así ha sido, a la interpretación de la necesidad de mencionar dentro del apartado adecuación de los materiales, el tipo de tintas de seguridad a utilizar.

Llegados a este punto, es preciso señalar que los pliegos son las normas reguladoras de la licitación, pues, como tantas veces hemos reiterado, citando a modo de ejemplo una de nuestras resoluciones más recientes, la resolución 205/2025, de 28 de mayo, constituyen la “*lex contractus*”, que vincula tanto al órgano de contratación como a los licitadores participantes en la licitación.

No obstante, en base a esta posible oscuridad en la redacción de los pliegos de condiciones y considerando que ambos licitadores han incluido los tipos de tinta que utilizarán en sus trabajos objeto del contrato en la Memoria incluida en el sobre 2, acertadamente la Mesa de Contratación consideró que no se daban los presupuestos necesarios para excluir ambas ofertas por alteración en el contenido de los distintos sobres que componen la propuesta.

Por todo ello, desestimamos este motivo de recurso, en base a que dicha alteración de conocimiento de criterios evaluables de forma automática afecta a las dos ofertas y en consecuencia, no supone un agravio de una sobre otra ni una contaminación en el juicio técnico de la Mesa de Contratación.

Quinto 2. - Sobre el incumplimiento de los requisitos técnicos exigidos en cuanto a la presentación de certificados antifalsificación

Alegaciones de la recurrente

Considera el recurrente que la oferta de la adjudicataria no cumple los requisitos técnicos exigidos en los pliegos de condiciones, expresamente no ha aportado el informe independiente de un laboratorio que acredite las medidas antifalsificación requeridas por la UCM para el Suplemento Europeo al título.

Indica que el apartado 5.2 del PPT describe las exigencias técnicas aplicables al proceso de impresión. Entre ellas se encuentran las medidas antifalsificación como son las tintas invisibles luminiscentes y tinta reactiva sobre fondo guilloche, holograma de seguridad y golpe en seco, papel de alta resistencia al rasgado y al envejecimiento y así solicita la aportación de un certificado independiente que acredite que los SET incorporan las medidas antifalsificación requeridas.

Visto el expediente de licitación, la recurrente comprueba que el informe aportado por la adjudicataria versa sobre tres de las cinco medidas de seguridad solicitada por la UCM. Por consiguiente, ha incurrido en un incumplimiento del contenido de los pliegos de condiciones, concretamente en relación con la utilización de tinta reactiva sobre el fondo guilloche y el empleo de papel de alta resistencia al rasgado y al envejecimiento.

Alegaciones del órgano de contratación.

A este planteamiento se opone el órgano de contratación manifestando que de la documentación presentada por la licitadora adjudicataria se aprecia que en el informe/certificado del laboratorio de la Fábrica Nacional de Moneda y Timbre referente específicamente al SET (documento 96 de los enviados), se indica el cumplimiento de los tres aspectos que indica la recurrente, y en el certificado referente a todos los soportes para la expedición de títulos universitarios (documento 65 de los enviados) acredita que cumplen la resistencia al rasgado y al envejecimiento.

Asimismo, en el certificado, también referido al SET (documento 97 de los enviados) se indica como especificaciones de impresión, el fondo guilloche y como medida antifalsificación, entre otras, las tintas reactivas a los disolventes.

Manifiesta que la propia recurrente incluye 4 informes/certificados distintos acreditando diversos aspectos de los soportes y tintas.

Así mismo considera que: *“En cuanto a la diferencia, que entendemos absurda, que hace la recurrente entre informe y certificado, no se entiende la objeción: en el caso de la FNMT, que suministra el soporte a la adjudicataria, certifica las características*

que tiene tanto este como las tintas y, a petición de la adjudicataria, informa sobre ciertas medidas antifalsificación que no se incluyen en el certificado. A la Universidad Complutense le interesa que quede acreditado el cumplimiento de todos los extremos exigidos. Objeto si se hace en forma de “certificado” o de “informe” no es más que un formalismo absurdo que no conduce a nada. Baste para acreditar esta circunstancia el hecho de que los informes presentados por la propia recurrente son, según la empresa que los emite “certificados” o “informes” indistintamente como se puede observar en los mismos (documentos 100 y 101 partes 1 y 2)”.

Por lo tanto, se acredita el cumplimiento por la adjudicataria de todo lo exigido en este aspecto, entendiendo que debe desestimarse también en este punto el recurso.

Alegaciones de los interesados.

Indica la UTE que la segunda alegación de SIGNE, S.A. parte de una premisa incorrecta: sostiene que la adjudicataria debió aportar un “informe independiente de laboratorio” que acreditase una por una las medidas de seguridad adicionales previstas para el SET. Sin embargo, el PCAP no exige tal documento. Lo que sí dispone es que las muestras de títulos oficiales y SET irán acompañadas de un informe de la Fábrica Nacional de Moneda y Timbre que acredite el cumplimiento de las prescripciones técnicas recogidas en la legislación vigente. Y eso es lo que ha presentado la UTE.

No corresponde al licitador elegir el laboratorio ni definir el contenido del informe, sino cumplir simplemente lo que el pliego impone: un certificado emitido por la FNMT.

En definitiva, la UTE ha presentado el único certificado que el PCAP exige, el de la FNMT, y este acredita tanto las medidas previstas en la legislación vigente como las adicionales descritas en el PPT, en la medida en que éstas pueden ser verificadas. No existen lagunas documentales, ni incumplimiento de solvencia técnica, ni faltas de acreditación, sino una discrepancia artificial construida sobre exigencias que no figuran en los pliegos. Procede, en consecuencia, la íntegra desestimación de este segundo motivo del recurso.

Consideraciones del Tribunal.

A la vista de las consideraciones que efectúa el órgano de contratación en su informe al recurso y que han sido comprobadas por este Tribunal, se han certificado todos los extremos que requerían los pliegos de condiciones sobre los distintos elementos que son exigidos para la ejecución del contrato.

No obstante, siendo este un debate eminentemente técnico, este Tribunal no puede entrar a conocer el fondo de las certificaciones solicitadas y aportadas, por lo que, en aplicación del principio de discrecionalidad técnica, considera probado la aportación de todos los certificados exigidos en la oferta de la adjudicataria.

Quinto 3.- Sobre la falta de presentación de muestras en la oferta de la adjudicataria

Alegaciones de la recurrente

Considera la recurrente que la adjudicataria no ha presentado la totalidad de las muestras solicitadas, por lo que nuevamente ha incumplido lo dispuesto en los pliegos de condiciones.

Indica que la cláusula 8 del PCAP establece:

“Para valorar la oferta, los licitadores deberán presentar, adicionalmente a la memoria, muestras de los productos objeto de la presente contratación, incluidas muestras de los títulos y suplementos europeos al título en formato electrónico. Se facilitará a la Universidad el acceso a la plataforma de firma de los títulos y a la plataforma de descarga por parte de los titulados de su título electrónico. Las muestras de títulos oficiales y SET irán acompañadas de un informe del FNMT que acredite el cumplimiento de las prescripciones técnicas recogidas en la legislación vigente.

Las muestras se presentarán en el Registro General de la Universidad dirigido al Servicio de Contratación, en el mismo plazo que se establezca para la presentación de las ofertas. Su no presentación o presentación fuera de plazo podrá determinar la exclusión de la oferta.”

Considera en consecuencia que el Pliego solicita muestras de todos los productos objeto de la licitación, por tanto, deben presentarse 23 muestras en formato físico.

Sin embargo, tras una consulta vinculante realizada la UCM concreto que se podrían aportar las siguientes:

“TÍTULO OFICIALES:

Dado que los títulos Oficiales han de tener todas las mismas características técnicas (especificadas en el artículo 16 y en el anexo XI del RD 1002/2010) deberán presentar:

- "una muestra de un Título Oficial"

- "una muestra de un SET"

Sólo en el caso de que los licitadores empleen distintos tipos de letra u otras características análogas, en función de si el título oficial es de uno u otro nivel educativo, faciliten tantas muestras diferentes como empleen.

TÍTULOS PROPIOS:

- *Diploma Formación Permanente. Certificado Microcredencial*
- *Especialista. Diploma de Especialización*
- *Experto Internado*
- *Máster Formación Permanente Postgrado*
- *Master Interuniversitario de Formación Permanente”*

Pero nada se dijo de las muestras en formato electrónico , que, por lo tanto, debían presentarse tal y como se había establecido en los pliegos. Ni tampoco se dijo nada sobre el resto de productos cuya muestra habría de presentarse, como son:

1. Facsímil (160 gr.)
2. Copia de retiré
3. Etiqueta Erasmus Mundus
4. Credencial homologación
5. Mención Doctor Europeo

Sin embargo, en la puntuación otorgada por este concepto a ambas empresas es idéntica sin haber tenido el órgano de contratación la cautela de verificar que la adjudicataria no había presentado las muestras en formato electrónico.

Teniendo en cuenta que la ausencia de presentación de muestras es un motivo de exclusión de la oferta, así se debería haber obrado con la oferta de la adjudicataria.

Alegaciones del órgano de contratación.

Respecto a la no presentación por parte de la adjudicataria de todas las muestras requeridas en el PPT, el órgano de contratación indica:

“a) En primer lugar, es necesario indicar que la propia recurrente solo presenta 21 muestras no las 23 que ella misma indica en su recurso, incluyendo en ellas el sobre troquelado.

b) En segundo lugar, se realizó una pregunta referente a las muestras a través de la plataforma de contratación del sector público . La pregunta era la siguiente:

“Buenos días,

Para la correcta presentación de las muestras a presentar necesitamos que nos confirmen si podemos presentar muestras de otras universidades o deben de estar personalizadas con el escudo y orla de la UCM.

Entendemos que, según los pliegos las muestras a presentar son:

- Título Oficial Universitario en formato papel*
- Título Oficial Universitario en formato electrónico*
- Suplemento Europeo al título según RD. 22/2015 en formato papel.*
- Suplemento Europeo al título según RD. 22/2015 en formato electrónico.*

Quedamos a la espera de su respuesta.

Muchas gracias”

A dicha pregunta se respondió de la siguiente forma:

“Buenas tardes,

Sí se pueden presentar muestras de otras universidades.

Los títulos de los que se DEBEN PRESENTAR MUESTRA son los siguientes:

TÍTULO OFICIALES:

Dado que los títulos Oficiales han de tener todas las mismas características técnicas (especificadas en el artículo 16 y en el anexo XI del RD 1002/2010) deberán presentar:

- “una muestra de un Título Oficial”*
- “una muestra de un SET”*

Sólo en el caso de que los licitadores empleen distintos tipos de letra u otras características análogas, en función de si el título oficial es de uno u otro nivel educativo, faciliten tantas muestras diferentes como empleen.

TÍTULOS PROPIOS:

- Diploma Formación Permanente. Certificado Microcredencial*
- Especialista. Diploma de Especialización*

- *Experto Internado*
- *Máster Formación Permanente Postgrado*
- *Master Interuniversitario de Formación Permanente”*

Por lo tanto teniendo en cuenta el carácter vinculante de las respuestas, era suficiente con presentar 7 muestras de distintos títulos, no se exigía sobre, ningún otro título ni muestras del formato electrónico. La empresa adjudicataria presentó 7 muestras de títulos y el sobre troquelado, cumpliendo por tanto con lo exigido según la interpretación dada por el órgano de contratación. En cuanto al formato electrónico, una de las empresas presentó un pendrive con copias y otra, acceso a su plataforma de descarga. En cualquier caso, se han considerado válidas ambas.

En la misma alegación cuestiona la valoración de los criterios evaluables mediante juicio de valor indicando que se puntúa lo mismo a una empresa que presenta todas las muestras que a otra que no las presenta”.

Considera que lo indicado en los párrafos anteriores desvirtúa esta pretensión.

Alegaciones de los interesados.

Alega que el tercer motivo del recurso sostiene que la adjudicataria habría incumplido los pliegos al no presentar todas las muestras exigidas.

Esta afirmación omite un elemento determinante del expediente: el órgano de contratación aclaró a través de la Plataforma de Contratación el alcance de la obligación de presentación de muestras, indicando cuáles debían aportarse en el marco de la licitación.

Esa aclaración, publicada en el Perfil del Contratante y conocida por todos los licitadores, SIGNE la transcribe en su recurso, es parte de las reglas de la licitación y vincula tanto a la Universidad como a las concurrentes. No es posible seguir interpretando de forma aislada la redacción inicial de los pliegos como si dicha precisión no se hubiera producido.

Además, en el caso de la copia electrónica del título universitario oficial el PPT recoge “*La copia electrónica autentica generada deberá haber sido firmada con sello electrónico de la Universidad*”, por lo que difícilmente se podría presentar la muestra, al no disponer los licitadores del sello electrónico de la Universidad.

En consecuencia, no puede apreciarse incumplimiento alguno por parte de la adjudicataria en la presentación de muestras, y procede la íntegra desestimación del tercer motivo del recurso

Consideraciones del Tribunal.

El artículo 138 de la LCSP en su último apartado regula las consecuencias de las aclaraciones a los pliegos de condiciones y su carácter vinculante para todos los licitadores, cuando así se haya recogido en los mencionados documentos contractuales.

En el caso que nos ocupa, la solicitud de aclaración efectuada por la hoy adjudicataria fue tratada como aclaración vinculante, publicada y aplicable a todos los licitadores, por lo que no tiene sustento jurídico que la recurrente, en este momento procesal, ignore dicha aclaración y utilice la interpretación inicial para justificar un incumplimiento de los requisitos mínimos exigidos en los pliegos de condiciones.

Por todo ello se desestima este motivo de recurso

Quinto 4. - Falta de aportación por parte de la adjudicataria de los informes de cumplimiento de las condiciones exigidas para los soportes impresos

Alegaciones de la recurrente

La UTE adjudicataria no presenta informes de cumplimiento elaborados por un laboratorio independiente. Los soportes impresos son suministrados por la fábrica nacional de moneda y timbre (FNMT), cuyo propio laboratorio es el que elabora los informes o certificados de cumplimiento de su propio soporte.

Esta ausencia de informe de cumplimiento pone en riesgo la acreditación de la solvencia técnica por parte de la adjudicataria, con resultado de exclusión de la oferta.

Considera que en la FNMT concurren los roles de suministrador y certificador, vulnerando el requisito de independencia aplicable al órgano de evalúe la conformidad, tal y como se establece en el artículo 93 de la LCSP.

Por tanto, puede entenderse que la certificación es una “comprobación” realizada por un tercero, relativo a productos, procesos, sistemas y personas. Su objetivo es aportar confianza al cliente de una empresa o al comprador de un producto o servicio sobre que dicha empresa, servicio o producto cumplen determinados requisitos.

Respecto de las cuestiones que se están analizando en el presente fundamento de este recurso (independencia, imparcialidad y objetividad del laboratorio que debe evaluar la conformidad de los soportes suministrados en el marco de la licitación), resulta de especial relevancia la Nota Técnica NT-17 Rev.12, de marzo de 2024, sobre Independencia e Imparcialidad de Entidades, elaborada por la ENAC establece que:

“El laboratorio no podrá realizar ensayos o emitir informes sobre productos respecto de los cuales tenga interés directo o indirecto, o sobre los que exista una relación económica, comercial o de control que pueda influir en el resultado del ensayo.”

De acuerdo con lo establecido en la citada Nota Técnica, un laboratorio no podría considerarse independiente cuando pertenece o está vinculado directa o indirectamente a la misma entidad que fabrica o elabora los soportes objeto de su verificación.

Debe señalarse en este punto que, aunque se permita a la FNMT en sus Estatutos que evalúe sus propios productos con carácter general en el tráfico jurídico, cuando la misma actúe en el ámbito de la contratación pública han de primar sobre dicha potestad los principios generales de la contratación pública, en virtud del principio de “lex specialis” (la ley especial deroga a la ley general), pues la independencia e imparcialidad consagrados en la LCSP implican la necesidad de que no existan intereses económicos, comerciales o corporativos que puedan condicionar el resultado del análisis o comprometer su imparcialidad.

Por este motivo, podría considerarse que, en el marco de una licitación pública, el laboratorio de la FNMT seguirá ostentando la oficialidad propia de su estatuto jurídico, pero no de la independencia requerida por el art. 93.1 de la LCSP si ensayara la conformidad de los propios soportes que a la vez suministra en el mismo procedimiento.

Alegaciones del órgano de contratación.

Alega el órgano de contratación respecto de este motivo de recurso, hay que señalar en primer lugar que el hecho de que las muestras lleven informe de la FNMT es una obligación expresamente recogida en el PCAP.

Manifiesta que, teniendo en cuenta que la FNMT puede suministrar también soportes (papel), y que en el pliego existe la exigencia de presentación de un informe de la misma, no sería lógico pensar que el hecho de obligar a informar impide que pueda suministrar los soportes.

Se puede observar que el informe se realiza tras la petición de la adjudicataria a través de su departamento de ventas, sin que pueda apreciarse conflicto de interés alguno. La FNMT no tiene vinculación alguna con la empresa adjudicataria, tratándose de una entidad pública empresarial adscrita al Ministerio de Hacienda y con tal volumen que los soportes adicionales que pudiera proporcionar a la adjudicataria carecerían totalmente de importancia comercial. La alegación de que el análisis de laboratorio no es imparcial ni objetivo carece de sustento alguno. El hecho de que la recurrente no pudiera acudir a su propio laboratorio tampoco es relevante, puesto que la adjudicataria no lo hace, recurriendo al de la FNMT con el que no tiene vinculación alguna.

El concepto de laboratorio independiente en el pliego se refiere a independiente de las licitadoras, sin vinculación con ellas, en ningún momento se indica que no podrá ser el laboratorio del suministrador del papel, sea este quien fuere, más aún cuando el mercado de empresas capaces de fabricar y suministrar este tipo de soporte es muy reducido y ser más exigentes en este sentido haría imposible la concurrencia.

Por todo ello se niega la existencia de conflicto de intereses y en consecuencia se solicita la desestimación de este motivo de recurso.

Alegaciones de los interesados.

Alega que el informe solicitado por el PCAP debe ser obligatoriamente emitido por la FNMT. Acudir a otro laboratorio independiente sería incumplir los pliegos de condiciones.

Invoca la Resolución 527/2025 de 8 de mayo del TARCJA dictada con ocasión de un recurso similar, en el que el Tribunal concluye que no existe justificación objetiva para impedir el uso de certificados emitidos por la FMNT y rechaza expresamente esa restricción, por entender que desnaturaliza el papel de un organismo técnico llamado precisamente a certificar el cumplimiento de prescripciones técnicas en materia de documentos de seguridad.

Consideraciones del Tribunal.

Es evidente que los pliegos de condiciones requieren un ensayo de laboratorio efectuado por la FNMT.

Es evidente también, que la mencionada empresa pública es suministradora de papel de alta seguridad a empresas privadas que requieren este material.

El posible conflicto de intereses que el recurrente pretende demostrar argumentando que las pruebas de laboratorio han sido efectuadas por la FNMT y el papel va a ser comprado por la adjudicataria a la mencionada empresa pública no es constitutivo de un conflicto de intereses, según se desprende de la normativa contractual.

A mayor abundamiento en este caso la labor certificadora de la FNMT y su vertiente comercial en el suministro de papel, conviven con un mismo objetivo que es la producción de documentos infalsificables. Hemos de apreciar también que la FNMT

es una empresa pública, por lo cual sus intereses comerciales no pueden ser revisados bajo la luz del tráfico mercantil privado.

Por ello se desestima este motivo de recurso.

Quinto 5 Sobre la acreditación de la solvencia técnica en cuanto a copias electrónicas de los títulos universitarios

Alegaciones de la recurrente

Alega que los informes de buena ejecución y cumplimiento de otras Universidades, presentados por la adjudicataria, no acreditan el suministro de la “copia electrónica auténtica”.

Considera que en los requisitos de solvencia técnica recogidos en la cláusula 5 del PCAP se requiere la aportación de un mínimo de 3 certificados de cumplimiento de trabajos iguales a los de la presente contratación.

Añadiendo haber realizado al menos 3.000 copias electrónicas de títulos oficiales.

En la documentación acreditativa de la solvencia técnica de la adjudicataria se presentan diversos certificados sobre el número de copias electrónicas realizadas que, si bien en número serían suficientes, no lo son en concepto, toda vez que existe una diferencia importante entre copia electrónica y copias electrónicas auténticas.

Indica que para que una copia sea auténtica, debe cumplir con los requisitos establecidos en el artículo 27 de la vigente Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Toda copia que se expida por las Administraciones Públicas deberá garantizar la identidad del órgano que la emite y la integridad del contenido del documento original.

A tal efecto, las copias auténticas deberán incluir de forma expresa la indicación “COPIA AUTÉNTICA”, ya sea incorporada como metadato visible en el documento

electrónico o impresa en el propio soporte papel, acompañada, en este último caso, del código seguro de verificación (CSV) o sistema equivalente que permita contrastar su autenticidad en la sede electrónica correspondiente.

La ausencia de dicha expresión impedirá que la copia produzca los efectos jurídicos propios de las copias auténticas, limitando su valor a mera reproducción sin eficacia administrativa plena.

De los certificados aportados por la adjudicataria, no se acredita que lo que haya suministrado a las Universidades sea una copia electrónica auténtica, sino que lo que se infiere es que lo que ha facilitado ha sido una simple copia en pdf, a la que luego la administración puede haber incluido una firma electrónica pero que, de ninguna manera, se equipararía a la copia electrónica auténtica en los términos establecidos en la Ley 39/2015.

Por el contrario, una copia electrónica “*no auténtica*”, como sucede cuando una persona externa a la Administración escanea un documento en papel y lo remite por correo electrónico o por cualquier otro medio, no reúne las garantías que exige la Ley 39/2015. En ese caso, la digitalización la ha realizado un tercero sin competencia legal para expedir copias auténticas, y por tanto no existe constancia fehaciente ni de la identidad del órgano emisor ni de la fidelidad e integridad del contenido respecto al original.

Ese simple escaneado no incorpora los metadatos oficiales exigidos por el Esquema Nacional de Interoperabilidad (ENI), ni puede considerarse copia auténtica, aunque posteriormente alguien de la Universidad estampe sobre ese archivo una firma electrónica o un sello de órgano. En ese supuesto, la firma o sello estarían avalando únicamente la recepción o archivo del documento, pero no su autenticidad ni su correspondencia con el original, porque la Universidad no ha generado la copia, sino que se ha limitado a recibir una reproducción elaborada por un tercero.

Por lo tanto, la diferencia es fundamental, en la copia auténtica, la Administración, da fe del contenido y de la fidelidad del documento frente al original, asumiendo la responsabilidad de su autenticidad; mientras que, en la copia no auténtica, lo que existe es una imagen escaneada sin valor probatorio pleno, carente de una validación administrativa.

Alegaciones del órgano de contratación.

En relación a la diferencia que efectúa el recurrente entre copia electrónica, simple PDF y copia electrónica auténtica, y la certificación de haber efectuado un mínimo de 30.000 copias electrónicas, el órgano de contratación válida solamente el certificado de buena ejecución aportado y suscrito con la Universidad de Sevilla, donde se expresan las copias auténticas efectuadas, tal y como exigían los pliegos de condiciones de esa contratación, como copias electrónicas.

Considerar que algún órgano de contratación va a pagar por un simple PDF, es absurdo en sí mismo y carente de sentido.

Por ello solicita la desestimación de este motivo de recurso.

Alegaciones de los interesados.

Alega que la cláusula 5 del PCAP sobre de solvencia técnica exigible a la empresa propuesta como adjudicataria requiere que aporte un mínimo de tres certificados de cumplimiento de trabajos iguales a los de la presente contratación (títulos oficiales, suplementos europeos al título y copias electrónicas auténticas) y precisa que dichos certificados deberán recoger de forma expresa: “19.500 títulos oficiales, 3.000 SET y 3.000 copias electrónicas de títulos oficiales”.

Es decir, cuando el pliego concretó lo que debe constar “de forma expresa” en los certificados, no impone la utilización de la fórmula “copia electrónica auténtica”, sino

la mención a las copias electrónicas de títulos oficiales, que es precisamente lo que contienen los certificados aportados por la UTE.

Consideraciones del Tribunal.

Tal y como ha manifestado la adjudicataria, la cláusula 5 del PCAP establece como documentos acreditativos de la solvencia técnica “(...) *3.000 copias electrónicas de títulos oficiales*”.

El PCAP es claro en su definición, por lo que en virtud del artículo 139 de la LCSP, la presentación de ofertas conlleva la aceptación íntegra y sin menoscabo de las condiciones establecidas en ellos.

En este momento procesal no es posible poner en duda el contenido de los pliegos de condiciones.

El artículo 1.286 del Código Civil, establece que las palabras que puedan tener distintas acepciones serán entendidas en aquella que sea más conforme a la naturaleza y objeto del contrato. En base a esta norma, copia electrónica, solo puede interpretarse como copia electrónica auténtica. Por lo que no tendría sentido requerir de múltiples requisitos de seguridad tanto en la producción como en la custodia de los títulos universitarios objeto del contrato y permitir la mera transformación del mencionado título en un PDF o incluso en una simple fotocopia.

Por ello se desestima el motivo de recurso analizado.

Quinto 6.- Solicitud de imposición de multa.

Sobre el particular, el artículo 58.2 de la LCSP establece: “*En caso de que el órgano competente aprecie temeridad o mala fe en la interposición del recurso o en la solicitud de medidas cautelares, podrá acordar la imposición de una multa al responsable de la misma*”, en este sentido señala la Sentencia de 5 de febrero de 2020, de la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional: “*Es criterio de esta Sala que*

«La finalidad de esta potestad sancionadora no es otra que la de evitar que ese derecho al recurso especial no se utilice de manera abusiva con el fin de dilatar el procedimiento de contratación, teniendo en cuenta que la mera interposición del recurso contra el acto de adjudicación suspende la tramitación del expediente de contratación hasta su resolución»” (sentencias, Sección Cuarta, de 14 de julio de 2013 (recurso 3595/12) y 14 de mayo de 2014 (recurso 278/13).

En relación con el origen de esta norma, el Dictamen del Consejo de Estado de 29 de abril de 2010 a la Ley indicaba que parecía oportuno articular “*algún mecanismo que permita contrarrestar un eventual ejercicio abusivo del recurso especial*”; en esta línea se apuntaba al establecimiento de un mecanismo de inadmisión en supuestos tasados legalmente o en la atribución de la facultad de sancionar al recurrente en casos de temeridad y mala fe, pues en la contratación pública también está presente el interés general, igualmente digno de tutela y que podría verse perjudicado ante la falta de previsión de alguna medida como las apuntadas (sentencia, Sección Cuarta, de 4 de marzo de 2015 (recurso 26/2014).

Por ello se ha considerado ajustado a derecho la imposición de multa cuando evidenciaba que la única finalidad del recurso era suspender el procedimiento de adjudicación, con perjuicio cierto y efectivo para los adjudicatarios, para la entidad contratante y el propio interés público por llevar aparejada una suspensión automática (sentencia, Sección Tercera, de 6 de febrero de 2014 (recurso 456/12).

Se trata de garantizar lo que podríamos denominar seriedad en el recurso, evitando abusivas e injustificadas maniobras dilatorias que, bajo el paraguas del legítimo derecho a la impugnación de la adjudicación de los concursos en el sector público, pongan de manifiesto la mala fe y o temeridad en su ejercicio (sentencia, Sección Cuarta, de 7 de octubre de 2015 (recurso 226/2014). Situación de especial evidencia en el recurso que nos ocupa y sus precedentes. Debemos de recordar que el presente recurso conlleva otros cuatro que igualmente fueron inadmitidos por falta de legitimación del recurrente, el cual, de no estar conforme con dicha inadmisión, debería haber interpuesto recurso contencioso-administrativo de conformidad con el

artículo 59 de la LCSP, tal y como se indica en la Resolución 362/2025 de 4 de septiembre (Rec. 356/2025)

Al respecto, la jurisprudencia viene considerando temeraria la interposición de recursos carentes manifiestamente de fundamento o de viabilidad jurídica. Así la Sentencia del Tribunal Supremo número 3159/2004, de 11 mayo, dictada en el recurso 4634/2001, declara que puede estimarse la existencia de temeridad procesal pues ésta puede predicarse *“cuando falta un serio contenido en el recurso que se interpone o cuando es clara la falta de fundamento en la cuestión que con él se suscita”*.

Sin embargo, la mala fe tiene un sentido más restringido, porque precisa de un componente malicioso que no concurre en la temeridad. Supone un comportamiento deliberado en la formulación de pretensiones jurídicas, que a sabiendas se aparta de la exigible acomodación a la normativa jurídica de la institución de que se trate. La mala fe exige una intencionalidad manifiesta de bordear o incumplir la norma con peticiones que no se corresponden con las que se derivan del derecho ejercitado. Podría decirse que la temeridad asemeja una actitud culposa, mientras que la mala fe, precisa de un notable componente doloso.

En este supuesto, el Tribunal, tras el análisis del contenido del presente recurso, aprecia que el mismo adolece de una clara falta de viabilidad jurídica, dado que recurre aspectos de la oferta de la adjudicataria que él mismo ha incluido en la suya; por lo que la exclusión de la oferta de la adjudicataria solo podría conllevar la exclusión de la propia.

Todo ello conduce a la falta de viabilidad del recurso, lo que supone un ejemplo de ejercicio temerario del recurso especial en materia de contratación.

Es necesario destacar que el órgano de contratación, solicita la imposición de multa basándose en que:

“La recurrente es la actual adjudicataria del servicio, contrato que se encuentra

prorrogado hasta el 28 de febrero de 2026. La interposición de recurso tiene como único objeto el que se continúe el servicio con ella, abonando la Universidad un importe muy superior al que se abonaría de ser la adjudicataria la UTE DIDOSEG-VINTEGRIS.

Teniendo en cuenta que la presentación de un recurso especial en materia de contratación supone un retraso de un mes aproximadamente en la tramitación del expediente y que se estima que la Universidad emite mensualmente 1.625 títulos oficiales y 1.083 SET (no es una cantidad exacta porque depende de las solicitudes, pero es la que se ha estimado en el PCAP), cada mes que se mantiene el contrato con la adjudicataria supone un sobrecoste para la Universidad de 9.966 € SOLO en títulos oficiales y SET (1.625 x 4,8 € de diferencia 7.800 € y 1.083 x 2 € de diferencia 2.166 €).

Pues bien, este Tribunal considera que deben ser objeto de imposición de multa las actuaciones de aquellas recurrentes que usan esta vía de impugnación actuando con temeridad y/o mala fe.

Si bien el órgano de contratación ofrece el importe de los perjuicios que le causa la suspensión del procedimiento de licitación, también es cierto que estando prorrogado el contrato en vigor sobre el mismo objeto con la recurrente hasta el 28 de febrero de 2026, y siendo resuelto el recurso en la fecha datada, no acarrearía ningún perjuicio económico para la UCM la interposición de este recurso. Cuestión ésta independiente de la mala fe y temeridad que se desprenden del propio recurso.

Por otra parte, esta multa no tiene carácter sancionador, no siendo necesaria la tramitación de un expediente contradictorio, tal y como indica el Tribunal Superior de Justicia de Madrid en sentencia 11/2022 de 22 de enero, recurso 290/2020, contra Resolución de este Tribunal Administrativo:

“Por último alega la actora la improcedencia de la sanción impuesta. Se nos dice que el TACPCM le impone una multa de 3.000 euros en virtud del art. 58.2 LCSP porque aprecia temeridad o mala fe en la interposición del recurso.

La actora no admite ni temeridad ni mala fe en la interposición de recurso, y asimismo apunta a que el TCAP no ha respetado los principios básicos del procedimiento sancionador puesto que no ha incoado procedimiento sancionador alguno, no ha concedido trámite de audiencia a la imputada, imponiéndose

directamente la sanción a mi representada sin que esta compañía haya podido defenderse.

Tales alegaciones se descartan, no estamos ante sanción alguna.

En cuanto al importe de la multa, el artículo 58.2 de la LCSP dispone que “*(...) será de entre 1.000 y 30.000 euros, determinándose su cuantía en función de la mala fe apreciada y el perjuicio ocasionado al órgano de contratación y a los restantes licitadores, así como del cálculo de los beneficios obtenidos*”.

En el supuesto enjuiciado, este Tribunal, acuerda imponer a la recurrente multa, habida cuenta de que se evidencia tanto la temeridad como la mala fe.

En consecuencia, este Tribunal, de conformidad con lo establecido en el artículo 58.2 de la LCSP, acuerda imponer a la recurrente una multa en la cuantía de 3.000 euros.

Por tanto, procede desestimar el recurso e imponer multa de 3.000 euros

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 SIGNE, S.A., contra la Resolución del Vicerrector de la Universidad Complutense de Madrid de fecha 24 de octubre de 2025, por la que se adjudica el contrato denominado: “*Servicio de impresión y personalización de títulos universitarios oficiales, suplemento europeo al título y títulos y diplomas de formación permanente emitidos por la Universidad Complutense de Madrid*”, Expte. V-AB/2025/000061

Segundo. - Levantar la suspensión del procedimiento de adjudicación de conformidad con lo estipulado en el artículo 57.3 de la LCSP.

Tercero. - Declarar que se aprecia la concurrencia de mala fe y temeridad en la interposición del recurso por lo que procede la imposición de la multa prevista en el artículo 58 de la LCSP en cuantía de 3.000 euros.

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